

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДОКЛАД

**О состоянии гражданского общества
в Российской Федерации
за 2012 год**

МОСКВА

2012

УДК

ББК

ISBN

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – 124 с.

Межкомиссионная рабочая группа по подготовке Доклада: *Е.П. Велихов (руководитель рабочей группы), М.В. Островский (заместитель руководителя рабочей группы), Д.В. Бирюков, Л.А. Бокерия, В.В. Гриб, П.Н. Гусев, Л.В. Давыдов, Н.А. Дайхес, И.Е. Дискин, А.Н. Каньшин, М.В. Ковальчук, Я.И. Кузьминов, А.Г. Кучерена, П.А. Пожигайло, В.О. Потанин, С.В. Разворотнева, Н.К. Сванидзе, Е.В. Семеняко, А.В. Соколов, Е.А. Тополева-Солдунова, 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 директору Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» И.В. Мерсияновой, руководителю Исследовательской группы «ЦИРКОН» И.В. Задорину, директору по исследованиям Фонда «Общественное мнение» Е.С. Петренко, координатору Некоммерческой исследовательской службы «Среда» А.Ю. Багриной.

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 14 декабря 2012 года.

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

© Общественная палата Российской Федерации, 2012

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
1. Гражданское общество России: институты и процессы.....	6
1.1. Гражданское общество 2012: новые тенденции, новые перспективы .	6
1.2. Уровень социального взаимодействия в российском обществе.....	10
1.3. Общественные объединения граждан и НКО	14
1.4. Развитие местного самоуправления	24
1.5. Средства массовой информации как институт гражданского общества	34
2. Гражданское общество и государство: форматы диалога и проблемы взаимодействия	43
2.1. Площадки содержательного диалога общества и власти.....	44
2.2. Развитие системы общественного контроля.....	47
2.3. Инфраструктура поддержки «третьего сектора» и её эффективность	53
3. Гражданская активность в 2012 году	57
3.1. Формы активности гражданского общества и новые гражданские инициативы	60
3.2. Формирование правовой культуры и защита прав граждан	62
3.3. Гражданское общество в решении социальных проблем (благотворительность и добровольчество).....	66
3.4. Межнациональные отношения: основные тенденции 2012 года	72
3.5. Гражданское общество и армия.....	76
3.6. Гражданское общество за здоровье нации и качество жизни.....	85
3.7. Общественные инициативы в области культуры, образования и науки	91
3.8. Гражданское общество России на международной арене: общественная дипломатия и защита прав россиян за рубежом	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120

ВВЕДЕНИЕ

Ежегодный Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Он посвящён новым тенденциям развития некоммерческого сектора, актуальным проблемам, которые обсуждали граждане нашей страны на протяжении 2012 года.

В первой части Доклада рассмотрена деятельность основных институтов гражданского общества: общественных объединений, местного самоуправления, средств массовой информации и других некоммерческих организаций. В главе представлена статистическая и социологическая информация, отражающая состояние этих институтов; дан экономический портрет некоммерческого сектора, описана его инфраструктура; осуществлён анализ законодательных инициатив; приведены последние данные о социальном и гражданском климате в российском обществе, уровне его сплочённости и доверия органам власти.

Во второй части Доклада рассмотрены форматы диалога и проблемы взаимодействия гражданского общества с государством, важным элементом которого выступает политическая конкуренция как основа равноправного партнёрства гражданина и власти. В этой части Доклада описана складывающаяся в нашей стране система общественного контроля и общественной экспертизы, а также инфраструктура государственной поддержки некоммерческого сектора и её эффективность.

В третьей части Доклада рассмотрены основные формы гражданской активности, новые гражданские инициативы в связи с актуальной общественно-политической повесткой 2012 года.

1. Гражданское общество России: институты и процессы

1.1. Гражданское общество 2012: новые тенденции, новые перспективы

Прошедший год выявил новые тенденции в развитии гражданского общества России. После декабрьских митингов 2011 года значительно изменилась общественная повестка дня. Масштабы протестных митингов свидетельствуют о возросшем потенциале гражданской активности, о необходимости перемен в общественно-политическом устройстве страны. Вместе с тем, развитие митинговой активности в течение года показало как силу массового протеста, так и его слабость – отсутствие позитивных установок, разобщённость и несоединимость различных идейно-политических ориентаций «рассерженных горожан», невозможность с помощью митингов находить решение насущных вопросов общественно-политического развития страны. И все же, митинги сыграли позитивную роль, «подтолкнув» власть к более активному и более ответственному диалогу с гражданским обществом.

Одним из важных факторов, определивших значимые изменения в поведении активных слоёв и групп гражданского общества, явилось то, что в российском обществе формируются массовые слои, ориентированные на рациональные модели социального действия и индивидуальный выбор ценностей, на основе которых строятся их жизненные стратегии.

Другой значимый фактор – повышение роли этической компоненты в оценке деятельности государства и его институтов. Идёт сложный процесс, который в значительной мере предопределяет турбулентный характер тенденций в гражданском обществе. Альтернативы переходных процессов: либо рост противоречий между активизирующимися слоями и группами и косными социальными институтами, неадекватными представлениям и требованиям активных слоёв, либо интеграция активных групп в реформированную социальную институциональную среду.

Всё большее влияние на состояние гражданского общества оказывают факторы политико-экономического характера, меняющие социальные отношения. За последние годы существенно вырос рыночный

сектор, укрепилась прослойка граждан, добившихся экономической самостоятельности и относительной независимости от власти.

В результате этих процессов снижается спрос на «услуги» коррумпированной бюрократии, и растёт спрос на легальное государство, равным образом относящееся ко всем субъектам рынка. Это означает, что впервые в истории России формируется платежеспособный запрос на демократический порядок со стороны активных групп, связанный не только с их ценностями, но и с их кровными интересами.

Активные группы мало сплочены, практически парализованы своими устоявшимися связями с государством и не готовы рисковать этими отношениями. Более того, прошедшие митинги и демонстрации, актуализировавшие в обществе опасения относительно устойчивости государственного порядка, существенно снизили симпатии гражданского общества к тем группам, которые выступают за радикальные изменения существующего порядка. Упрочились ориентации на эволюционные преобразования институтов, возрос запрос на проведение реформ, адекватных интересам активных граждан, возросла, пусть ещё и не отрефлексированная поддержка демократического порядка.

В сложившихся общественных условиях вполне реальной остаётся перспектива эрозии и постепенной деградации всей системы институтов. Во-первых, растущая активность групп, объединённых на основе общности ценностей, не получает желаемой символической и реальной поддержки власти, наталкивается на блокаду активности со стороны бенефициаров административного ресурса. При таком сценарии активность перерождается в оппортунистическое поведение или тотальную пассивность. В результате институциональная среда лишается, с одной стороны, рационального и заинтересованного критика своих недостатков, с другой – активного участника назревших институциональных реформ.

Во-вторых, остаётся довольно низким уровень общественного прессинга и конструктивного диалога между властью и обществом. Такой прессинг всё ещё слаб для придания процессам институциональных преобразований устойчивости и необратимости. Это снижает мотивацию политических элит на проведение институциональных реформ, усиливает разрыв между растущим общественным спросом на институты демократического порядка и их предложением со стороны государства. Поэтому велика вероятность «институциональной воронки», когда плохие институты вытесняют хорошие. Ухудшающаяся институциональная среда

может усилить эрозию в социуме, что в свою очередь, ускорит деградацию институтов.

В результате этих процессов складывается новая конфигурация противников и сторонников демократического порядка. Формула «демократического порядка» является ценностным консенсусом как для граждан, ориентированных на ценности либерализма и демократии, так и для социальных групп, ориентированных на стабильность и демократию.

Перспектива социального взрыва, актуализированная в ряде экспертных докладов, маловероятна. Группы, объединенные на основе общности ценностей, которые впервые вышли на массовые акции протеста, на деле индивидуалистичны и пронизаны недоверием к коллективной активности, сомневаются в продуктивности коллективных действий. Растущая рефлексия собственных интересов, зачастую расходящихся с декларируемыми ценностями, снижает их активность. Организация протеста парализуется низким влиянием идеологий, необходимым для прочной политической мобилизации. Если раньше Россия была высоко-идеологизированной страной, то сегодня значение идеологии резко снижается и, соответственно, ослабляется возможность антивластной мобилизации.

Для формирования широкой коалиции в поддержку демократического порядка нужны значимые изменения в самом гражданском обществе: рост его конструктивной активности и заинтересованности в переменах, партнёрство и ответственность в проведении масштабных социальных преобразований. Идущие изменения создают для этого определённую, но всё ещё непрочную базу.

Гражданскому обществу нужны шаги навстречу со стороны государства. Главным недостатком в деятельности государства граждане называют «недостаток заботы», под которым понимаются не столько меры патерналистского характера, сколько разъяснение намерений и принимаемых мер. При оценке уровня открытости деятельности государства некорректно оценивается запрос общества на такую открытость. Речь идёт не просто о предоставлении разносторонней информации, но, в первую очередь, о разъяснении намерений и обсуждении альтернатив при принятии решений. Высокий уровень открытости снижает недоверие к деятельности власти, стимулирует рефлексию собственных интересов активных групп, формирует тенденции интеграции этих групп в систему государственных и общественных институтов. Данный подход повышает шансы на формирование рациональных, ответственных и договороспособных участников диалога с

властью. Это также создаёт предпосылки для институционального прессинга, стимулирующего власть к формированию более эффективных институтов, с одной стороны, и сужающего возможности бенефициаров административного ресурса, – с другой. Одновременно, что крайне важно, такая открытость убеждает субъектов экономической, политической, социальной активности в возможности позитивных перемен и тем самым дополнительно стимулирует их активность.

Другая тенденция развития гражданского общества – повышение статуса гражданских ценностей на основе воспитания граждан и их гражданской ответственности. В этой связи необходимо кардинальное повышение действенности механизмов горизонтального контроля, обеспечивающего этический контроль в различных сообществах. Хорошо известны последствия нарушений профессиональной этики, например, в адвокатском или медицинском сообществах США. В России, несмотря на постепенно набирающий обороты процесс самоорганизации корпоративных сообществ, вопрос об их ответственности перед населением пока не ставится, тогда как именно через горизонтальный контроль – контроль внутри и между сообществами – в первую очередь выстраивается модель влияния гражданского общества.

Ещё одним трендом года стал заметный рост националистических и антииммигрантских настроений. Россия здесь не уникальна, эти настроения в большей или меньшей степени имеют распространение во множестве государств Европы и Северной Америки. Однако, для нашей страны рост ксенофобии чреват этническими и межконфессиональными конфликтами, опасными для сохранения её целостности. Миграционная политика, занятость и трудовые отношения, культурно-образовательные механизмы адаптации и взаимодействия сплетаются в самый сложный клубок вопросов и проблем, без решения которых невозможно дальнейшее развитие российской гражданской нации. Ответственность за их решение нельзя возлагать только на государство. Способность искать и находить эти решения – испытание на зрелость гражданского общества России.

1.2. Уровень социального взаимодействия в российском обществе

Для развития демократических институтов ключевым измерением социального капитала является **доверие**, которое можно определить как устойчивый комплекс взаимных ожиданий и обязательств, обуславливающий особый характер взаимодействия общества и государства.

Феномен доверия включает три структурных уровня, а именно: межличностное доверие, «общее» социальное доверие и политическое доверие. Межличностное доверие формируется в семье и среди близких людей. «Общее» доверие является результатом распространения межличностного доверия на более широкий круг лиц, связи с которыми носят безличный характер. Наконец, третий уровень предполагает доверие к политическим институтам¹.

Пассивное принятие социальных ролей, общение лишь в кругу семьи и близких друзей, крайний индивидуализм затрудняют для человека осмысление своей позиции в социуме. Вместе с тем, проявление социальной активности, осознанное использование тех или иных стратегий социального самоопределения позитивно отражаются на удовлетворённости своей ролью в обществе и, в конечном итоге, повышают качество жизни.

В России результаты социологических опросов свидетельствуют о заметном ухудшении **гражданского климата** по сравнению с первой половиной 1990-х гг. Эти данные приводит Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), который с 2007 г. осуществляет мониторинг уровня межличностного доверия в российском обществе².

¹ Отчёт по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации». – М.: Фонд «Общественное мнение», 2012.

² Там же, С. 10.

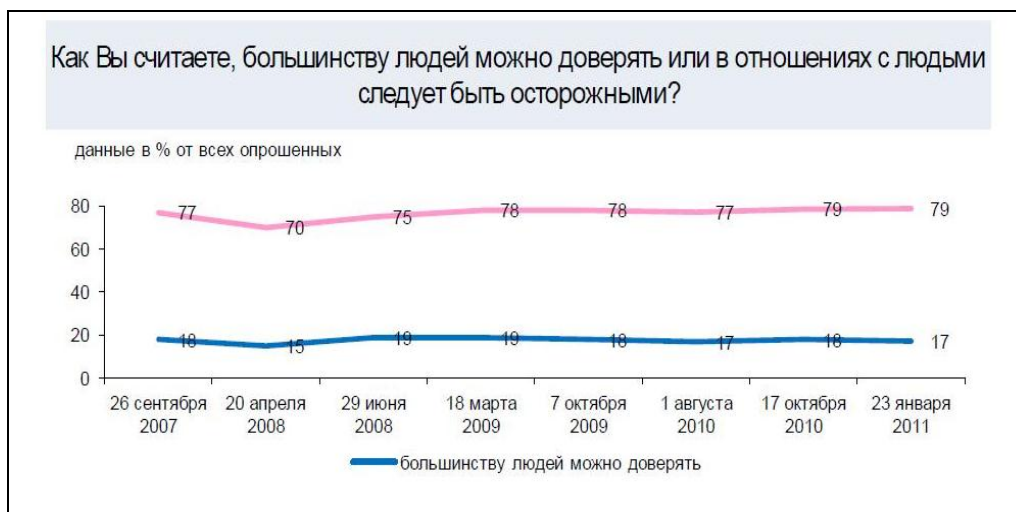


Рис. 1. Мониторинг уровня межличностного доверия в российском обществе.

Межличностное доверие среди россиян распространено шире социального: 66% считают, что большинству людей из их ближнего окружения можно доверять, в обратном убеждены 29%.

Как показали проводившиеся в течение 2012 г. социологические опросы на тему прав и свобод личности, большинство россиян сочли для себя наиболее важными те из них, которые гарантируют стабильность жизни. Важнейшими назывались 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%). В свою очередь демократические гражданские права и свободы, такие, как права на свободу слова, на информацию, на свободное передвижение по стране, право на участие в управлении обществом и государством и даже право на защиту от незаконного ареста и пыток представлялись участникам опроса существенно менее значимыми (12-16%).

Среди проблем, наиболее волнующих россиян, можно назвать следующие: рост цен, опережающий рост доходов (68,5%), низкий уровень доходов, плохое материальное положение (59%), рост наркомании, алкоголизма (42,6%), низкий уровень медицинского обслуживания (41,7%), коррупция, взяточничество во властных структурах (40%), плохие жилищные условия, проблемы ЖКХ (37,9%), недостаточная социальная защита населения (35,5%) и др. Таким образом, большинство граждан волнуют, в первую очередь, их личные интересы и потребности.

По данным исследования ФОМ, главной жизненной ценностью для молодёжи является финансовое благополучие, в то время как пожилые россияне в большей степени верят в идеалы справедливости и мира. Люди среднего возраста больше всего ценят стабильность. Несмотря на разницу в жизненных приоритетах представителей разных возрастных групп, на первом месте у большинства россиян оказались семья (64%), безопасность (51%) и достаток (43%).

По данным ВЦИОМ, наибольшее доверие россияне сегодня испытывают к учёным и учителям: представителям этих профессий доверяют 66% опрошенных. Высоким доверием также пользуются военнослужащие (57%), врачи (54%) и священнослужители (50%). Впрочем, за последние два года показатели доверия к людям данных профессий заметно понизился (в среднем на 5%).

Скорее с недоверием россияне склонны воспринимать политиков (53% не доверяют им), государственных служащих и полицейских (по 52% соответственно), предпринимателей (50%). Неоднозначно относятся респонденты к журналистам (37% доверяют им, а 32% – нет)³.

Наиболее влиятельным общественным институтом, по данным ВЦИОМ, россияне считают средства массовой информации, примерно равную степень влияния имеют, по мнению респондентов, политические партии и церковь. Наименее влиятельным институтом признаются профсоюзы. По сравнению с 2000 г., оценка роли СМИ практически не изменилась. Степень влияния политических партий и церкви в глазах россиян существенно выросли, а роль профсоюзов, напротив, заметно снизилась. Роль православной церкви представляется особенно значительной пожилым россиянам, эти же респонденты более влиятельным институтом, чем остальные граждане, склонны считать партии. Молодёжь и россияне среднего возраста, в свою очередь, особенно отмечают влияние СМИ (в том числе электронных)⁴. При этом из числа общественных институтов наибольшее одобрение россиян заслужили СМИ и православная церковь, наименьшее – судебная система, профсоюзы и политические партии⁵. Обращает на себя внимание рост

³ Исследование ВЦИОМ: наибольшим доверием среди россиян пользуются учёные, учителя, военные и священнослужители // <http://gtmarket.ru/news/2012/08/06/4796>

⁴ ВЦИОМ - Пресс-выпуск №2053, 22.06.2012
(<http://wciom.ru/index.php?id=515&uid=112842>)

⁵ ВЦИОМ-Рейтинги-Одобрение деятельности общественных институтов -
(<http://wciom.ru/ratings-social-institutions/>)

рейтинга одобрения деятельности Общественной палаты Российской Федерации: в 2012 году он вырос со среднего показателя в 25 % до 35-36%. В сопоставлении с такими категориями как «политические партии», «профсоюзы», «правоохранительные органы», «судебная система», Палата оказалась единственным общественным институтом, имеющим положительный баланс – уровень одобрения превышает уровень неодобрения её деятельности⁶.

За последний год уровень доверия в российском обществе несколько вырос. В декабре 2011 г. на вопрос: «Большинству людей можно доверять?» положительно ответили 22% опрошенных, что превышает показатели предшествующих пяти лет. О развитии новых форм социального капитала гражданственного типа говорит активизация добровольческого движения. По данным комплекса исследований «Мониторинг гражданского общества» (НИУ-ВШЭ), каждый четвертый россиянин старше 18 лет за последние 2-3 года в той или иной форме занимался добровольческой деятельностью, а каждый десятый «занимался этой деятельностью часто, много раз»⁷.

В российском обществе формируются активные группы, которые ориентированы на различные формы социальной деятельности. Их отличает вовлечённость в сферу социальной, гражданско-правовой активности и, как минимум, равнодушие к решению гражданских проблем. О том, что такие социальные «игроки» уже сформировались, свидетельствуют инициативы, довольно быстро ставшие массовыми: тушение лесных пожаров летом и ликвидация последствий ледяных дождей зимой 2010 г., помощь пострадавшим от наводнения в Крымске в 2012 г., участие в новых программах экологического контроля.

Люди, включённые в добровольческую среду, чаще прочих склонны доверять другим. Из граждан, у которых есть знакомые среди активистов, 32% убеждены в том, что большинству людей можно доверять, в этом же уверены 30% тех, кто допускает для себя возможность работы в общественных организациях.

⁶ ВЦИОМ-Рейтинги-Одобрение деятельности общественных институтов - (<http://wciom.ru/ratings-social-institutions/>)

⁷ Мерсиянова И.В., Коренева И.Е. Вовлечённость населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО // Мониторинг гражданского общества. Выпуск VI. НИУ ВШЭ. – М., 2011. – С. 84.

В качестве основных мотивов, которые послужили стимулом к началу добровольческой деятельности, граждане выделяют:

- желание улучшить жизнь в доме, городе, стране;
- стремление поделиться своим опытом;
- благодарность как ответная реакция;
- профессиональные перспективы;
- желание быть полезным, помогать;
- наличие увлечения, хобби;
- стремление заполнить своё свободное время и ликвидировать нехватку общения.

Социально-психологической и политической базами развития добровольчества является мощный запрос наиболее активной части населения на институционализацию отношений в обществе, и, в частности, – на легитимацию и прозрачность взаимодействия между обществом и властью. Авангард добровольцев – это 20-40-летние жители крупных городов. Именно в этой среде чаще формируется запрос на социальную активность, и появляются люди, способные соответствовать этому запросу и создавать новые практики добровольчества.

В добровольческой среде формируется культура солидарности, понимаемая как моральная связь с широким кругом людей; идёт постепенное восстановление солидарного сознания и солидарных практик.

1.3. Общественные объединения граждан и НКО

Некоммерческие организации составляют институциональную основу гражданского общества. Сегодня количество активно работающих в России НКО пока не поддаётся точному учёту. По данным Министерства юстиции Российской Федерации на декабрь 2012 г., зарегистрировано 402001 НКО и 319 филиалов и представительств

иностранных некоммерческих организаций. В это число входят также религиозные организации (29831), товарищества собственников жилья (19218), общественно-государственные общественные объединения (764), садоводческие, огороднические, дачные и иные товарищества (25854), политические партии с их региональными объединениями (4649) и другие объединения, традиционно не относящиеся к классическим некоммерческим организациям. Собственно общественных организаций – 115657. Также в число некоммерческих организаций входят 31322 некоммерческих партнёрства, 22415 некоммерческих фондов, 2180 казачьих обществ⁸.

Если сравнить эти данные со статистикой за декабрь 2011 г., то заметен общий количественный рост НКО. Год назад в России было зарегистрировано около 380 тыс. некоммерческих организаций. При этом за последние два года, согласно данным Министерства юстиции, заметно возросло количество религиозных организаций и политических партий и их представительств. Однако нельзя не учитывать, что не все формально зарегистрированные НКО являются действующими: согласно отдельным подсчётам, реально работают не более 40% из них. Некоммерческие организации по-прежнему не пользуются большим доверием населения. Наибольшее доверие граждане испытывают к обществам защиты прав потребителей (12%), ветеранским организациям (9%), садовым дачным товариществам (8%), профсоюзам (тоже 8%) и обществам инвалидов (7%). Политическим партиям, правозащитным организациям, религиозным общинам доверяют всего 4% опрошенных. В сравнении с аналогичными данными за 2010 г. доверие населения к некоммерческим организациям повысилось на 1-2%⁹.

Деятельность некоммерческих организаций в России осложняется недостаточным уровнем их общественной поддержки. Социологические исследования, в том числе реализуемые Исследовательской группой «Циркон», показывают, что российские граждане в массе своей по-прежнему плохо знакомы с НКО, не до конца понимают суть и смысл их

⁸ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации, раздел «Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях» (<http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (по сост. на 7 декабря 2012 г.)

⁹ Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год, М., 2011., с.23-24

функционирования. Опыт взаимодействия с НКО в какой-либо из форм личного участия отсутствует у подавляющего большинства россиян¹⁰.

Многие представители некоммерческого сектора, безусловно, осознают, что общественная поддержка – важнейший ресурс их развития, а отсутствие доверия со стороны населения является существенным препятствием в реализации их деятельности. В последние годы были предприняты усилия по популяризации третьего сектора в нашей стране, которые принесли определенные плоды. В период между 2004 и 2012 гг. выросла информированность россиян о деятельности НКО. Граждане, которые ничего не знают об НКО, перестали составлять большинство – их доля снизилась с 58% до 44%.

Россияне чаще знают или слышали о деятельности культурных, просветительских, научных, досуговых и спортивных обществ и групп (40%), а также обществ и групп самопомощи и помощи социально незащищённым (40%). Однако ожидания, что рост осведомлённости россиян о некоммерческих организациях будет сопровождаться и ростом доверия и улучшением отношения к их деятельности пока не оправдались. Речь идёт в большей степени о росте «пассивной» информированности («знаю об НКО» и «что-то слышал»). В то же время «активная» информированность, связанная с личным опытом взаимодействия граждан с НКО, почти не изменилась. Только 18% россиян участвуют в работе каких-либо общественных объединений. В основном это профсоюзы (5%), садовые и дачные товарищества (4%), товарищества собственников жилья и жилищно-строительные кооперативы (2%). В деятельности религиозных общин, ветеранских объединений, обществ инвалидов, домовых комитетов, школьно-детсадовских объединений родителей, спортивных и культурных клубов, политических партий участвуют примерно по 1% населения¹¹.

Таким образом, формальные каналы мобилизации общественной активности развиты в России относительно слабо.

В то же время в **неформальные практики гражданского общества** вовлечена значительно большая часть россиян, а именно:

¹⁰ Мойсов В., Шубина Л. Отношение россиян к ужесточению закона о некоммерческих организациях (материал предоставлен исследовательской группой «Циркон»).

¹¹ Отчёт по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации». – М.: Фонд «Общественное мнение», 2012.

- примерно две трети из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности;
- до половины – участвуют в денежных пожертвованиях;
- около трети – приходилось участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства.

Российский третий сектор по-прежнему экономически слаб. Хотя в последние годы заметно вырос объем государственной поддержки третьего сектора, по данным опубликованных исследований, объем финансирования деятельности негосударственных некоммерческих организаций в России пока ещё как минимум в 2-3 раза ниже аналогичного уровня финансирования в большинстве развитых стран¹².

Законодательство об НКО

В текущем году законодательство, регулирующее деятельность третьего сектора, претерпело ряд серьёзных изменений.

Закон 383-ФЗ¹³ существенно расширил цели благотворительной деятельности. Этим Законом введено понятие «добровольцы», которыми признаются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг.

Также установлены правовые основы осуществления добровольческой деятельности. В частности, предусмотрено, что условия осуществления такой деятельности могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который заключается между добровольцем и

¹² Социально ориентированные НКО: Методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. – М., 2011. – с.4, ([http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/\\$File/brochure_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf))

¹³ Федеральный закон от 23 декабря 2010 года N 383-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и статью 7 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

благополучателем или юридическим лицом. Из объекта обложения страховыми взносами Закон исключил выплаты, производимые добровольцам в возмещение их расходов, связанных и исполнением таких договоров.

Кроме того, Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 235-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности» устранил неравенства в налогообложении услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, необходимость ухода за которыми подтверждена соответствующими заключениями организаций здравоохранения, органов социальной защиты населения и (или) федеральных учреждений медико-социальной защиты. С 1 января 2012 г. они не подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость.

Развивается законодательство о целевых капиталах. Законом от 26 ноября 2011 г. N 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предоставлена возможность осуществлять формирование и пополнение целевого капитала некоммерческих организаций ценными бумагами и недвижимым имуществом, а цели использования дохода от целевого капитала заметно расширены.

Получила своё развитие ситуация с тарифами страховых взносов (см. Доклад Общественной палаты за 2011 г.). Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. N 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды» для благотворительных организаций, применяющих упрощённую систему налогообложения, предусмотрено снижение на 2012-2013 гг. тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до 20%.

В июне 2012 г. был принят Федеральный закон от 25 июня 2012 г. N 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому с 1 октября 2012 г. увеличен срок уведомления налогового органа о переходе организации на упрощённую систему налогообложения, что распространяется и на некоммерческие организации.

Большая работа по совершенствованию подзаконных нормативных правовых актов, качество которых напрямую влияет на правоприменительную практику в стране, была проведена Министерством юстиции Российской Федерации. В частности, в декабре 2011 г. было установлено, что плановые проверки соответствия деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам могут проводиться не чаще одного раза в три года. Также был регламентирован порядок государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций и символики общественных объединений.

В законодательстве сохранились и отдельные пробелы, в частности:

- не решён вопрос о сборе пожертвований с участием небанковских платёжных агентов;
- не определены порядок и основания включения НКО в список иностранных и международных грантодающих организаций, гранты которых не облагаются налогом на прибыль (та же ситуация сложилась с перечнем российских и иностранных грантодающих организаций, выдающих необлагаемые НДС гранты физическим лицам);
- недоработано законодательство о целевых капиталах;
- топ-менеджеры компаний в России не полномочны принимать решения об участии в благотворительности.

Кроме того, в гражданском законодательстве по-прежнему отсутствует важное понятие гранта как вида договора пожертвования. Определённым препятствием развитию третьего сектора и благотворительности является утверждённый Госстандартом России классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), который не включает деятельность некоммерческих организаций.

В целом за последние годы в условиях работы некоммерческих организаций в России произошёл ряд позитивных изменений. Наряду с концепциями развития сектора были приняты законы, улучшающие положение добровольцев и благополучателей НКО, а также условия работы самих организаций. Для подготовки и внедрения изменений задействован потенциал существующих структур, а также созданы специальные переговорные площадки.

Однако, многие положительные сдвиги последних лет могут быть значительно снижены в результате принятия Федерального закона от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», который вступил в силу 20 ноября 2012 г. Некоммерческая организация признаётся **«выполняющей функции иностранного агента»**, участвующего в политической деятельности на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в её учредительных документах, она участвует (в том числе путём финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях. Кроме того, под действие закона попадает любая российская НКО, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Такие НКО должны сдавать дважды в год содержательную отчётность, четырежды – финансовую, ежегодно проходить аудит; они могут быть подвергнуты внеплановым проверкам на основании публикаций в СМИ. Внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Действие Закона не распространяется на религиозные организации, государственные корпорации, государственные компании, а также на созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения; на объединения работодателей, торгово-промышленные палаты.

Закон на стадии проекта прошёл экспертизу в Общественной палате Российской Федерации. В экспертном заключении отмечено, что

серьёзным недостатком законопроекта является использование в нём неоправданно расширительного толкования политической деятельности, а также формулировок, не имеющих нормативно закреплённого содержания, таких как «политическая акция», «формирование общественного мнения». Определение политической деятельности требует большей конкретизации, позволяющей избежать произвольного толкования норм Закона в ходе правоприменительной практики.

Было отмечено также, что в действующем законодательстве термин «агент» употребляется для обозначения лица, принявшего на себя обязанность за вознаграждение совершать по поручению другого лица юридические и иные действия от своего имени. Но в соответствии с действующим законодательством НКО не могут создаваться с целью выполнения воли другого лица. Сам термин «иностранный агент» в русском языке имеет выраженный негативный оттенок.

Возможные последствия данного закона для НКО связаны с дополнительными репутационными рисками, проблемами с привлечением российского и иностранного финансирования, большим количеством оснований для проверок. В настоящий момент трудно предсказать все последствия принятия Закона и связанные с этим изменения как законодательных, так и подзаконных актов. В создавшихся условиях важен анализ правоприменительной практики, с тем, чтобы не допустить использования нового законодательства против организаций, ведущих деятельность, не имеющую отношение к политической.

Развитие НКО требует **новых механизмов регулирования** их деятельности. Сегодня слышны голоса, обвиняющие НКО в имитации некоммерческой деятельности. Эти аргументы выдвигаются, в том числе, при обсуждении возможности предоставления НКО налоговых льгот по западноевропейскому образцу. Однако в большинстве государств Западной Европы действуют стандарты открытости и отчётности, а попечительские советы жестко контролируют бюджеты НКО, зарплату их руководителей, блокируют коммерческие устремления организации.

В 2011-2012 гг. при участии гражданского экспертного сообщества и лидеров третьего сектора обсуждался проект Федерального закона N 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Он предполагает разделение юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций, на корпоративные и унитарные, существенным образом сокращает количество организационно-правовых форм некоммерческих

организаций, но при этом предусматривает в каждой организационно-правовой форме существование видов (типов) некоммерческих организаций. 27 апреля 2012 г. проект Федерального закона N 47538-6 был принят Государственной Думой в первом чтении.

Кроме того, в 2012 г. была выдвинута инициатива по введению новой организационно-правовой формы – «некоммерческое общество», которая предусматривает возможность детально прописывать механизмы контроля решений, принимаемых исполнительными органами НКО, со стороны их учредителей, членов, жертвователей, а также правила ведения предпринимательской деятельности и порядок использования полученных средств.

Эти инициативы нуждаются в дополнительном обсуждении, но вполне очевидно, что постепенное наведение порядка в регулировании деятельности третьего сектора будет способствовать его росту.

Одним из важных трендов некоммерческого сектора России становится развитие саморегулирования и самоорганизации, укрепление существующих и появление новых коалиций НКО и/или граждан – как формальных (например, Ассоциация организаций, работающих в сфере профилактики отказов от новорожденных, Ассоциация фандрайзеров России и др.), так и неформальных. Люди и/или организации объединяются для самостоятельного решения различных проблем или привлечения к ним внимания, подписывают петиции, проводят совместные пресс-конференции, выходят на митинги. С конца 2011 вовлеченность неполитизированного населения и организаций в такого рода деятельность значительно повысилась.

Взаимодействие «по горизонтали», взаимный контроль и ответственность – перспективное направление обеспечения баланса интересов членов корпоративных сообществ, с одной стороны, и общественных интересов, с другой. Принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г. с изменениями, вступившими в силу с 25.06.2012 г.) «О саморегулируемых организациях» создало новые институциональные предпосылки для повышения регулирующей роли корпоративных сообществ в соответствующих секторах экономики и в общественной жизни. Этот закон создал предпосылки для передачи регулирующих функций государства корпоративным сообществам.

Однако, анализ действующих саморегулирующихся организаций вызывает озабоченность, поскольку созданные СРО несут в себе угрозу

монопольных злоупотреблений. Тем не менее, процесс их формирования должен быть продолжен, так как он позволяет сделать механизм регулирования более реалистичным, свободным от бюрократических искажений и административных барьеров, а в идеале заметно ограничить «коррупционный рынок».

Многое в плане упорядочивания работы НКО упирается в проблему формирования открытой и действенной **системы отчётности**. С 1 января 2010 года НКО обязаны публиковать свои годовые отчёты на сайте Минюста. Количество отчётов растёт: за 2010 г. был подан 4491 отчёт, за 2011 г. – более 40 тыс. Однако далеко не все НКО стремятся сделать свои отчёты понятными и тем более интересными для широкой публики. С целью активизации такой деятельности Комиссия по развитию благотворительности и волонтерства Общественной палаты Российской Федерации в партнёрстве с НП «Форум доноров», СПбОО «Центр развития некоммерческих организаций» и Агентством социальной информации проводят конкурс публичных отчётов «Точка отсчёта». К российским НКО должно прийти понимание: чем чаще благотворительные организации рассказывают о себе, тем больше ресурсов они могут привлечь, ведь репутация – их главный капитал.

НКО могут и должны эффективно осуществлять социальную помощь населению, играть роль независимого «диагноста» функционирования муниципальных и государственных социальных и экономических институтов. В условиях общественных перемен деятельность многих НКО активизировалась. Магистральная задача в этой связи – обеспечить трансфер активных граждан в ряды НКО, обеспечить на этой основе рост масштабов их деятельности и влияния на все стороны общественной жизни.

Таким образом, потенциал роста третьего сектора сохраняется, но по-прежнему в достаточной мере не реализуется.

1.4. Развитие местного самоуправления

2012 год был отмечен новыми тенденциями в области местного самоуправления.

Значимая реформа системы местного самоуправления была осуществлена в Москве. Московская городская дума приняла Закон N 39 от 11 июля 2012 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы», который существенно расширил полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства, эксплуатации и содержания жилищного фонда. Закон утвердил практику ежегодных отчётов глав управ, а также руководителей ряда бюджетных учреждений перед муниципальными собраниями.

Такие шаги позволяют усилить контроль за формированием и реализацией планов социально-экономического развития районов, за расходованием бюджетных средств; способствуют развитию общественной инициативы, усилению контроля избранных депутатов за развитием территорий; повышают влияние рядовых москвичей на решение важнейших проблем в сфере жизнеобеспечения.

Данная реформа интересна тем, что она предлагает принципиально иную концепцию местного самоуправления, отличную от тех моделей, которые развиваются в других субъектах Российской Федерации. Конституция Российской Федерации зафиксировала двойственную природу местного самоуправления. С одной стороны, это нижний уровень власти, с другой – важнейший инструмент участия граждан в жизни своих городов и посёлков. В силу целого ряда причин в большинстве субъектов органы МСУ нередко становятся властью, которая отделяется от граждан стенами кабинетов и машин, и не может найти общий язык с собственными жителями. В Москве депутаты практически не получили дополнительных прав распоряжаться финансами и другими материальными ресурсами, но в то же время они получили достаточно широкие возможности контроля за деятельностью органов власти, за расходованием средств управы. При этом процедуры этого контроля регламентированы на уровне постановлений Правительства Москвы. Таким образом, местное самоуправление в Москве получило возможность

развития именно в направлении гражданского участия, что может стать интересным примером для всей страны.

Другим значимым событием стало внесение в Государственную Думу проекта Федерального закона № 133727-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением перечня выборных муниципальных должностей». Законопроект предусматривает, что замещение должности главы муниципального образования возможно только путём избрания на прямых муниципальных выборах. В настоящее время глава муниципального образования может быть избран либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Идея данного документа была поддержана многими общественниками. Отсутствие прямых выборов глав муниципальных образований напрямую влияет на активность граждан. Повсеместное насаждение института «сити-менеджеров» привело к резкому сокращению явки на муниципальных выборах, разочарованию граждан в институте местного самоуправления.

В то же время отдельные положения законопроекта требуют доработки. Необходимо учитывать особенность сложившейся ситуации в различных субъектах и не бросаться из одной крайности в другую, немедленно и повсеместно меняя существующие системы на новые. Сама конструкция, при которой руководитель представительного органа выбирается на прямых выборах, представляется сомнительной. Такая схема до недавнего времени существовала в нескольких субъектах Российской Федерации и не продемонстрировала своей эффективности. Избрание представительного органа, в котором председатель заведомо известен и не зависит от состава депутатов, может серьёзно повлиять на работоспособность местного парламента.

Несмотря на отдельные новации в системе местного самоуправления в 2012 году, ситуация на местном уровне в целом не претерпевает существенных изменений.

В муниципальных образованиях растёт число и вариативность **форм взаимодействия граждан и местных властей**, в том числе увеличивается количество муниципальных общественных советов и местных общественных палат, развиваются институты территориального общественного самоуправления. Но нельзя не видеть, что многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определённые

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. (ред. от 3 декабря 2012 г.) N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяется их имитацией. Не работают институты переговоров, согласования интересов, в связи с чем попытки жителей защитить свои законные права чаще всего выливаются в противостояние граждан и властей.

Местным руководителям следует обратить особое внимание на работу по поддержке и развитию местных сообществ: соседских, родительских, деловых, религиозных, шире использовать возможности электронной демократии: он-лайн голосования и референдумы, технологии краудсорсинга. Ключевым условием эффективного развития муниципальных образований является партнёрское взаимодействие и взаимная ответственность муниципальных структур и граждан. Способность слышать граждан и оперативно реагировать на их запросы составляет важнейший элемент обновления муниципальных властей.

Именно в данном качестве – выразителей и трансляторов местного общественного мнения – муниципальные лидеры могут вести эффективный диалог с региональными и федеральными властями.

Активизация лидеров местных сообществ для вовлечения их в процесс устойчивого развития территории и создания условий для участия населения в управлении муниципальным образованием является важнейшей задачей гражданского общества. В 2012 году Общественная палата Российской Федерации провела анализ гражданских инициатив в этой сфере, показавший высокий уровень заинтересованности общественных институтов всех регионов в формировании действующего механизма самоуправления. Свидетельством этого могут служить различные программы, реализуемые некоммерческими объединениями в партнёрстве с органами власти: программа «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне» в Хабаровске, ежегодный Всероссийский слёт сельской молодёжи в Барнауле, программа «Новая модель эффективного управления муниципальным образованием» в Новосибирске, программа «Город активных граждан» в Екатеринбурге, Форум социальных аниматоров в Нижнем Новгороде и многие другие. Участники и организаторы подобных программ отмечают, что основные трудности в осуществлении гражданами «самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения» заключаются в отсутствии достаточного количества положительных примеров,

доступных алгоритмов деятельности и сложной для понимания обывателя нормативной базой.

Объединённые через разные формы самоорганизации на уровне местного самоуправления (ТСЖ, ТОС, домовые комитеты, местные общественные объединения, клубы по месту жительства и пр.) граждане ищут возможности для улучшения условий проживания, организации быта и досуга. Но целый ряд причин, важнейшими из которых являются отсутствие у населения информации о ситуации в муниципальном образовании и низкая правовая грамотность населения, мешают эффективно использовать имеющееся право на участие в решении вопросов местного значения.

Потребность общества в знаниях и осознание местными НКО необходимости повышать собственную квалификацию подтверждаются запросами на проведение обучающих мероприятий. По данным отдела по работе с региональными общественными палатами Общественной палаты Российской Федерации, самыми востребованными темами семинаров являются: «Грантовые проекты», «Повышение эффективности работы региональных общественных палат и НКО», «Волонтерство» и «Организация общественного контроля».

Информационно-методическая поддержка активного населения – одно из важнейших условий развития реального местного самоуправления. Однако сегодня это не стало приоритетом для органов местного самоуправления. Нормативная база, регламентирующая данный процесс, является достаточно неполной как на федеральном, так и на местном уровне. Просвещение населения – одна из задач, которую необходимо решать, в том числе посредством региональных общественных палат и других институтов гражданского общества.

В то же время серьёзное влияние на ситуацию в муниципальных образованиях оказывает **финансовая обеспеченность муниципалитетов**, зачастую ограничивающая возможности для реализации запросов граждан.

Несоответствие публичных обязательств местных властей и финансовых возможностей для их исполнения по-прежнему остаётся одной из самых болезненных проблем местного самоуправления, серьёзно влияющей и на качество жизни в муниципальных образованиях, и на социальное самочувствие граждан. Местное самоуправление остаётся безденежным. Бюджеты муниципалитетов не обеспечены настолько, что зачастую не только не способны реализовать инициативы граждан, но и

выполнять свои прямые обязанности. Надо обсуждать более широкий состав налоговых доходов, которые могли бы быть зачисляемы в местные бюджеты¹⁴. И очень важно добиться перераспределения налоговой базы в пользу муниципалитетов.

Вместе с тем, анализ ситуации на местном уровне заставляет сделать вывод, что большинство муниципальных образований до сих пор не используют в полной мере даже существующие ресурсы. Так, целый ряд неточностей и несостыковок в работе региональных и местных подразделений федеральных учреждений (Росреестр, ФНС) приводит к тому, что местные бюджеты теряют налоговые поступления, сопоставимые с существующим бюджетом. Речь идет, например, об освобождении от налогов на земельные участки, закрепленные за федеральными органами власти. Очевидно, что соблюдение определенных требований может привести к повышению собираемости местных налогов.

Эффективность работы бюджетных учреждений на территории муниципальных образований напрямую влияет на качество жизни граждан. В 2012 г. в полном объеме вступил в силу Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». На уровне регионов и муниципалитетов сохранился ряд системных проблем, способных повлиять на качество работы учреждений и предоставления услуг гражданам. Среди негативных последствий принятия данного закона можно отметить угрозу закрытия фельдшерских пунктов и малокомплектных школ в отдаленных сельских поселениях, опасность «вымывания» бесплатных услуг и замены их на платные.

Целый ряд проблем в сфере местного самоуправления и жилищно-коммунальной политики стал предметом для системного анализа и мониторинга Общественной палаты Российской Федерации. Поступившие в 2012 г. в Общественную палату обращения, свидетельствуют о том, что проблемы, связанные с созданием достойных условий жизни в городах и посёлках, обеспечением граждан доступным и комфортным жильём,

¹⁴ Из стенограммы слушаний «Новая модель экономического роста и задачи гражданского общества» (Москва, Общественная палата Российской Федерации, 4 сентября 2012 года).

качественными коммунальными услугами, по-прежнему вызывают озабоченность у граждан.

За 10 месяцев 2012 года по данным вопросам в Общественную палату Российской Федерации поступило 332 обращения (для сравнения, в 2011 г. поступило всего 99 подобных обращений).

Тематика поступивших обращений:

Тема	Доля обращений
Использование придомовой территории	9,36%
Решение жилищных проблем	23,15%
Проблемы ЖКХ	49,26%
Земельные вопросы	1,48%
Общие вопросы деятельности органов МСУ	1,97%
Планирование городской застройки	2,46%
Прочие	11,33%

Основные вопросы, поднимаемые по проблемам ЖКХ:

- Тарифы, расценки, методика расчёта, счета, задолженности (46 % всех обращений по проблемам ЖКХ).
- Качество работы Управляющей компании, трудности смены УК (16% всех обращений по проблемам ЖКХ).
- Проблемы с поставкой ресурсов (водоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение, газификация) (15% всех обращений по проблемам ЖКХ).
- Недовольство деятельностью ТСЖ (8% всех обращений по проблемам ЖКХ).

Рост платежей за услуги ЖКХ, не сопровождающийся повышением их качества, вызывает обоснованные претензии потребителей, становится источником постоянного социального напряжения. В 2012 г. Общественная палата Российской Федерации на постоянной основе осуществляла мониторинг роста платежей на

жилищно-коммунальные услуги. После двух запланированных повышений тарифов на коммунальные ресурсы с 1 июля и 1 сентября в 20 субъектах Федерации совокупный платёж за квартиру вырос более чем на 15%. Причем большинство управляющих организаций в нарушение норм Жилищного кодекса без оповещения жильцов поднимают плату за содержание и ремонт.

Ещё одной статьёй расхода, вызывающей возмущение и непонимание граждан, является рост расходов за потребление коммунальных ресурсов на общедомовые нужды (освещение и отопление мест общего пользования). Анализ платёжных документов и выездные заседания Общественной палаты Российской Федерации позволили выявить ряд злоупотреблений и нарушений, приводящих к завышенным платежам. Так, в городе Климовск Московской области оплата электричества за освещение мест общего пользования составила до 1000 рублей на квартиру в месяц. При этом, по расчётам ОАО «Мосэнергосбыт», платёж отдельной квартиры должен составлять около 100 рублей. По итогам проведённого расследования было направлено обращение в прокуратуру о принятии мер прокурорского реагирования. В целом ряде субъектов удалось ликвидировать причины, приведшие к резкому повышению квартплаты.

Непрозрачность формирования тарифов, рост платежей за коммунальные услуги без улучшения их качества обусловлены не только и не столько недобросовестностью отдельных сотрудников коммунальных служб, но и низкой конкуренцией на рынке управляющих компаний, слабой стандартизацией их деятельности и практически правовой безграмотностью населения. Все это, безусловно, создает условия для необоснованного повышения платежей за обслуживание домов, а также высокий износ коммунальной инфраструктуры.

Одной из острых проблем, волнующих жителей многоквартирных домов – представителей ТСЖ, является **захват общедомового имущества**, которое, в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, считается общей долевой собственностью собственников помещений многоквартирных домов. Изъятие нежилых помещений у собственников дома лишает их возможности получать дополнительные доходы для проведения текущего или капитального ремонта. Зачастую компании, размещённые в таких помещениях, активно потребляют коммунальные ресурсы дома, платить за которые приходится всем жильцам. Экономические потери дополняются проблемами безопасной эксплуатации домов. Но существуют и примеры успешной защиты прав

собственников помещений. Так, в Москве, Костромской области были созданы межведомственные комиссии, призванные выявлять и возвращать в общую долевую собственность собственников помещений многоквартирных домов объекты общего имущества, ранее зарегистрированные в собственность муниципальных образований.

В 2012 г. внимание общественных организаций было обращено к проблеме **капитального ремонта многоквартирных домов**. Уже сегодня, по оценкам экспертов, до 47% многоквартирных домов в России нуждаются в проведении капитального ремонта. Внесённый в 2012 г. в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (о создании системы финансирования капитального ремонта многоквартирных домов)» вызвал большой резонанс, а подчас и возмущение граждан, связанное с тем, что, по их мнению, государство полностью перекладывает на них ответственность за ремонт старого и ветхого жилого фонда.

Учитывая высокую социальную значимость законопроекта, Общественная палата Российской Федерации предложила внести в него ряд поправок, усиливающих социальную защищённость собственников жилья и собираемых ими средств. Большинство предложений было учтено при доработке документа. Таким образом, важнейшие задачи ближайшего времени – это организация широкого общественного обсуждения систем капитального ремонта, которые будут приниматься в каждом субъекте Федерации, а также компетентный общественный контроль в части аккумулирования и распределения средств, предназначенных на эти цели.

Одной из существенных причин многих проблем, возникающих в сфере ЖКХ, как уже отмечалось выше, является **правовая неграмотность собственников жилья**. Принципиально новые подходы к вопросам управления жилищным фондом ведут к необходимости проведения масштабных программ по профессиональному образованию, жилищному просвещению, информационной поддержке нанимателей и собственников жилья. В настоящий момент в нашей стране не сформирована общегосударственная программа жилищного просвещения, федеральное законодательство не определяет в полной мере необходимость информационного обеспечения жилищной реформы. В частности, отсутствует понимание минимального уровня информационной обеспеченности в рамках реализации реформы ЖКХ, не созданы условия стимулирования жилищного просвещения, не

содержится определения просветительской деятельности, в том числе и в жилищной сфере.

Нельзя надеяться на то, что каждый собственник и наниматель сможет стать профессиональным юристом в жилищных вопросах. Для разрешения коммунальных споров, эффективного контроля в сфере ЖКХ гражданам нередко требуется помощь. С одной стороны, такую помощь обязаны оказывать органы государственной власти. Решение жилищно-коммунальных проблем является прямой обязанностью Государственных жилищных инспекций в субъектах Российской Федерации; правами контроля за деятельностью управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций обладают органы местного самоуправления. Однако уполномоченные государственные структуры далеко не всегда способны оказать гражданам правовую поддержку, в том числе из-за нехватки времени или отсутствия мотивации.

Особое место в организации системы жилищного просвещения должны занять некоммерческие организации. Со стороны государства необходим государственный заказ на жилищное просвещение граждан, где НКО могут выступить в качестве ресурсных центров, образующих систему реализации государственной услуги по информированию граждан.

Общественная палата поддерживает предложение Президента Российской Федерации В.В.Путина, обязывающее Правительство нашей страны совместно с органами исполнительной власти субъектов «до июня 2013 года обеспечить создание сети общественных организаций в целях оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств»¹⁵.

Представители 55 субъектов Российской Федерации выразили готовность участвовать в работе. Подавляющая часть из них – представители общественных палат, которые станут региональными координаторами проекта и будут призваны:

– вести мониторинг региональных и местных НКО, работающих в жилищной и коммунальной сфере;

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

- формировать общероссийский справочник общественных организаций, работающих в сфере ЖКХ;
- открыть постоянно действующие «горячие линии» по фактам злоупотреблений и чрезвычайных ситуаций в сфере ЖКХ;
- формировать рейтинг региональных и местных управляющих компаний, проводить ежегодные награждения лучших управляющих компаний;
- вести ежегодный мониторинг роста тарифов в сфере жилищного и коммунального хозяйства, на основе которого будет составляться общероссийская «карта тарифов».

Общественная палата Российской Федерации ведет постоянный сбор и распространение лучших практик управления в сфере многоквартирных домов, на основании анализа которых в органы власти был направлен ряд конкретных предложений в этой области. В частности, было предложено рассмотреть возможность внесения поправок в Жилищный кодекс Российской Федерации с целью закрепления положения об обязательной регистрации протоколов общих собраний собственников помещений многоквартирного дома, независимо от формы управления, в органах государственного жилищного надзора. Также Общественная палата Российской Федерации предлагает наделить органы государственного жилищного надзора полномочиями по ведению реестра протоколов общих собраний.

В 2012 г. в Общественной палате Российской Федерации была проведена общественная экспертиза проекта Федерального закона N 623780-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части создания саморегулируемых организаций в сфере управления многоквартирными домами). Данный закон направлен на повышение профессионализма и ответственности управляющих компаний, однако ряд его положений может повлиять на ограничение конкуренции в сфере управления многоквартирными домами.

Таким образом, на уровне местного самоуправления наблюдается несколько магистральных тенденций. С одной стороны, власть и гражданское общество находятся в поиске новых эффективных моделей взаимодействия на местном уровне, площадок конструктивного диалога. В этом плане можно рассматривать новое общероссийское и московское законодательство о местном самоуправлении, активизацию общественных организаций, заинтересованных в формировании действующего

механизма самоуправления. С другой, – эти шаги не привели к кардинальным изменениям на местном уровне, где муниципальным властям редко удаётся найти общий язык с жителями, сами муниципалитеты не обладают финансовыми возможностями для реализации запросов граждан, а правовая неграмотность населения ведёт к манипулированию их интересами – от необоснованного повышения тарифов до отчуждения общедомовой собственности. Общественная палата Российской Федерации приветствует усилия государства и гражданского общества по налаживанию общественного контроля в сфере ЖКХ и будет со своей стороны способствовать его распространению, равно как и жилищному просвещению граждан.

1.5. Средства массовой информации как институт гражданского общества

Независимые средства массовой информации – один из самых важных институтов гражданского общества в освещении социальных процессов, в отражении и формировании общественного мнения. В России СМИ сегодня пока не в полной мере способствуют достижению этих целей.

Несмотря на развитие Интернета, социальных сетей и блогосферы, большинство россиян по-прежнему черпают основную информацию из традиционных СМИ. По данным ВЦИОМ, самым востребованным СМИ среди россиян остаётся телевидение: из центрального телевидения информацию получают 98% опрошенных, из регионального – 88%. На втором месте – пресса (центральную прессу читают 70% респондентов, местную – 68%). Третий по востребованности источник информации – Интернет (59%). Наибольшее доверие у россиян также вызывает телевидение: 78% доверяют этому источнику информации, на втором месте – центральная и местная пресса (70% и 68% соответственно). При этом в 2012 году наиболее заметен рост доверия россиян к Интернету: в

2008 г. информации, получаемой в сети, доверяли 49% опрошенных, сегодня – уже 64%¹⁶.

Однако по данным различных опубликованных исследований, только 35% россиян считают телевидение объективным медиа, а самым надёжным медиа-источником стал Интернет – ему доверяют 40% пользователей¹⁷.

В 2012 г. в нашей стране продолжилась практика **внеправового давления на журналистов**: нападения, уголовные преследования с использованием так называемой «антиэкстремистской» статьи (282 статья УК Российской Федерации), задержания, изъятия тиражей. Продолжилась и практика увольнения негодных журналистов. Так, главного редактора газеты «Новочеркасские ведомости» городские власти увольняли семь раз, после чего суд восстанавливал его на работе¹⁸.

Представителям СМИ часто приходится сталкиваться с таким видом давления, как угрозы. Статистика «Фонда защиты гласности» показывает, что в 2008 г. имело место 15 таких случаев, в 2009 г. – 31, в 2010 г. – 31, в 2011 г. – 37, в 2012 г. – уже 55. К сожалению, угрозы журналистам обычно не воспринимаются полицией в качестве достаточного повода для начала расследования. В 2011 г., по данным «Фонда защиты гласности», в России погибли 6 журналистов, на начало ноября 2012 г. – трое. 5 декабря в Нальчике был расстрелян диктор ВГТРК Казбек Геккиев. Беснаказанность нападающих остаётся одной из острых проблем. Чрезвычайно редко дела о нападениях на представителей масс-медиа заканчиваются обвинительными приговорами, как правило, это случаи, не связанные с профессиональной деятельностью журналистов¹⁹.

Необходимо отметить, что в текущем году активно обсуждался вопрос о предоставлении сотрудникам СМИ разрешения на ношение оружия. С такой инициативой выступил журналист и депутат Государственной думы Российской Федерации Б.Л. Резник. Журналистское сообщество в целом высказалось против такой меры,

¹⁶ «Вся правда – в телевизоре?» – ВЦИОМ, Пресс-выпуск № 2081
[//http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112941](http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112941)

¹⁷ «Доверие к телевидению упало до исторического минимума», - «РБК daily», 24/07/2012,
(<http://www.rbcdaily.ru/2012/07/24/media/562949984385714>)

¹⁸ «Ростовская область. Крепостные журналисты. Продолжение темы», - Фонд защиты гласности № 590 (<http://www.gdf.ru/digest/item/1/1023#r1>)

¹⁹ Использованы сведения из монитора Фонда защиты гласности и базы данных «Россия. Конфликты в СМИ» (<http://mediaconflictsinrussia.org/>)

которая также противоречит положению, закреплённому в Кодексе профессиональной этики российского журналиста.

Внеправовое давление на оппозиционные СМИ принимало и многие другие формы. Например, в феврале 2012 г. журналисты радиостанции «Эхо Москвы» выразили недоумение по поводу требования контролирующего акционера радиостанции о досрочном прекращении полномочий действующего совета директоров радиостанции. Тем не менее, в итоге был согласован единый совместный список нового состава совета директоров²⁰. В сентябре 2012 г. в Екатеринбурге были проведены обыски в информационном агентстве Ura.ru, против главного редактора агентства возбуждено несколько уголовных дел²¹.

В 2012 г. увеличилось количество **законодательных инициатив, ограничивающих работу СМИ**, что определённо несет угрозу свободе слова в России. Озабоченность вызывают возможные последствия утверждения проекта Федерального закона N 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации». По мнению журналистского сообщества, из проекта данного закона необходимо исключить статьи, касающиеся деятельности СМИ. В силу нарушения конституционных прав и общественных интересов эти статьи Гражданского кодекса не могут быть подвергнуты правке.

Предлагаемые разработчиками законопроекта формулировки приведут к серьёзным ограничениям профессиональной деятельности журналистов. В частности, статья «Охрана частной жизни гражданина» даёт государственным служащим возможность засекретить любую информацию, тем самым нарушая данное журналисту право искать, запрашивать, получать и распространять информацию. Перечень сведений, составляющих «частную жизнь» гражданина неоправданно широк, вызывает удивление присутствие в нём «сведений об участии лица в судопроизводстве», что противоречит основному принципу открытости судопроизводства. Напомним: на сегодняшний день Федеральный закон от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ «О персональных данных» освобождает журналиста от обязанности заручаться согласием гражданина при их

²⁰ «Журналисты "Эха" согласовали с "Газпром-Медиа" новый совет директоров», -РИА, 14/02/2012, (<http://www.ria.ru/media/20120214/565447407.html>)

²¹ ««Нас решили защитить, проведя у нас обыски», - «Газета.Ru», 28/09/2012, (<http://www.gazeta.ru/social/2012/09/28/4792689.shtml>)

обработке, выводя профессиональную деятельность журналиста из-под действия общих правил.

В законопроекте также присутствуют положения, согласно которым невинно сформулированные основания могут стать поводом для ареста и уничтожения тиража. Так, пункт 3 статьи 152.2 запрещает использовать полученную с нарушением закона информацию о частной жизни лица, если такое использование нарушает интересы указанного лица. Из данной нормы не следует, распространяется ли она только на случай использования информации без согласия гражданина, либо на все случаи. Неясность формулировок приведёт к тому, что публикация практически любого редакционного материала СМИ может повлечь за собой риск быть признанной нарушением закона с применением предусмотренной п.4 этой же статьи последующих мер: изъятие и уничтожение материальных носителей (т.е. тиражей издания).

Вызывает возражения и предложенная редакция абз.4 п.2 ст.152 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающая необходимость опровержения сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, которые оказались доступными после их распространения в сети Интернет, способом, обеспечивающим доведение опровержения до пользователей сети Интернет. Формулировка рассматриваемой нормы позволяет её вольное толкование²².

Новый Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» также предусматривает ряд ограничений для публикации материалов в СМИ. Возможным средством давления на журналистов может стать и возвращение в Уголовный кодекс Российской Федерации статьи о клевете.

Наконец, в ноябре 2012 г. в Государственную Думу был внесён законопроект, согласно которому предлагается ввести понятие «СМИ – иностранный агент». Такой статус авторы «новации» хотят придать СМИ, получающим более 50% денег и имущества от иностранных государств, их органов, международных и иностранных организаций, а также от иностранных граждан и лиц без гражданства. Планируется создать специальный реестр СМИ-иностраных агентов. Журналистскому сообществу удалось добиться внесения в первую редакцию поправок, согласно которым действие законопроекта будет распространяться только

²² «Закон оставит страну без СМИ», - Пресс служба ОПРФ, 12/09/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/18920>)

на средства массовой информации, освещающие политическую деятельность в России. Тем не менее, и этот законопроект потенциально приведёт к ухудшению условий работы журналистов и едва ли получит одобрение медиасообщества.

Все эти меры в перспективе могут привести к негативным последствиям, к ограничению права граждан на доступ к объективной информации.

Ряд нововведений текущего года повлék за собой также **ухудшение инфраструктуры** традиционных СМИ. Так, большой урон отрасли может нанести резкое изменение условий импорта мелованной бумаги и картона²³. Кроме того, в связи с новой моделью цифровизации появляется опасность для частных региональных телекомпаний в связи со следующим: объявленный конкурс на формирование состава 2-го мультиплекса не предполагает дальнейшего сохранения сетевого партнёрства федеральных сетей и региональных телекомпаний, что создаёт угрозу деятельности около 900 региональных каналов.

В целом, за последние несколько лет исчезло около 25% газет и журналов, а тиражи упали на 50%²⁴. Это связано и с расширением количества пользователей Интернета, и со снижением покупательной способности населения, и с сокращением киосковых сетей. Нет положительных изменений в распространении прессы через подписку. Для изменения ситуации необходимо создание новой концепции развития российской прессы.

Проблемы российских СМИ в определённой степени «нивелируются» быстрыми темпами развития социальных сетей и блогосферы, однако именно традиционные СМИ формируют атмосферу гласности и открытости, обеспечивая право на свободу слова.

Важнейшая задача в достижении нового качества гражданского общества – создание **системы диалога власти, гражданского общества и СМИ**. В российских СМИ проблемы гражданского общества по-прежнему отражаются как «в кривом зеркале». Огромный пласт деятельности гражданских объединений не представлен в большинстве из них. Поэтому в некоммерческом сообществе СМИ воспринимаются в

²³ «Кто-то ошибся в цифрах», - Пресс служба ОПРФ, 06/09/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/18887>)

²⁴ «С киосков взятки гладки», - Пресс служба ОПРФ, 12/04/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/17332>)

большей степени в качестве бизнес-институтов и агентов экономических отношений, чем в роли субъектов общественной коммуникации. В погоне за информационными сенсациями и яркой картинкой СМИ проходят мимо действительно значимых и интересных гражданских инициатив.

Индустрия СМИ значительно меняется под влиянием «новых медиа», новых сред и способов создания и распространения аудиовизуального контента. Эти тенденции сказываются и на традиционных СМИ. Возникает противостояние телевидения, прессы и социальных сетей, профессионалов и любителей – блогеров, в результате чего изменяется социальная роль СМИ (о влиянии Интернета на гражданскую активность см. раздел 3.1).

Проведённое Общественной палатой Российской Федерации исследование выявило существенное расхождение информационного поля традиционных СМИ и блогосферы. При схожести общей информационной картины блогосфера демонстрирует большее внимание к противостоянию оппозиция – власть и меньшее – к официальным темам. Так, тема ужесточения законодательства (законы о митингах, НКО, клевете, регулировании Интернета) вышла на третье место по популярности в блогосфере, в то время как в СМИ заняла лишь 10-е. А такие темы, как выборы Президента Российской Федерации, саммит АТЭС показались блогерам гораздо менее значимыми, чем СМИ²⁵.

Это расхождение информационных полей не способствует авторитету СМИ, а также углубляет недоверие к ним в российском обществе. Искажение информационного поля раздражает людей, в первую очередь, на уровне местных сообществ, где деятельность отдельных активистов более заметна. В то же время сами НКО должны активнее лоббировать свои интересы в СМИ, предлагая информацию о своей деятельности в содержательном и ярком ключе.

Важным шагом в «наведении мостов» между властями, обществом и некоммерческими организациями должно стать **Общественное телевидение** России. В текущем году была проведена организационная подготовка к его запуску. 6 июля на Пленарном заседании члены Общественной палаты Российской Федерации выбрали 25 кандидатов в Совет по общественному телевидению, после чего список был направлен

²⁵« Под прессом», - Пресс служба ОПРФ, 03/11/2011, (<http://www.oprf.ru/1449/1478/1497/newsitem/15849>)

Президенту Российской Федерации²⁶. В утвержденном Положении о Совете по общественному телевидению один из пунктов предполагает независимый мониторинг общественного мнения, определяющий соответствие деятельности телеканала запросам общества, уровень доверия к нему в различных социальных группах и обществе в целом.

Важно обсудить миссию и принципы вещания общественного телевидения. Только тогда оно оправдает свое название и предназначение, когда структура его вещания будет отвечать структуре интересов и задачам гражданского общества. Общественное телевидение призвано заполнить лагуну в отображении проблем гражданского общества в информационном поле. Важно, чтобы общественное телевидение стало площадкой информирования о проблемах, волнующих большинство людей, о путях их решения, своего рода коллективным организатором гражданского общества.

С целью налаживания диалога между журналистским сообществом и представителями третьего сектора Общественная палата Российской Федерации учредила конкурс на освещение в СМИ проблем гражданского общества – «Гражданская позиция».

Способствовать позитивным изменениям в российских СМИ должна реализация инициативы постепенного их **разгосударствления**. Это реальная институциональная основа для свободы слова и поддержки политической конкуренции. Разгосударствление должно привести к возникновению нового поколения коммерческих средств массовой информации, владельцы которых будут утверждать принципы политического плюрализма. Безусловно, большинство СМИ являются корпоративными структурами, подчинёнными сугубо коммерческим интересам своих собственников, однако постепенный уход государства с этого поля откроет дорогу новым инициативам – в первую очередь, на региональном и муниципальном уровне. Без этого трудно рассчитывать на формирование новой общественной атмосферы.

В 2012 г. Правительство Российской Федерации начало реализацию программы сокращения бюджетных расходов на государственные средства массовой информации, однако это не оказало существенного влияния на рынок. Согласно программе, финансирование государственных средств массовой информации в 2012 г. должно было сократиться на 5% от заложенной в бюджете суммы. В целом в 2012 г. на

²⁶ «Утверждён состав Совета по общественному телевидению». - См. официальный сайт Президента Российской Федерации, 18/07/2012, (<http://www.kremlin.ru/news/16012>)

финансирование государственных СМИ из бюджета направлялось 75,38 млрд руб. Большая часть денег была предназначена государственным теле- и радиоккомпаниям – 64,86 млрд руб. Финансирование периодической печати и издательств в 2012 г. составляло 5,5 млрд руб., из них 4,5 млрд руб. были направлены на финансирование периодических изданий органов исполнительной и законодательной власти. Информационные агентства в 2012 г. также были вписаны в бюджет²⁷. При этом большинство телеканалов, финансируемых государством, получают доходы также и от рекламы (хотя есть и другой пример – телеканал «Культура» более 15 лет работает без рекламы).

Такие робкие меры не ведут к реальному изменению российского рынка средств массовой информации. Разгосударствление СМИ по-прежнему не началось. Находясь в финансовой зависимости от местных властей, региональные СМИ вынужденно лишаются и независимой редакционной политики. Бюджетные вливания в государственные СМИ создают дисбаланс на рынке, мешают конкуренции.

В текущем году активно обсуждались вопросы соблюдения представителями СМИ **моральных норм** и, одновременно, возможные ограничения свободы слова в случае принятия новых положений, регулирующих журналистскую этику. В российском обществе всё активнее раздаются голоса о негативном влиянии содержания СМИ на общественную нравственность. Негодование части общества доходит до предложений ввести цензуру. Руководители СМИ и часть общественности отвергают эти предложения.

В Общественной палате Российской Федерации впервые была выдвинута инициатива подписания журналистским сообществом Хартии, внутреннего свода этических норм. Идею Хартии поддержало абсолютное большинство главных редакторов региональных СМИ, но представители ряда федеральных СМИ высказали опасения, что она дополнительно ограничит свободу слова.

Данная дискуссия активизировалась в связи со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который обязал СМИ промаркировать материалы в соответствии с возрастными ограничениями. К категории «18+» относится информация, которая побуждает к опасным для жизни действиям или самоубийству,

²⁷ « Не по средствам массовая информация». - «Газета.Ru», 12/07/2012, (<http://www.gazeta.ru/business/2012/07/11/4678461.shtml>)

оправдывает противоправное поведение, провоцирует желание употреблять наркотики, алкоголь или табак и др. Норма вызвала неоднозначную реакцию в масс-медиа, которые посчитали недостаточно ясными ряд формулировок документа. В течение первого месяца действия закона Роскомнадзор закрыл 640 сайтов. Всего с 1 ноября 2012 г. ведомство рассмотрело 19 тыс. заявлений. Наиболее часто закрывался доступ к сайтам, распространявшим наркотики²⁸.

Однако слабая консолидация журналистского сообщества мешает изменить ситуацию к лучшему.

Союз журналистов СССР прекратил свое существование в 1991 г. Сегодня действует около 500 некоммерческих организаций в области СМИ. Прямыми «наследниками» Союза журналистов СССР принято считать Союзы журналистов России, Москвы, Санкт-Петербурга. Таким образом, наиболее крупные объединения широко представлены в столице и крупных городах. Но именно небольшие региональные СМИ, которые занимаются проблемами одного города или даже улицы, особенно нуждаются в поддержке общества и коллег, поскольку не могут противостоять давлению местной власти, бизнеса или криминала.

Большинство некоммерческих организаций в области СМИ существуют лишь благодаря частной инициативе, зачастую не находя поддержки даже в профессиональном сообществе. Продвигая собственные проекты по мере сил, они не могут скоординировать и объединить усилия даже при наличии общих целей. Крупнейшие некоммерческие организации также имеют мало возможностей для практических действий.

Назрела необходимость в создании Национальной федерации российской прессы, которая могла бы объединить НКО медиаотрасли и отстаивать ключевые права журналистов. Это необходимо и для общественного контроля за тем, как соблюдаются нормы профессиональной этики. Создание такой Федерации позволило бы многочисленным НКО сохранить свою независимость и самостоятельность и одновременно дало бы возможность объединиться, стать посредником в диалоге журналистского сообщества с властями и гражданским обществом.

²⁸ «За месяц Роскомнадзор закрыл 640 вредных для детей сайтов». – См. официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, 12/05/2012, (<http://www.rfdeti.ru/display.php?id=6189>.)

2. Гражданское общество и государство: форматы диалога и проблемы взаимодействия

Современные тенденции развития политических институтов в мире свидетельствует о возрастающей роли публичной политики, которая представляет собой особое качество государственного управления – отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнёрства, кооперации, «логики обслуживания», развития нового государственного менеджмента, исключая жесткие вертикальные формы «господства-подчинения». Публичная политика опирается на активное гражданское участие в принятии властных решений, а также в их реализации.

На выборах Президента Российской Федерации в марте 2012 г. была отмечена высокая активность НКО, включившихся в наблюдение за ходом выборов (Российский фонд свободных выборов, Ассоциация по защите избирательных прав «Гражданский контроль», Общественный совет «Честный выбор», Общественный комитет «За честные выборы», Корпус наблюдателей, Лига избирателей, проект «Гражданин – наблюдатель» и др.). За ходом выборов наблюдала Общественная палата Российской Федерации и более 50 региональных общественных палат, которые также провели специальное дистанционное обучение наблюдателей. По требованию общественности впервые избирательные участки были оборудованы веб-камерами и трансляция велась в Интернете. Все это способствовало тому, что в 2012 г. политическая жизнь в России приобрела новый динамизм. На фоне массовых оппозиционных митингов была проведена политическая реформа – либерализовано законодательство о политических партиях, возвращены прямые выборы губернаторов, подготовлена реформа Совета Федерации. Эти шаги должны привести к повышению общественно-политической активности и конкуренции, расширению публичной сферы.

2.1. Площадки содержательного диалога общества и власти

Гражданское общество, выступая в качестве независимого и влиятельного участника общественно-политических процессов в стране, взаимодействует с институтами государства. Возможны самые разные формы такого участия: выработка правил и стандартов, общественный контроль, публичные процедуры, включая мероприятия общественных палат и общественных советов, экспертизы. Качество и разнообразие площадок для содержательного диалога между гражданским обществом и государством во многом определяет демократичность общественной жизни России, её гражданский климат и перспективы развития гражданского общества.

Постепенно наращивают свою активность общественные советы при органах государственной власти, хотя не все из них являются в полной мере независимыми и подотчётными гражданскому обществу.

В своей предвыборной статье В.В. Путин предложил выработать новый порядок формирования общественных советов. Кроме того, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было сформулировано требование установить перечень нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов.

В течение года Общественная палата Российской Федерации совместно с Правительством и Администрацией Президента Российской Федерации рассматривали эту проблему. В итоге было решено, что советы должны формироваться на основе предложений региональных общественных палат, авторитетных НКО, представителей ведущих вузов, Российской академии наук²⁹.

Расширяется сеть региональных общественных палат. В 2012 г. были сформированы три новые общественные палаты – в Архангельской

²⁹ «Никто не судья в своем деле», - Пресс-служба ОПРФ, 19/07/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/18518>)

области, Сахалинской области и Хабаровском крае. Кроме того, были утверждены законопроекты об Общественной палате г. Москвы, Республики Бурятия и Ненецкого автономного округа.

Продолжил свою деятельность и сформированный ранее Совет по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами) регионов России.

Процесс формирования общественных палат и общественных советов пошел вглубь: они действуют на уровне федеральных округов, в муниципальных районах. Так, общественные палаты сформированы в большинстве муниципальных районов и городских округов Московской области. Действуют и формируются схожие институты и в иных формах – так, в Санкт-Петербурге есть общегородской Общественный совет и общественные советы при главах районных администраций.

В ситуации, когда региональные палаты решают всё более сложные задачи, а сеть общественных палат разного уровня существенно расширилась, им нужна более прочная легальная поддержка. В гражданском обществе продолжается дискуссия о необходимости принятия специального закона об общественных палатах субъектов Федерации (соответствующий законопроект уже разработан).

Другим важным институтом – посредником между властью и гражданским обществом выступает институт Уполномоченного по правам человека, который функционирует на федеральном и региональном уровнях. В 2009 г. возник также институт Уполномоченного по правам ребенка. В 2012 г. появились новые площадки взаимодействия государства и гражданского общества, в частности, институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Его полномочия будут закреплены в отдельном законе.

Площадкой диалога может стать и созданная в 2012 г. новая система «Открытого правительства». По словам Министра Российской Федерации М.А. Абызова, неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений – один из главных вызовов для современной России. Ответом на этот вызов и призвано стать «Открытое правительство», которому предстоит внедрить современные технологии для вовлечения в обсуждение и выработку государственных

решений значительного количества людей, представляющих различные точки зрения³⁰.

Привлечение общественности к обсуждению решений органов власти и важнейших законопроектов постепенно становится частью государственной политики. Так, 22 февраля 2012 г. было подписано постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», которые оформили порядок проведения общественного обсуждения таких законопроектов с использованием сети Интернет³¹. Согласно этим Правилам, документ должен появляться в сети Интернет в течение двух дней после поступления в соответствующий департамент министерства, а отзывы о нём включаются в отчёт для дальнейшего рассмотрения Правительством. Кроме того, в течение года шла разработка методики оценки эффективности деятельности (KPI) руководителей федеральных органов исполнительной власти в части улучшения условий ведения бизнеса³².

Важнейшей формой прямого общественного контроля за государственным аппаратом является доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. От полноты и своевременности информированности граждан зависит их способность влиять на власть с целью обеспечения и защиты своих прав и свобод, эффективного управления, качественного оказания публичных услуг. Элементом открытости органов государственной власти является система электронного правительства, которая позволяет гражданам получать государственные услуги в электронном виде.

Центральным звеном системы электронного правительства в России является официальный «Портал государственных услуг» (<http://www.gosuslugi.ru/>). В октябре 2012 г. количество пользователей Портала достигло 15 млн человек, а более 3 млн пользователей зарегистрировали на Портале свои личные кабинеты.

³⁰ «Управление без иерархии», - «Ведомости», 25/06/2012, (www.vedomosti.ru/newsline/news/2120692/otkryt_pravitelstvo)

³¹ «Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. N 159 г. Москва», - «Российская Газета», (<http://www.rg.ru/2012/03/02/obsuzhdenie-dok.html>)

³² «У министров и руководителей федеральных ведомств появятся персональные KPI», «Ведомости», 13/07/2012, (http://www.vedomosti.ru/politics/news/2279995/chinovnik_po_merke?full#cut)

В 2012 г. была запущена система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Главная функция системы – передача между ведомствами необходимых для оказания государственных услуг данных. К системе должны будут подключиться не только федеральные информационные системы, но и региональные СМЭВ.

Организация Объединенных Наций (ООН) в 2012 г. опубликовала очередное исследование по уровню развития электронного правительства в мире. Документ оценивает готовность и возможности национальных государственных структур в 190 странах в использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для предоставления гражданам государственных услуг. Россия, по сравнению с 2009 г., заметно поднялась в рейтинге до 27 места, улучшив свои позиции сразу на 32 пункта. Вместе с тем, подробный анализ причин, позволивших добиться России таких результатов, показывает, что подъём обусловлен в большей степени развитием ИКТ-инфраструктуры, а не собственно качеством государственных услуг³³.

2.2. Развитие системы общественного контроля

Наличие независимой внешней оценки – одно из ключевых условий жизнеспособности и развития любой системы. Свободная от гражданского контроля государственная власть теряет связь с обществом и ответственность перед ним, поддается соблазнам принятия волюнтаристских решений. Формирование и функционирование эффективного государства объективно требует установления общественного контроля над его деятельностью.

В последние годы в нашей стране велась работа по развитию общественного контроля, хотя до сих пор в законодательстве не

³³ «Исследование ООН: рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства 2012 года», - Центр гуманитарных технологий, 09/03/2012, (<http://gtmarket.ru/news/2012/03/09/4102>)

определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, нет установленных процедур контроля.

Вот почему был подготовлен и в течение 2012 г. обсуждался законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В документе предложены механизмы осуществления общественного контроля, обозначены его основные задачи. В проекте представлены новые понятия, такие как «общественные интересы» и «обязательная общественная экспертиза»; прописаны процедуры общественного контроля: мониторинг, слушания, экспертиза, а также общественная проверка и общественное расследование. Предполагается ввести ответственность за нарушение общественного контроля, предусмотрено и то, как предупреждать злоупотребления со стороны «общественников».

Субъектами общественного контроля признаются граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (общественные советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных, региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю. Формами общественного контроля выступают общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественное слушание (обсуждение), общественная проверка (расследование).

Утверждается, что общественная экспертиза – это форма общественного контроля, основанная на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам.

Закон будет базовым и повлечёт за собой изменения в целый ряд действующих федеральных законов и создаст условия для принятия новых. Дополнительно разработан текст законопроекта об общественной экспертизе. Многие наработки войдут в подзаконные акты и в профильные законы. Необходимы изменения и в региональных законах – в двух регионах (в Пермском и Красноярском крае) уже приняты и работают региональные законы об общественном контроле.

Ряд экспертов считают единое законодательство об общественном контроле излишним и не соответствующим мировой практике. Однако в России принципиальный и открытый общественный контроль не входит в общественно-политическую традицию и нуждается в подкреплении соответствующим законодательством.

В 2012 г. исполнилось четыре года со дня принятия Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». За этот период общественные наблюдательные комиссии нашли свою нишу среди институтов гражданского общества.

В отличие от других ведомств и служб, которым предписано осуществлять контроль за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, общественные наблюдатели в добровольном порядке на общественных началах взяли на себя определенную ответственность за судьбы людей, изолированных от общества.

Полномочия членов ОНК на осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания распространяются на закрытые учреждения (исправительные учреждения, следственные изоляторы, изоляторы временного содержания, гауптвахты, дисциплинарные батальоны, учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей), подведомственные соответственно Федеральной службе исполнения наказаний, Министерству внутренних дел, Министерству обороны, Министерству образования и науки и Пограничной службе ФСБ России.

Работа большинства общественных наблюдательных комиссий даёт возможность администрации мест принудительного содержания услышать общественную оценку результатов деятельности персонала с точки зрения обеспечения законных прав подследственных, обвиняемых и осуждённых; снимает напряжённость среди лиц, находящихся во временной изоляции от общества, за счёт дополнительного общения с ними независимых от правоохранительных органов граждан; настраивает руководителей и персонал учреждений на устранение вскрытых членами наблюдательных комиссий нарушений в области прав человека; в определённой степени оберегает сотрудников мест принудительного содержания от совершения правонарушений.

В настоящее время в 80 субъектах Российской Федерации функционируют общественные наблюдательные комиссии общей

численностью 750 человек. Практически все из них, за исключением комиссий Камчатского и Ставропольского краёв, а также Еврейской автономной области, прошли первую ротацию.

С каждым годом растёт число посещений мест принудительного содержания. Перед членами ОНК не стоит задача регулярного обязательного (не реже одного раза в месяц) посещения. В зависимости от складывающейся обстановки они могут посещать то или иное учреждение достаточно часто, а могут ограничиться одним или двумя посещениями в год.

За 10 месяцев 2012 г. представители ОНК осуществили в общей сложности более трёх тысяч выездов в закрытые учреждения. По результатам обнаруженных нарушений прав граждан, временно изолированных от общества, были подготовлены 1,5 тыс. актов и заключений. Члены ОНК рассмотрели и направили заявителям около 8 тыс. ответов на их жалобы и обращения. Непосредственно в местах принудительного содержания были проведены встречи более чем с 12 тыс. заключённых.

В преддверии президентских выборов члены ОНК впервые провели мониторинг соблюдения избирательных прав в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

Членами Общественной палаты Российской Федерации был разработан и утверждён 12 июля 2012 г. Кодекс этики членов общественных наблюдательных комиссий.

В своей деятельности члены ОНК порой сталкиваются с непониманием со стороны сотрудников исправительных учреждений и правоохранительных органов, несоблюдением федерального законодательства. Так, в марте 2012 г. председателя общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга не пустили во 2-й отдел полиции, где находились 8 человек, задержанных на несанкционированном митинге возле Мариинского дворца.

В текущем году несколько происшествий в местах принудительного содержания оказались под особым контролем общественных наблюдательных комиссий. В марте ряд осуждённых в колонии особого режима города Льгова объявили голодовку. После посещения колонии представителями ОНК и средств массовой информации ситуацию удалось урегулировать. В сентябре 2012 г. в ИК №1 Тверской области скончался заключённый Олег Зарубов.

Следственное управление Следственного комитета по Тверской области возбудило уголовное дело³⁴. В августе члены общественной наблюдательной комиссии (ОНК) Челябинской области заявили об избииении заключённых в колонии № 6 города Копейск и вымогательстве у них денег. Но несмотря на показания свидетелей, уголовного дела возбуждено не было³⁵. В конце ноября в той же колонии заключённые объявили голодовку, потребовав ослабить режим содержания. Только вмешательство правозащитников позволило остановить эскалацию конфликта. Однако такие ситуации свидетельствуют, в том числе, и о недоработке членов ОНК.

Участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества является демократической основой для проводимых преобразований. Одним из таких институтов является Общественная палата Российской Федерации, важнейшим направлением деятельности которой, в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 27.12.2005 N 195-ФЗ), «Об Общественной палате Российской Федерации» является проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Общественная экспертиза как комплексное независимое исследование законопроектов на соответствие правам и законным интересам граждан позволяет учитывать мнения и потребности представителей различных социальных групп населения.

За период существования Общественной палаты Российской Федерации было подготовлено более 200 экспертных заключений по проектам нормативно-правовых актов, имеющих важное социальное значение. В 2012 г. такую экспертизу прошли наиболее резонансные законопроекты. Так, по результатам общественной экспертизы законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» Общественной палатой Российской Федерации было подготовлено заключение, в котором предложены так называемые «фильтры» для вновь создаваемых политических партий с целью исключения ситуации излишней раздробленности политической системы.

В ходе общественных слушаний по законопроекту «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

³⁴ «Силу не рассчитали?», - Пресс-служба ОПРФ, 24/09/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/19058>)

³⁵ «Труп и медкарту нам не показали», - Пресс-служба ОПРФ, 14/08/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/18700>)

Федерации» были поддержаны положения законопроекта, позволяющие использовать возможности либерализации создания и функционирования новых политических партий.

В Общественной палате Российской Федерации обсудили проект Федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг. Опубликованный в сентябре Министерством финансов Российской Федерации проект бюджета был раскритикован членами Общественной палаты, так как он поставил под угрозу исполнение целого ряда указов Президента Российской Федерации, направленных на реализацию задач по обеспечению социальной и общественно-политической стабильности в стране.

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза и подготовлено заключение по законопроекту «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»», в котором было подвергнуто критике чрезмерное повышение шкалы штрафов ввиду возможных коррупционных рисков. Кроме того, широта дискреционных полномочий при наложении административного наказания увеличивает коррупционный риск, что противоречит государственным программам по противодействию коррупции.

17 октября 2012 г. в Общественной палате Российской Федерации были проведены слушания по обсуждению проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». По мнению членов Общественной палаты Российской Федерации, принятие законопроекта создаст правовую основу для реализации системных управленческих решений органами государственной власти федерального и регионального уровней, позволит скоординировать их деятельность с экономическими планами хозяйствующих субъектов и инвесторов, что в целом будет способствовать определению долгосрочных стратегических ориентиров для развития экономики страны.

Острая полемика развернулась при обсуждении законопроекта «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан, осквернению объектов и предметов религиозного почитания (паломничества), мест религиозных обрядов и церемоний». В экспертном заключении Общественной палаты Российской Федерации отмечается, что законопроект противоречит основным принципам Конституции

Российской Федерации и ряду международных нормативных актов. Кроме того, законопроект содержит ряд юридически неопределённых терминов и не согласован с действующим законодательством с точки зрения юридической техники.

В целом возросшие требования к повышению эффективности государственного управления в условиях модернизации России существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество общественного участия в законотворческом процессе, возрастает значение законодательного обеспечения и общественного признания проводимых преобразований.

2.3. Инфраструктура поддержки «третьего сектора» и её эффективность

Важным каналом общественно-государственного взаимодействия в последние годы стала система государственной поддержки третьего сектора. Такая поддержка призвана не просто материально укрепить отдельные общественные организации, а оказать определенное влияние на весь сектор социальных услуг, всё большую роль в котором призваны играть некоммерческие организации. Расширение поля деятельности социально ориентированных НКО находит поддержку у населения, и, как правило, ведёт к улучшению качества услуг.

В большинстве западных стран государство оказывает серьёзную поддержку третьему сектору. Доля государственных средств в бюджетах НКО в здравоохранении и образовании составляет здесь около 50%. Соответственно, некоммерческий сектор становится одним из ключевых поставщиков социальных услуг – так, доля некоммерческого сектора на рынке здравоохранения США доходит до 30%. Наиболее активно используется механизм возмещения государством стоимости оказанных НКО услуг³⁶.

³⁶ Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем [Текст]: Аналит. докл. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» /Под ред. Л.И.Якобсона, И.В. Мерсияновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.

В России объёмы государственной поддержки третьего сектора в последние годы растут. Для предоставления субсидий из федерального бюджета (так называемые «президентские» гранты) некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, в том числе на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов другим некоммерческим неправительственным организациям, для реализации социально значимых проектов в 2011 г. был выделен 1 млрд. рублей, в 2012 году – более 1,5 млрд. рублей.

Конкурс «президентских» грантов проводится на основании Распоряжения Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 г. N 216 рп «Об обеспечении в 2012 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества». Среди приоритетов конкурса – проведение социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества; охрана здоровья населения и окружающей среды; проекты в области образования, искусства, культуры и общественной дипломатии; защита прав и свобод человека, правовое просвещение; поддержка и социальное обслуживание малоимущих и социально незащищённых категорий граждан; поддержка молодёжных инициатив, проектов молодёжных движений и организаций. Операторами конкурса выступали Институт общественного проектирования, Лига здоровья нации, Институт проблем гражданского общества, Межрегиональная правозащитная общественная организация «Сопrotивление», Национальный благотворительный фонд и Государственный клуб.

Важным адресатом государственной поддержки являются **социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО)**. Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» социально ориентированными признаются некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. N 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»

приоритетными направлениями поддержки социально ориентированных НКО определены:

- а) профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства;
- б) повышение качества жизни людей пожилого возраста;
- в) социальная адаптация инвалидов и их семей;
- г) развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, деятельности детей и молодёжи в сфере краеведения и экологии;
- д) развитие межнационального сотрудничества;
- е) иные направления деятельности, мероприятия по которым осуществляются субъектами Российской Федерации в соответствии с утверждёнными ими программами поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций³⁷.

В 2011 г. в 53 субъектах Российской Федерации были также приняты региональные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с общим объёмом финансирования более 3 млрд. руб. в 2011 г. (в 2012 г. эта сумма составила более 4 млрд. руб.).

Качество реализации программ отличается в разных регионах и в значительной степени зависит от мотивированности и профессионализма региональных властей. Журналисты и эксперты также обнаружили отдельные случаи конфликта интересов в ходе проведения конкурсов поддержки СО НКО. Так, в некоторых регионах члены комиссий, не заявляя о конфликте интересов, участвовали в обсуждении заявок, в победе которых были заинтересованы. Сами конкурсные комиссии при этом могли на три четверти состоять из чиновников, а к участникам конкурса предъявлялись «избыточные» требования, сроки подачи заявок

³⁷ «О программе поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». – См. официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации, (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20110929_6)

были крайне сжатыми, извещения о конкурсах размещались лишь на официальных сайтах областных администраций³⁸.

В ноябре 2012 г. Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации проект постановления «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций», предусматривающий формирование перечня федерального имущества, которое может быть предоставлено во владение и (или) в пользование социально ориентированных НКО, а также порядок и условия предоставления федерального имущества, включённого в указанный перечень.

В 2013 г. государственная поддержка социально ориентированных НКО будет увеличена как за счёт выделения дополнительных бюджетных ассигнований, так и за счёт развития других форм поддержки. Минэкономразвития России в 2013 г. будет софинансировать на конкурсной основе региональные программы поддержки социально ориентированных НКО в объёме 630 млн руб., а также проведёт конкурсный отбор социально ориентированных НКО для предоставления субсидий из федерального бюджета на общую сумму 280 млн руб. До 2,37 млрд руб. будет увеличен объём средств, направляемых на государственную поддержку некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества («президентские» гранты).

³⁸ «Деньги для НКО выдали с конфликтом интересов», - Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Россия, (<http://transparency.org.ru/antikorrupcionnaia-ekspertiza/dengi-dlia-nko-vydali-s-konfliktom-interesov>)

3. Гражданская активность в 2012 году

В 2012 г. Общественная палата Российской Федерации провела мониторинг наиболее популярных и значимых тем, которые обсуждались в течение года в обществе и в СМИ. В мониторинг были включены как плановые события (например, выборы Президента Российской Федерации), так и экстраординарные. С 6 по 16 ноября с этой целью был проведён специальный опрос населения крупных городов России.

В восприятии населения значимость отдельных информационных поводов несколько отличается от сообщений СМИ, но в целом круг сюжетов общий.

Информационное поле 2012 г. (если исключить внешнеполитические и спортивно-развлекательные темы) можно представить следующим образом. Около половины сообщений (45%) были посвящены внутриполитическим проблемам. Самое значительное внимание из них было приковано к протестному движению и оппозиционным акциям. Это связано и с активностью оппозиции, и с тем, что протестные акции продолжались в течение всего года.

Не меньший резонанс вызвали события, связанные с хулиганской акцией в Храме Христа Спасителя и последовавшим судебным процессом.

Большое внимание уделено стихийному бедствию в Краснодарском крае, приведшее к большим человеческим жертвам, а также участию добровольцев в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. В СМИ эта тема была представлена меньше.

Внимание общества было также обращено на новое законодательство, ужесточившее правила проведения массовых акций и вернувшее в уголовный кодекс статью о клевете, а также Закон об НКО – «иностранных агентах». Последняя тема особенно активно обсуждалась в блогосфере, где вышла на третье место по популярности.

Громкое дело в связи с убийством задержанного в казанском отделе полиции ОВД «Дальний», произошедшее 9 марта, вызвало волну негодования в публикациях прессы и в обществе в целом.

Рейтинг 15 самых популярных тем в СМИ, блогосфере и в обществе

ТЕМЫ	СМИ	блоги	опросы
Pussy Riot	2	1	1-2
Наводнение в Краснодарском крае	7-8	5	1-2
Протестные акции (митинги, шествия, выборы в КСО)	1	2	3
Ужесточение законодательства о митингах, клевете, НКО	10	3	4
Выборы Президента Российской Федерации	3	10	5
Кризис в Греции и Еврозоне	5	7	6
Олимпиада в Лондоне	4	8	7
Вступление России в ВТО	11	6	8
Выборы Президента США	13	13	9-10
Выборы 14 октября	14	17	9-10
Убийство задержанного в ОВД «Дальний»	12	16	11
Война в Сирии	9	4	12
Чемпионат Европы по футболу	7-8	11	13
Саммит АТЭС	6	9	14
Чемпионат мира по хоккею	15	14	15

Оценки интереса граждан к информационным темам 2012 года



3.1. Формы активности гражданского общества и новые гражданские инициативы

Рост протестных настроений в 2012 г. вылился в серию массовых протестных акций политического характера. Например, сообщения о возможных фактах фальсификаций на выборах в Государственную Думу стали поводом для многотысячных протестных выступлений.

Социологи «нарисовали» портрет «среднестатистического» участника протестных акций. По их данным, собравшихся на Якиманке и Болотной-2 от населения страны в целом отличает высокий уровень образования. 63% опрошенных закончили вуз, 7% – два вуза, либо вуз и аспирантуру. По роду занятий среди участников акций выделяются две самые значительные группы – руководители (владельцы собственного бизнеса, главы отделов и т.п. – в сумме они составляют 23%) и специалисты с высшим образованием, но без руководящих функций (36%). 13% – служащие (без специального образования) и рабочие, 11% – студенты, столько же пенсионеров³⁹.

В стимулировании общественной активности, в организации митингов, а затем и участии в контроле за ходом выборов большую роль сыграли активисты сети.

Сегодня половина населения России – пользователи Интернета. В сегменте до 34 лет аудитория Интернета уже обогнала телевидение и другие медиа. Россия стала европейским лидером по количеству пользователей Интернета. По данным ВЦИОМ, весной 2012 г. ежедневная аудитория Сети выросла до 38% от населения страны. По данным международной исследовательской компании ComScore, в 2007 г. российский пользователь Интернета в среднем проводил в сети 13,3 часа в месяц. К началу 2012 г. средняя продолжительность нахождения в сети выросла почти в 2 раза – до 22,4 часов в месяц.

Российский сегмент «всемирной паутины» отличает глубокое проникновение социальных сетей. Как показывает исследование ВЦИОМ, подавляющее большинство российских пользователей Интернета зарегистрированы в социальных сетях.

³⁹ «Якиманка и Болотная 2.0. Теперь мы знаем, кто все эти люди!», - Левада-Центр, 10/02/2012 (<http://www.levada.ru/10-02-2012/yakimanka-i-bolotnaya-20-teper-my-znaem-kto-vse-eti-lyudi>)

Посещаете ли Вы социальные сети в интернете? (закрытый вопрос, один ответ, % от пользователей Интернета)		
	2010	2012
Пользуюсь соц. сетями	52	82
Не пользуюсь социальными сетями	46	18
Затрудняюсь ответить	2	1

В среднем российские пользователи проводят 13 часов в месяц в социальных сетях, что является одним из самых высоких показателей в мире. Однако «политический» сегмент социальных сетей и блогосферы довольно узкий – создателей исходного контента, заметных блогеров, примерно 1 тыс. человек, комментаторов этого контента примерно 10 тыс. человек; еще примерно 20 тыс. оставляют записи, которые не комментируются⁴⁰.

Социальные сети позволяют объединяться и планировать действия, что применимо как для организации конструктивной активности, так и прочих акций. К примеру, футбольные фанаты планируют драки в социальных сетях. Такой способ использования Интернета характерен для молодежи, которая присутствует в социальных сетях изначально и формирует здесь свою среду. Для людей старшего поколения социальные сети обычно не меняют принципиально стиль жизни⁴¹.

Благодаря «новым медиа» и социальным сетям граждане получили большую свободу самовыражения. Но у этого процесса есть обратная сторона. Ограничиваясь информацией от своих «друзей», человек создает новый и подчас очень мощный информационный фильтр, видит исключительно то, что соответствует его картине мира.

⁴⁰ «Доклад "РУНЕТ СЕГОДНЯ: исследование российского интернета"», - Фонд развития гражданского общества, 25/09/2012, (<http://civilfund.ru/mat/view/1>)

⁴¹ «Социальные сети: вред или польза?», - Левада-Центр, 13/01/2012, (<http://www.levada.ru/13-01-2012/sotsialnye-seti-vred-ili-polza>)

3.2. Формирование правовой культуры и защита прав граждан

Независимый суд и правоохранительные органы составляют необходимую инфраструктуру для деятельности гражданского общества. В текущем году состояние судебной системы России и проблемы правоохранительных органов не раз оказывались в центре внимания гражданского общества.

Важная характеристика состояния судебной системы в нашей стране – её закрытость. Одним из ключевых элементов становления стандартов открытости и ответственности должен стать новый порядок формирования квалификационных коллегий судей. Следует ограждать принцип независимости судей от любых посягательств. Но не менее опасно превращать судейский корпус в сословие, закрытое от общественного контроля.

К формированию квалификационных коллегий судей сегодня можно подключить региональные общественные палаты. Если половина членов квалификационных коллегий судей будет выдвигаться общественными палатами на конкурентной и гласной основе, а затем перед ними отчитываться, то такая мера может существенно изменить ситуацию в судейском сообществе. Она повысит эффективность работы новых судебных процедур, призванных рассматривать нарушения норм законности внутри судейского сообщества. Есть шанс, что именно независимые члены квалификационных коллегий не побоятся «выносить сор из избы».

Согласно ст. 14 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» тексты всех судебных актов подлежат размещению в сети Интернет. Свободный и немедленный доступ к тексту любого судебного решения стал важным шагом к качественно более высокой информационной доступности суда.

Важной гарантией доступа к правосудию является создание условий для беспрепятственного посещения зданий судов лицами с ограниченными возможностями здоровья. К сожалению, в большинстве государственных учреждений такие условия отсутствуют. По-прежнему

остро стоит проблема обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах лишения свободы⁴².

Несовершенство судебной системы проявляется и в обвинительном уклоне, в основе которого лежит восприятие судьей представителей следствия как членов своей корпорации. Такое «сотрудничество прокуратуры с судом» приводит к деградации судебной системы⁴³.

Внутренние проблемы судебной системы дополняются и общей атмосферой недоверия к непредвзятости и справедливости судебных разбирательств, которая широко распространена в российском гражданском обществе. Широко бытует мнение, что многие судебные решения принимаются в результате внеправового давления на суд.

По-прежнему мало доверия у граждан вызывает деятельность полиции. В 2010 г., еще до начала реформы МВД, проблему произвола и беззакония правоохранительных органов серьезной считали 81% граждан, 77% – чувствовали себя слабо защищенными от них (опрос «Левада-Центра»). В апреле 2012 г. картина не изменилась: «произвол» назвали серьезной проблемой 83% респондентов, а опасаются произвола 73%. В целом россияне по-прежнему склонны не доверять полиции⁴⁴.

В 2012 г. стало очевидно, что широко разрекламированная полицейская реформа не дала ожидавшихся гражданским обществом результатов. Переаттестация сотрудников полиции, видимо, не предполагала качественной проверки их профессиональной пригодности, так как прошла в столь сжатые сроки. В Общественную палату Российской Федерации поступили жалобы на процесс переаттестации, в том числе от самих полицейских.

Большой общественный резонанс получило дело, связанное со смертью С. Назарова, погибшего в результате пыток и избиения в Отделе внутренних дел «Дальний» г. Казани. Последующее расследование

⁴² «Закон сильнее власти», - Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 6 марта 2012 г, Информационно правовой портал «Гарант», (<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/385912/>)

⁴³ «Система изнутри», - Пресс-служба ОПРФ, 17/08/2012, <http://oprfr.ru/press/news/2012/newsitem/18740>

⁴⁴ «Россияне о полиции», - Левада-Центр, 04/05/2012, (<http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii>)

выявило другие случаи пыток задержанных в этом отделении. Однако даже после такого чудовищного случая были зафиксированы новые случаи избиений задержанных в отделениях полиции.

Важная проблема системы МВД – плохая работа с заявлениями граждан и так называемая «палочная система», когда эффективность работы региональных управлений внутренних дел определяется хорошей отчётностью. Защита прав и свобод отдельного гражданина, как правило, для отчётности бесполезна. Такие методы оценки не стимулируют сотрудников органов внутренних дел на внимательное отношение к жалобам потерпевших и в целом к запросам общества, ведут к отчуждению правоохранительных органов от населения.

В МВД сегодня разработана «Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации». К обсуждению привлечены и представители гражданского общества, в том числе последовательные критики правоохранительной системы. Ряд общественников предлагают провести новую переаттестацию полицейских. Правозащитные НКО разработали предложения, которые позволят повысить эффективность реагирования на сообщения о фактах применения сотрудниками органов внутренних дел незаконного насилия. Среди этих мер, в частности, возбуждение уголовных дел по всем фактам смерти людей в правоохранительных органах или в больницах после поступления из полиции⁴⁵.

Уголовное право и правоприменительная практика в России иногда противоречат здравому смыслу – например, когда за хулиганство гражданин может получить два года колонии, а за убийство – условный срок. Правоохранительная система должна ставить во главу угла пострадавшего. Чтобы сделать уголовное законодательство действенным и прозрачным, нужна концепция, которая стала бы своеобразным вектором дальнейшего развития и реформирования системы. Модернизация уголовного законодательства, реформирование правоохранительных органов и судебной системы невозможно без чёткого понимания целей и задач, которые преследует государство. С этой целью Общественная палата Российской Федерации разработала проект

⁴⁵ «Ни дня без пыток», - «Газета.ru», 10/04/2012,
(http://www.gazeta.ru/comments/2012/04/10_a_4341393.shtml)

Концепции уголовно-правовой политики. Над проектом работали более 50 ведущих экспертов в области уголовного права⁴⁶.

В 2011 - начале 2012 г. заметно выросло количество жалоб и обращений граждан по вопросам соблюдения прав на свободу совести и свободу вероисповедания. Участились попытки привлечения священнослужителей и верующих к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 282 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей наказание за совершённые публично или с использованием СМИ действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства по признакам отношения к религии. Неоправданными выглядят отдельные случаи применения антиэкстремистского законодательства к религиозным текстам⁴⁷.

Острая полемика развернулась в обществе по вопросу законодательного закрепления ответственности за оскорбление чувств верующих. Толчком к дискуссии стала хулиганская акция в Храме Христа Спасителя в Москве. В Общественной палате Российской Федерации прошло обсуждение законопроекта «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан, осквернению объектов и предметов религиозного почитания (паломничества), мест религиозных обрядов и церемоний». В экспертном заключении Общественной палаты Российской Федерации отмечается, что законопроект противоречит основным принципам Конституции Российской Федерации и ряду международных нормативных актов. Кроме того, он содержит ряд юридически неопределённых терминов и не согласован с действующим законодательством с точки зрения юридической техники. Из законопроекта не ясно, кто может быть надлежащим истцом по таким делам, и кто возьмёт на себя ответственность в интерпретации: оскорблены чувства верующих или нет? Но сама проблема защиты религиозных, а также светских убеждений остаётся актуальной.

⁴⁶ «Для борьбы с беззаконием», Пресс-служба ОПРФ, 30/05/2012, (<http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/17888>)

⁴⁷ статья 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и пункт 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313

3.3. Гражданское общество в решении социальных проблем (благотворительность и добровольчество)

За последние два-три года только четверть россиян безвозмездно работали на благо других людей. Часто (много раз) занимались такой работой 8% опрошенных, редко (несколько раз) – 14%, лишь однажды – 2%. Среднее время, затраченное на добровольческую работу в течение месяца, распределилось, согласно данным опроса, практически равномерно: по 3% опрошенных потратили на неё до 2 часов включительно, 3-5 часов, 6-10 часов и от 11 до 30 часов. Свыше 60 часов в месяц затратили на добровольческую работу 2% опрошенных⁴⁸. Большинство россиян в 2012 г. занимались безвозмездной деятельностью на благо других людей в одиночку (13%). Примерно такое же количество россиян были вовлечены в добровольческую работу через те или иные организации. В основном это происходило по месту работы (4%) или жительства (3%), а также в составе инициативных групп (2%)⁴⁹.

Всплеск добровольческой активности в 2012 г. был связан с трагическими последствиями наводнения в Краснодарском крае. В период с 8 июля 2012 года по 30 ноября 2012 года **Общественная палата Российской Федерации провела мониторинг ситуации в Крымском районе Краснодарского края**. 10 июля был объявлен набор в группу волонтеров для помощи в ликвидации последствий наводнения. Параллельно была организована работа с коммерческими организациями и благотворительными фондами с целью привлечения негосударственных ресурсов для оказания помощи населению.

Учитывая широкий комплекс проблем, выявленных в ходе посещения района стихийного бедствия, 17 июля в Общественной палате Российской Федерации была открыта «горячая линия» для граждан, пострадавших в результате наводнения в Краснодарском крае. Большую озабоченность вызывает отсутствие положительной динамики по обращениям, связанным с получением различных компенсаций. В период с июля по ноябрь 2012 г. практически не изменилось количество обращений, связанных с получением социальных выплат за утраченное

⁴⁸ Отчёт по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации». – М.: Фонд «Общественное мнение», 2012.

⁴⁹ Там же

имущество в размере 150 тыс. рублей (июль – 35,85%, ноябрь – 36,92%). Схожая картина и с социальными компенсациями на первоочередные нужды в размере 10 тыс. рублей (июль – 19%, ноябрь – 20%).

Была также выявлена недопустимая задержка при расчёте субсидий на осуществление капитального ремонта, а также выплате этих средств.

Множество проблем у граждан возникло от того, что официальная информация постоянно менялась и нередко носила противоречивый характер.

Учитывая характер проблем, выявленных в процессе осуществления мониторинга ситуации в Крымске, Общественная палата Российской Федерации предложила ряд мер, направленных на совершенствование системы оказания помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Среди них – предложение о разработке программы по стимулированию создания некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований с целью формирования гражданских механизмов взаимопомощи и общественного контроля в случаях чрезвычайных ситуаций⁵⁰.

Институт благотворительности можно рассматривать с экономической точки зрения как механизм перераспределения финансовых ресурсов между его собственниками (индивидами, институциональными субъектами) и их потребителями. При определённых условиях этот механизм может являться более действенным в сравнении с бюджетно-налоговыми мерами, поскольку изначально сопряжён с меньшими удельными издержками, а его действие обусловлено волеизъявлением донора.

В России пожертвования осуществляются, как правило, в виде милостыни (38%) или непосредственной передачи денег нуждающимся (16%), по месту работы (5%) или через друзей и знакомых (4%). Безусловно, личные контакты и кажущаяся прозрачность расходования собранных средств, зримое участие в судьбе просителя имеют большое значение для такого выбора. Обезличенные способы сбора пожертвований – через счёт в банке, мобильную связь (SMS), ежемесячные отчисления части зарплаты – не пользуются популярностью: к подобным формам

⁵⁰ Доклад Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан «Об итогах общественного мониторинга оказания помощи пострадавшим в результате наводнения в Крымском районе Краснодарского края» от 5 декабря 2012г. (см.: <http://oprfr.ru/ru/about/structure/structurenews/newsitem/19845>)

пожертвований прибегают около 1% россиян⁵¹.

В 2012 г. российский бизнес осуществлял благотворительную деятельность в больших, чем ранее, масштабах. Корпоративное добровольчество развивается в России как одно из направлений социальной ответственности бизнеса. Данные за 2012 г. ещё не обработаны, однако уже ясно, что объём благотворительных денег превысит показатели 2011 г., так как российские компании уже потратили на благотворительность 12 млрд рублей (данные «Форума доноров»). Наиболее распространёнными видами корпоративной благотворительности являются перечисление денежных средств и помощь детским домам. 59% россиян считают, что компании должны тратить часть денег на помощь обществу.

Корпоративное добровольчество развивается в России как одно из направлений социальной ответственности бизнеса. В основном его реализуют крупные транснациональные корпорации, у которых есть соответствующие ресурсы и технологии. Объединить усилия компаний и некоммерческих организаций в реализации социальной добровольческой деятельности призвана программа «Социальная сеть добровольческих инициатив – “СоСеДИ”», которая была представлена на «круглом столе» «Корпоративное добровольчество как форма социализации бизнеса»⁵².

С 2006 г. в России действует Федеральный закон, регулирующий создание **целевых капиталов** (эндаументов)⁵³. На 2012 г. в России зарегистрировано 85 фондов целевого капитала (в 2011 г. их насчитывалось 60). Они собрали в общей сложности около 18 млрд рублей⁵⁴.

Наиболее востребованной формой целевых капиталов стали эндаументы вузов, т.е. фонды, состоящие из пожертвований бывших

⁵¹ Отчёт по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации». – М.: Фонд «Общественное мнение», 2012.

⁵² «Программа развития корпоративного добровольчества», - Общероссийская Общественная Организация «Деловая Россия», (<http://www.deloros.ru/main.php?mid=0&doc=22924>)

⁵³ ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 №275-ФЗ//Консультант Плюс. Версия Проф.

⁵⁴ «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в январе-сентябре 2012 года», - Министерство Экономического Развития Российской Федерации, (http://www.budgetrf.ru/Publications/mert_new/2012/MERT_NEW201210271304/MERT_NEW201210271304_p_008.htm)

выпускников – таких создано уже 50. Несмотря на заметный рост, средств фондов пока недостаточно, чтобы оказывать заметное влияние на научную деятельность вузов. Ориентиром в данном случае служат американские университеты, для которых эндаументы являются одним из основных источников средств.

В 2012 г. государство анонсировало создание больших фондов целевого капитала при Инновационном центре «Сколково» и Общественном телевидении. Это послужило дополнительной рекламой самой идее эндаументов.

По итогам мониторинга реализации Федерального закона о целевых капиталах можно говорить о необходимости внесения в него ряда поправок. Это налоговые льготы для компаний, жертвующих в фонды целевого капитала, а также возможность для благотворительных фондов передавать средства в эндаументы.

Социальная реклама представляет собой важный инструмент продвижения и развития идеи благотворительности, добровольчества, реализации миссии некоммерческих организаций. В течение 2012 г. в законодательство о социальной рекламе были внесены важные поправки. Так, было законодательно разрешено без ограничений упоминать социально ориентированные некоммерческие организации, но только в случае, если содержание социальной рекламы непосредственно связано с информацией об их деятельности. Кроме того, любые организации, которые безвозмездно производят или распространяют социальную рекламу, больше не должны уплачивать с неё НДС. Продолжается дискуссия о необходимости разработки и принятия специального закона о социальной рекламе.

Из социальных проблем наибольшее внимание гражданского общества привлекает к себе состояние интернатной системы. Сегодня в нашей стране насчитывается более 1 тыс. детских домов, 227 домов ребёнка и 83 интерната. Около 140 тыс. детей содержатся в детских домах и интернатах. Начиная с 2006 г., количество сиротских учреждений уменьшилось на 24% (с 1770 заведений в 2006 г. до 1344 в 2011 г.)⁵⁵.

Представители гражданского общества неоднократно поднимали тему реформирования интернатной системы. Для России актуален вопрос: насколько нужны обществу детские дома? Подобная система воспитания

⁵⁵ «Россия без детских домов», - Пресс-служба ОПРФ, 25/09/2012, (<http://www.oprf.ru/ru/press/news/2012/newsitem/19075>)

будущих граждан мало эффективна. Согласно исследованиям НИИ детства Российского детского фонда, каждый третий воспитанник детского дома через год после выпуска становится бомжем, каждый пятый – преступником, а каждый десятый – и вовсе самоубийцей. При этом на такой «результат» государство тратит немалые деньги. Даже в самом «бедном» регионе на содержание одного ребенка в детском доме в год расходуется из бюджета 250-260 тыс. рублей.

Давно известно, что кроме усыновления и интернатной системы существуют другие формы воспитания неродных детей. К примеру, замещающие семьи, «детские деревни», состоящие из «мамы» – воспитательницы на зарплате – и шести-восьми детей разного возраста. В этой системе одним из важных результатов является социализация воспитанников. Сегодня в России работает лишь пять «детских деревень».

Общественная палата Российской Федерации разработала проект федеральной программы «Жилищный спасательный круг», призванный помочь бездомным семьям с детьми.

В последние годы всё более актуальной и значимой для гражданского общества становится тема участия **НКО в оказании социальных услуг** населению. В западных странах социальный заказ (государственный и муниципальный заказ и субсидии некоммерческим организациям) составляет 10-15% бюджетного финансирования отрасли. Это значит, что из 50 детских садов в городе 5-10 являются частными и получают не только средства родителей в виде платы за услуги, но и бюджетные доплаты.

В России диапазон оказываемых НКО услуг не слишком широк. По-прежнему наибольшее количество услуг оказывается детям (преимущественно – лечение, реабилитационные программы). Услуги для взрослых и пожилых людей развиты существенно меньше. Фактически не развиты образовательные услуги. ВИЧ/СПИД и наркомания также являются непопулярными темами.

При этом в таких сферах, как лечение для взрослых, услуги для пожилых, а также бездомных людей очень велик спрос на услуги НКО: 76% россиян считают, что негосударственные НКО должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач⁵⁶.

⁵⁶ Вопросы участия НКО в решении социальных задач обсудили чиновники и эксперты. - asi.org.ru, 24.04.2012

В России в настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, финансируемых за счёт бюджета, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. В условиях отсутствия конкуренции они слабо заинтересованы в повышении качества и эффективности работы. Малопрозрачной остаётся система принятия решений в отношении объёмов и качества государственных (муниципальных) услуг. Потенциал НКО в роли поставщиков социальных услуг недоиспользуется.

Социологи отмечают новые тенденции в отношении населения к **социальному предпринимательству**, которые проявились в текущем году. Отмечена тенденция к росту информированности россиян о понятии «социальное предпринимательство»: за последний год совокупная доля сообщивших, что они хотя бы слышали об этом понятии, составила треть граждан, что на 8% больше, чем год назад. За последние несколько лет вырос показатель мнений россиян, в той или иной степени допускающих вероятность появления в стране социальных предпринимателей (43% против 34% в 2008 г.). Сегодня лишь 16% респондентов абсолютно уверены в невозможности социального предпринимательства в России, в то время как четыре года назад так считал каждый четвертый россиянин.

Российское общество в своей значительной части не вполне готово к пересмотру традиционных представлений о субъектах, ответственных за решение социальных проблем. Однако и здесь за последнее время произошли изменения. Зафиксировано снижение доли граждан, убеждённых в том, что решением проблем в социальной сфере должны заниматься, в первую очередь, государственные структуры (с 61% до 48%).

Важно отметить при этом, что доверие к негосударственным структурам в решении социальных проблем пока остается довольно низким. Тем не менее, граждане стали заметно чаще, чем несколько лет назад, допускать необходимость разделения ответственности за социальную сферу между государственными и негосударственными структурами.

3.4. Межнациональные отношения: основные тенденции 2012 года

Российская Федерация – одно из крупнейших многонациональных государств, где большинство из проживающих 182 этнических общностей и народов сформировались именно на её территории и сыграли важную роль в формировании государственности. Подавляющее большинство регионов России сегодня являются многонациональными, особенно это касается мегаполисов.

В России всегда происходили миграционные процессы. В последние годы эта горизонтальная мобильность населения резко возросла (и имеет объективные тенденции к дальнейшему росту), что на фоне нестабильности социально-экономического развития, отрицательных демографических тенденций в России (за исключением южных регионов) и продолжающимися поисками гражданской и этнической идентичности стало основной причиной роста в 2012 г. межэтнической конфронтации. По данным ВЦИОМ, оценивая межнациональные отношения в нашей стране, 32% респондентов посчитали, что за последний год они стали напряжённее, нетерпимее. Противоположную оценку дали вдвое меньше опрошенных – только 16%.

В 2012 г. к преступлениям по признаку национальной ненависти добавились акты вандализма по отношению к православным объектам, и нападения на религиозных лидеров. Во второй половине 2012 г. были убиты исламские лидеры в Дагестане и Татарстане, было разрушено несколько десятков православных объектов в Архангельской, Калининградской, Псковской, Свердловской, Челябинской и других областях, от рук вандалов пострадали и здания других конфессий.

Традиционно считается, что социальную базу национализма представляют относительно небольшие группы молодёжи, ориентированные на уличное насилие в отношении этнических меньшинств, мигрантов и иностранных граждан. Особенно это заметно в среде футбольных фанатов, регулярно устраивающих националистические столкновения и перфомансы. Футбол, благодаря им, превратился в один из факторов разжигания межнациональной и межрегиональной розни, что требует принятия специальных мер.

Но следует отметить, что уровень ксенофобии сейчас повышается у разных социальных групп. Особенно резкий рост наблюдается в среде жителей крупных городов и у людей с высшим образованием. Их фобии относятся, в первую очередь, к выходцам с Кавказа и из Центральной Азии, и мотивируются «непреодолимыми» культурными отличиями.

Ещё одно существенное изменение. Если раньше для людей с националистическими взглядами были характерны жёсткие антизападные и антилиберальные лозунги, то сейчас проявления национализма и, особенно, фобий в отношении религиозных проявлений стали характерны и для либеральных прозападных кругов. Роднит их оппозиционный настрой по отношению к действующей власти.

Хотя организованное движение националистов в целом остаётся незначительным (на совместной акции националистов – так называемом «русском марше» в Москве за последние годы собиралось несколько тысяч человек), оно имеет достаточно широкую поддержку разных слоев населения и в какой-то мере соответствует массовым настроениям. Приходится констатировать, что общество уже заражено вирусом национализма. Мотивация межнациональных конфликтов в последний год всё более обретает «культурологическую» форму. Пару лет назад всё сводилось к экономическим факторам: считалось, что иммигранты и выходцы с Северного Кавказа занимают рабочие места, которые принадлежат коренным жителям. Сегодня признано, что приезжие выполняют ту работу, на которую коренное население не претендует. В неприятии «чужих» на первый план выходят отличия в облике и поведении представителей других национальностей, их плохой русский язык, необычная одежда, иная культура и традиции. Эти стереотипы и негативные установки нередко получают подтверждения в том, что они «не умеют себя вести». Большинство москвичей негативно оценивали такие действия и объясняли их (данные ВЦИОМ) «безнаказанностью и вседозволенностью» (27%), «наглостью» (11%), «нравами и традициями» (9%). При этом санкции, которые применила полиция к нарушителям порядка, 55% респондентов посчитали «недостаточно жёсткими».

В 2012 г. эти проявления мигрантофобии и национализма оказались тесно связаны с уличным протестным движением, в котором активно участвовали националисты разных направлений и ориентаций, поставляя на оппозиционные акции значительное количество участников. Лидеры националистов активно заявляли о себе на митингах и шествиях, пытаясь привлечь сторонников и извлечь из протестов политические дивиденды. Организации националистов позиционировали себя как часть

демократической оппозиции, пытаясь даже наладить контакты с либеральными деятелями.

В связи с либерализацией законодательства о партиях, некоторые лидеры националистического движения предприняли попытки создания таких партий и их региональных отделений. Их идеология использует этнокультурный фактор как инструмент, посредством которого распространяются фобии, происходит манипуляция общественным сознанием, разжигается межнациональная вражда. Первые партии, объединяющие националистов, уже получили официальную регистрацию в Минюсте России и провели свои немногочисленные акции. Кроме того, националистическую фразеологию и программные положения активно используют и другие партии, в том числе парламентские, и некоторые кандидаты в Президенты, действующие руководители регионов. Национализм из маргинального явления становится фактором электоральной привлекательности.

В 2012 г. имела место не только активная работа правоохранительных структур по противодействию преступлений на почве национальной ненависти. Теме межнациональных отношений большое внимание уделяли исполнительная и законодательная ветви власти, которые вели разработку комплекса мер, направленных на совершенствование работы по предупреждению межнациональных конфликтов и недопущению проявлений национального и религиозного экстремизма. В.В.Путин одну из своих предвыборных статей посветил миграционной политике и межнациональным отношениям. Высказанные им идеи ужесточения миграционного законодательства, правил регистрации и санкций за их нарушение (вплоть до введения уголовной ответственности) получили, по данным ВЦИОМ, наибольшую поддержку населения (75%). Некоторые идеи предвыборной статьи были впоследствии реализованы. Одна из предложенных мер, призванная способствовать культурной интеграции мигрантов, – это введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов.

В течение всего года вопросы национальной политики государства оставались в повестке дня Президента и Правительства России. Так, в мае 2012 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ «Об обеспечении межнационального согласия», а при Президенте Российской Федерации был создан Совет по межнациональным отношениям, который должен обеспечивать взаимодействие органов власти, общественных и научных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с

реализацией государственной национальной политики. Совет разработал проект Стратегии межнациональной политики в Российской Федерации, в обсуждении которого приняло участие большое количество граждан и институтов гражданского общества.

Без утверждения российской национальной гражданской идентичности, развития межнационального сотрудничества и формирования устойчивых социально-правовых оснований, в которых признаётся равноправие всех народов и культур, а социальная мобильность определяется общей гражданской идентичностью – невозможно достичь межнационального согласия и сохранить единство страны.

Необходимо понимать, что нацию составляют граждане, а не «население», поэтому задача формирования единой российской нации сопряжена с обеспечением широкого участия граждан в общественной, политической жизни страны, в системе общественного контроля и принятии решений по самым актуальным проблемам. Это является непременным условием для широкого общественного движения «за российскую гражданскую нацию».

Об этом, в частности, шла речь на выездном заседании Совета Общественной палаты Российской Федерации 12 сентября 2012 г. в столице Республики Дагестан Махачкале. Формирование гражданской нации, основанной на общих базовых ценностях и консенсусе относительно перспектив развития России, позволит соединить усилия общества и государства в жестком противостоянии попыткам разжигания национальной и религиозной розни. Только единая гражданская нация способна стать субъектом государственного строительства, интегрирующей силой общественного развития и фундаментом для эффективного государственно-политического функционирования многонациональной страны. Для этого субъекта должно быть характерно жесткое отстаивание единых для всех россиян ценностей, сохраняя при этом глубокое и искреннее уважение к историческим, культурным и религиозным традициям.

Участники заседания высказались за создание общественного движения «За гражданскую нацию», потому что такая задача, как становление гражданской нации, требует широкой общественной поддержки, чтобы превратить ее в жизненные устремления активных и

ответственных граждан. Такая инициатива не может идти сверху, она должна принадлежать гражданскому обществу⁵⁷.

Осознание единства нации невозможно без увеличения внутренней мобильности граждан, что напрямую связано с необходимостью снижения транспортных тарифов и создания легального рынка наёмного жилья. Для детей и молодёжи нужны специализированные программы по непосредственному знакомству с разными регионами России в период обучения. Гражданское воспитание должно быть направлено, прежде всего, на молодых людей. И в этом большую роль должны играть молодёжные организации и гуманитарные образовательные дисциплины, например такие, как «История народов России» и «Этническая география», большая роль принадлежит культуре, киноискусству, средствам массовой информации.

Суверенное развитие России, формирование российской нации как общественной инфраструктуры необходимо соотнести с интеграционными процессами на евразийском пространстве, которые динамично развиваются. В нём Россия станет центром притяжения для соседей. В этих условиях российская нация должна, во-первых, строиться вокруг общепризнаваемых гражданами ценностей, во-вторых, быть динамичной системой, готовой интегрировать в себя на основе принятия этих ценностей новые культурные, этнические и политические элементы.

3.5. Гражданское общество и армия

Институты гражданского общества всё более активно влияют на решение задач укрепления национальной безопасности России. Развивается их взаимодействие с органами управления и войсковыми структурами.

Общественная палата Российской Федерации постоянно обращает внимание на самые разные аспекты национальной безопасности. Неоднократно обсуждались вопросы военной, экологической, социальной, духовной и информационной безопасности, борьбы с коррупцией, реформирования Вооружённых Сил, социальных проблем военнослужащих и членов их семей.

⁵⁷ См.: <http://opr.f.ru/press/news/2012/newsitem/18925>

Всё более активно влияют на обстановку в войсках общественные палаты субъектов Федерации, общественные советы при силовых ведомствах, а также общественные объединения граждан и некоммерческие структуры, работающие в гарнизонах воинских частей, шефствующие над ними, выполняющие правозащитные функции. Повышению авторитета и влияния институтов гражданского общества способствует активное рассмотрение информации, приходящей из воинских коллективов, работа с письмами, жалобами и заявлениями военнослужащих (сотрудников) и членов их семей. Только в 2012 году в Общественной палате Российской Федерации рассмотрено свыше 8 тыс. таких обращений, в том числе на «горячую телефонную линию» поступило около 5,5 тыс. звонков⁵⁸. По большинству из них приняты решения органами государственной власти, структурами военного управления, военной прокуратурой и другими надзорными органами в пользу заявителей.

Позиция гражданского общества в России по этому вопросу предельно открыта – армия и специальные службы должны реформироваться для защиты национальных интересов России; гражданскому обществу безразлично, какую силовую организацию оно содержит и для чего. Обеспечение безопасности требует координации усилий общества и государства в военной и иной сферах государственного строительства.

В российском обществе нет единства мнений по вопросу общественного контроля над силовыми структурами: как и кто может осуществлять контроль, что может стать объектом такого контроля, какие категории военнослужащих необходимо брать под контроль, а какие категории «напрашиваются» на проверку.

Вне всякого сомнения, представители общественных организаций должны осуществлять связь гражданского общества с военной организацией государства. Им под силу выявлять отношение населения к военной политике государства, условия быта и службы военнослужащих, в отдельных случаях проводить научную экспертизу военно-политических программ и выполнение этих программ.

⁵⁸ Материалы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам национальной безопасности и социально-экономическим условиям жизни военнослужащих, членов их семей и ветеранов (*анализ работы с обращениями граждан – см.: <http://opr.ru/ru/about/structure/structurenews/newsitem/18916>*).

Однако функции гражданского контроля, по мнению членов Общественной палаты Российской Федерации, гораздо шире. Основными задачами гражданского контроля могут быть:

- гуманизация военно-гражданских правоотношений в сфере военной политики государства;
- выработка рекомендаций исполнительной и законодательной власти, направленных на укрепление обороноспособности страны;
- повышение престижа службы российских граждан в Вооружённых Силах и других силовых структурах, а также престижа службы генералами, офицерами, сержантами и солдатами;
- обеспечение органов государственной власти и общества достоверной информацией о соответствии военной организации Конституции, законам государства, нормам международного права, военно-политической обстановке в мире;
- предотвращение нерационального расходования средств, выделенных на оборону, и обеспечение безопасности государства;
- создание условий, предотвращающих использование Вооружённых Сил Российской Федерации и других силовых структур в интересах отдельных групп лиц, партий и движений;
- выявление ситуаций, связанных с ущемлением прав личности в условиях прохождения военной (специальной) службы.

Целесообразно организовывать многоуровневый гражданский контроль. Важно всемерно поощрять исследования независимых научных и общественных организаций, прислушиваться к их оценкам и рекомендациям, вместо того, чтобы (как это нередко имеет место сейчас) огульно обвинять в некомпетентности и «обслуживании интересов другого государства».

Полезно было бы возобновить и расширить практику создания специальных независимых комиссий при Президенте Российской Федерации под председательством авторитетных учёных по важнейшим вопросам военной политики. Такие комиссии, оперирующие на базе широкой и достоверной информации, способны с помощью системного анализа разрабатывать альтернативные подходы к решению проблем обороны и безопасности, не связанные ведомственными интересами, они

позволяют президенту и парламенту принимать осознанные и оптимальные решения на стратегическую перспективу.

Сохранение смешанной системы комплектования на обозримую перспективу – это компромисс между поставленными задачами и текущими возможностями страны. Но служба по призыву также должна качественно меняться. Это обязательное требование общества к военной реформе.

Нынешняя система призыва содержит большой элемент социального неравенства. По призыву главным образом идут служить юноши из небогатых, сельских или рабочих семей, те, кто не поступил в вуз и не смог воспользоваться отсрочкой. Важно продолжить линию на повышение престижа военной службы по призыву, на деле превратив её из «повинности» в «привилегию». Более того, было бы правильно узаконить предоставление преимуществ для отслуживших в армии при приеме и при продвижении на государственной гражданской службе. Институты гражданского общества имеют необходимые инструменты воздействия на решение этих сложных и противоречивых задач.

Возрастает роль и активность гражданского общества в военно-патриотическом воспитании граждан Российской Федерации и подготовке населения к военной службе, которые являются важным фактором укрепления национальной безопасности.

Почти в 90% субъектов Российской Федерации вновь созданы или обновлены общественные межведомственные координационные советы по патриотическому воспитанию. Более чем в 80% субъектов Российской Федерации в качестве рабочих органов межведомственных координационных советов созданы и активно работают региональные центры патриотического воспитания⁵⁹. По данным мониторинга, проведённого Минспорттуризма, только в сфере молодёжной политики действуют почти 10 тыс. клубов, объединений и учреждений военно-патриотической направленности, в которых занимается более 1 млн человек⁶⁰. Это большой шаг вперёд, но это меньше 3% всей российской молодёжи (в возрасте от 14 до 30 лет).

⁵⁹ Протокол заседания рабочей группы Российского организационного комитета «Победа» по координации работы по патриотическому воспитанию граждан Москва № 1 РГ от 28 марта 2012 г. - См.: <http://pobeda.gov.karelia.ru/Docs/120712.html>

⁶⁰ Справка по вопросу «О состоянии и перспективах развития сферы молодёжной политики в Российской Федерации» К заседанию президиума коллегии

Деятельность значительной части объединений военно-патриотической направленности, таких как ДОСААФ России, Центр «Национальное достояние», Союз десантников России, Ассоциаций «Стягъ», «Витязи», «Русский щит», казачьих молодёжных организаций, кадетских корпусов и военно-патриотических клубов при школах и муниципалитетах, в целом отражает совокупность подходов власти и гражданского общества на политику в области патриотического и военно-патриотического воспитания молодёжи.

Вместе с тем, существующая в настоящее время в Российской Федерации система военно-патриотического воспитания граждан не в полной мере обеспечивает стоящие перед страной задачи по формированию у молодёжи отношения к защите Отечества как к священному долгу и священной обязанности гражданина Российской Федерации, формированию положительной мотивации к военной службе.

Остаётся слабой материально-техническая база, особенно в дотационных субъектах Российской Федерации и в сельской местности. В то же время некоммерческие объединения имеют значительный резерв возможностей для улучшения подготовки кадров и методического обеспечения руководителей объединений, клубов и поисковых отрядов.

Только в 2010-2011 гг. в составе 599 поисковых отрядов, действующих в Российской Федерации, приняли участие в поисковой работе около 14 тыс. человек, основную часть которых составляли студенты, работающая молодёжь и школьники. В ходе поисков были найдены останки 34 тыс. погибших воинов, из них установлены имена 10 тыс. человек. Однако в организации этого движения имеется ряд проблем, связанных с отсутствием органа, уполномоченного осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также общественных объединений по осуществлению поисковых работ, погребения обнаруженных останков погибших воинов, работы с архивными документами по установлению их имен. Кроме того, не урегулирован порядок ресурсного обеспечения поисковой работы.

Всё большую активность проявляют некоммерческие объединения военнослужащих запаса и в отставке. К примеру, Национальная

Ассоциация объединений офицеров запаса Вооружённых Сил (МЕГАПИР), которая имеет своих представителей в 63 субъектах Федерации и 350 муниципальных образованиях, активно отстаивает социальные права военнослужащих и членов их семей, вносит и добивается реализации предложений по важнейшим направлениям военной реформы. Осуществляется активное сотрудничество с организациями воинов-афганцев «Боевое братство», ветеранов Вооружённых Сил Российской Федерации, другими общественными объединениями различных категорий военнослужащих и сотрудников специальных служб.

Сегодня в Российской Федерации эти проблемы находятся в сфере уставных интересов более, чем 45 тыс. общественных объединений, которым явно не хватает координации усилий. В связи с этим их влияние на процессы, происходящие в армии и других силовых структурах, всё ещё недостаточно.

Как следствие, несмотря на значительное повышение денежного довольствия военнослужащих в 2012 г., не в полной мере обеспечены и выполнены социальные обязательства государства перед военнослужащими, членами их семей и военными пенсионерами, что обуславливает усиление социальной напряжённости и снижение мотивации к военной службе.

Крайне острой остается проблема обеспеченности военнослужащих постоянным и служебным жильём.

По данным Счетной палаты Российской Федерации в российских Вооружённых Силах в очереди на получение жилья стоят 76200 военнослужащих, из них около 10 тыс. претендуют на получение квартир в Москве⁶¹. Значительное количество из них находятся в очереди на улучшение жилищных условий более двух лет.

Среди актуальных проблем, с которыми сталкиваются военнослужащие в реализации своего права на получения жилья – волокита и бюрократические проволочки, сложности с получением жилья по избранному месту жительства (особенно в Москве), неудовлетворительное состояние жилья, неисполнение должностными

⁶¹ Стенограмма общественных слушаний 28 июня 2012 г. – см.: <http://oficery.ru/social/5669>

лицами Минобороны России решений суда, принятых в интересах военнослужащих.

Учитывая большой резонанс, в Общественной палате Российской Федерации в 2012 г. был проведён ряд мероприятий по различным вопросам жилищного обеспечения военнослужащих. В настоящее время по большому количеству жалоб и обращений граждан, общественных объединений военнослужащих, поступивших в Общественную палату Российской Федерации проводятся проверки Главной военной прокуратурой; исполнительные производства в Федеральной службе судебных приставов, ряд должностных лиц Минобороны России предупреждены об уголовной ответственности и привлечены к ней.

Большой вопрос военно-социальной сферы – это медицинское обеспечение. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации право на бесплатное медицинское обеспечение в военно-медицинских учреждениях Министерства обороны Российской Федерации имеют (по данным на декабрь 2011 года) около 6,96 млн. человек⁶².

В результате проведённых мероприятий по месту дислокации соединений и крупных воинских частей расформированы 18 военных госпиталей (10,4% от их общего числа). В настоящее время планируется дальнейшее сокращение военно-лечебных учреждений: 21 госпиталя, 15 поликлиник и 3 лазаретов. Медицинской помощи, по мнению сотрудников Минобороны России, лишены более 3 млн. человек.

Резкое сокращение количества и качества военно-медицинских учреждений, а также санаторно-курортной сети, лишение военнослужащих и членов их семей существовавших ранее льгот привели к ухудшению предупредительно-профилактической и лечебно-оздоровительной работы. Имеют место перебои с поставкой лекарств.

Широкий и негативный общественный резонанс вызывают меры по «оптимизации» сети военных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Общественная палата Российской Федерации высказала серьезные сомнения в научной обоснованности и проработанности выбранных путей

⁶² Рекомендации слушаний «Состояние и перспективы развития военной и ведомственной медицины. Актуальные проблемы и пути решения» (Москва, 13 ноября 2012 года) – см.: <http://oprfr.ru/about/structure/comissions/comissions2012/250>

и способов реформирования военно-учебных заведений. Грубой ошибкой является ликвидация высшего военного и оперативно-стратегического образования на академическом уровне, что приведёт к потере квалификации военных кадров, ограничению возможности подготовки и повышения квалификации военно-педагогических и военно-научных кадров.

Некоммерческие объединения имеют значительные возможности по участию в совершенствовании существующей системы профессиональной переподготовки военнослужащих на гражданские специальности, которая слабо ориентирована на обеспечение их занятости с учётом потребностей рынка труда субъектов Российской Федерации по будущему месту их жительства после увольнения.

На социальном самочувствии военнослужащих и членов их семей отрицательно сказывается поспешное разрушение системы материально-бытового обеспечения войск, его коммерциализация и введение аутсорсинга.

Не в полной мере используется потенциал гражданского общества в процессах модернизации промышленности, особенно оборонно-промышленного комплекса.

По состоянию на 1 января 2012 г. в состав оборонно-промышленного комплекса (ОПК) входят около 1,2 тыс. организаций с численностью работников около 2 млн. человек. В настоящее время завершено создание 46-ти интегрированных структур, продолжаются работы по формированию ещё 19-ти структур, на развитие ОПК выделяются колоссальные финансовые средства⁶³. Необходимо констатировать недостаточное информирование граждан по проблемам функционирования ОПК, весьма слабое использование ресурсов гражданского общества для оценки эффективности работы интегрированных структур в целях подготовки предложений по совершенствованию управления ими, обеспечения согласованности их стратегий с государственными программами развития соответствующих секторов экономики, завоевания передовых позиций в отдельных сегментах мировых рынков.

⁶³ Оборонно-промышленный комплекс: проблемы, пути решения. Сост.: В.А.Алешин, В.Г.Елюшкин, Ф.В.Ниточкин. - М.: Общественная палата Российской Федерации. 2012. 64 с.

Широкий спектр нерешённых проблем в сфере взаимодействия гражданского общества, государства и органов военного управления предполагает следующие пути его развития:

– выработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации;

– проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов в сфере обеспечения национальной безопасности;

– мониторинг всех документов по проблемам национальной безопасности, в целях сокращения, унификации и уточнения содержания, а также повышения ответственности исполнителей;

– разработка законодательных основ для введения общественного (гражданского) контроля над военной деятельностью, предусматривающих сферы борьбы с коррупцией и должностными преступлениями;

– осуществление общественного контроля за деятельностью Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов в части, касающейся соблюдения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации;

– участие в выработке предложений по реализации мер правовой и социальной защиты военнослужащих (сотрудников), лиц гражданского персонала Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной (специальной) службы, и членов их семей;

– привлечение к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, противодействия попыткам фальсификации истории Отечества, дискредитации Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также выработка по данным вопросам рекомендаций.

3.6. Гражданское общество за здоровье нации и качество жизни

В 2012 г. можно было видеть, что ценности **здорового образа жизни**, массового спорта и физкультуры стали более значимыми для граждан России.

По данным социологических опросов, забота о своём здоровье сводится для россиян к отсутствию вредных привычек (33%) и обращению к врачам в случае болезней (32%). Число тех, кто старается правильно питаться, возросло за четыре года (с 2008 г.) с 16% до 23%; число регулярно проходящих диспансеризацию увеличилось за тот же период с 12% до 16%. Занимаются спортом, смотрят передачи о здоровом образе жизни и читают соответствующую литературу 15% россиян. В целом, больше трети россиян считают себя здоровыми (36% по сравнению с 27% в 2009 г.)⁶⁴.

В нашей стране активно развиваются такие общественные организации, как «Лига здоровья нации», «Спортивная Россия» – широкие общественные коалиции, системно пропагандирующие интересы здорового образа жизни. Создаются сообщества пациентов по тем или иным болезням, проблемы здоровья активно обсуждаются в специализированных интернет-сообществах. Создаются общественные организации в отдельных видах спорта. Широко распространены движения борьбы за трезвый образ жизни и против наркотиков. Многие общественные организации работают в направлении снижения смертности от водочного алкоголизма людей среднего возраста и пивного молодёжного алкоголизма.

Самодетельная активность граждан подчас опережает государственные программы, что может порождать определённое противоречие. Например, в деле борьбы против наркотиков создаются многочисленные самодетельные организации, которые занимаются, в том числе, борьбой с распространением наркотиков, выявлением наркодилеров. Общественные организации активно работают также в сфере реабилитации наркоманов. Активисты исходят из убеждения, что

⁶⁴ «Наше здоровье: что делать и кто виноват?», - ВЦИОМ, Пресс-выпуск №2084, 09/08/2012, (<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112951>)

наркоман не способен добровольно пройти курс лечения, поскольку у него нет свободы воли, он «не принадлежит сам себе». Эта позиция получила большую поддержку в обществе на фоне того, что государственные программы предоставляют услуги по временному лечению, не занимаясь полноценной реабилитацией больных.

Специалисты уверены: речь идет о серьезном и опасном социальном заболевании, которое в нашей стране уже превращается в эпидемию. И поэтому нельзя, аморально прибегать только к мерам уголовной политики при попытках искоренить эту беду в нашей стране. Государству необходимо объединить свои усилия с институтами гражданского общества, чтобы добиться снижения уровня наркомании в России.

Другая область, в которой гражданское общество «опережает» государственные программы, – это развитие велосипедного спорта. Сотни тысяч людей объединены «Велотранспортным союзом», «Русвелосом» и другими организациями. Они вырабатывают проекты создания в российских мегаполисах инфраструктуры для велосипедистов, которая пока почти полностью отсутствует.

В целом сотрудничество общественных инициатив и государства в области здоровья и физической культуры развивается динамично. Так, совместными усилиями Министерства здравоохранения Российской Федерации и общественных организаций удалось внести в Государственную Думу законопроект о защите здоровья населения от последствий потребления табака, преодолев мощное сопротивление лоббистов транснациональных табачных корпораций. Размах табачной эпидемии в России, рост распространённости курения среди детей, подростков, женщин наносит непоправимый удар демографии и здоровью общества. В законопроекте предусмотрены меры по запрету на курение в общественных закрытых помещениях, запрет на все формы продвижения табака и спонсорства табачными компаниями, повышение требований к производству и торговле табачными изделиями, учету и отслеживанию незаконной табачной продукции. Законопроектом предусматривается также комплекс мер, направленных на информирование населения и помощь в отказе от курения. Внесение этого законопроекта стало важной вехой в совместной работе гражданского общества и государства.

Другим позитивным примером стало сотрудничество государства и общественных организаций в пропаганде профилактики сердечнососудистых заболеваний и диабета.

Однако сохраняется много проблем, в решении которых общество и государство могли бы сотрудничать более успешно.

В России слабо проводится пропаганда здорового образа жизни и профилактики заболеваний. Призыв заботиться о своём здоровье и необходимая компетентная информация должны быть доступны гражданам.

В частности, телевидение должно пропагандировать массовый спорт, а не ограничиваться спортом профессиональным, который воспринимается гражданами в качестве развлечения. В муниципалитеты необходимо привлекать организаторов и консультантов – тренеров для массового спорта, как это эффективно делается, например, в Бразилии и Китае. В отдельных регионах (Татарстан, Краснодарский край) массовый спорт уже сегодня развивается при активной поддержке муниципальной власти. Спартакиады и развитие спортивной инфраструктуры – залог их успеха.

Доступность спортивной инфраструктуры очень неравномерно распределена по регионам и для отдельных групп граждан. Приемлемым можно считать уровень её доступности в городах – миллионниках и для молодежи, чего не скажешь о средних и малых городах и особенно – об инфраструктуре для людей старших поколений. Доступность объектов спортивной инфраструктуры низка по нескольким причинам – это высокие цены и высокая степень коммерциализации этой сферы, неразвитость, моральная устарелость и физическая обветшалость самой инфраструктуры, слабая пропаганда спорта, вместо которой молодёжи навязываются иные поведенческие модели.

Наряду с пропагандой здорового образа жизни и развитием спорта гражданское общество уделяет большое внимание проблемам российской системы здравоохранения.

В последние годы в России наблюдается рост численности заболевших болезнями, которые принято объединять в категорию заболеваний социального характера. К ним относятся туберкулёз, инфекции передающиеся преимущественно половым путём, гепатит В и С, ВИЧ инфекция, злокачественные новообразования, сахарный диабет, психические расстройства и расстройства поведения, болезни, характеризующиеся повышенным кровяным давлением. Это предотвратимые потери здоровья населения, т.е. потери продолжительности и качества жизни населения в результате заболеваний и травм, возникновение и развитие последствий которых возможно

предотвратить с помощью комплекса мероприятий всех уровней профилактики, исходя из современных знаний и практики охраны здоровья в различных группах населения.

В контексте формирования здоровья как личного, так и общественного, с позиции профилактической направленности действий, первостепенное значение имеет воздействие на управляемые поведенческие факторы риска, такие как курение, чрезмерное потребление алкоголя и психоактивных веществ, низкая физическая активность и нерациональное питание. Распространённость данных факторов риска варьируется среди различных групп населения. Особую тревогу вызывают дети и подростки. Так, по данным Центра мониторинга вредных привычек, были установлены масштабы потребления психоактивных веществ (алкоголя, табака, наркотически действующих веществ) городскими подростками, учащимися 9-11 классов общеобразовательных школ из 15 городов России⁶⁵. В 2010-2011 гг. распространённость употребления алкоголя среди городских подростков-школьников 15-17 лет колебалась от 42,3 (Чебоксары) до 74,6 (Ненецкий АО) из каждых 100 мальчиков и от 50,7 (Воронеж) до 80,5 (Ненецкий АО) из каждых 100 девочек, составляя в среднем по России 55,4 на 100 мальчиков и 67,9 – на 100 девочек 15-17 лет. Наиболее употребляемым алкогольным напитком среди мальчиков является пиво. Его употребляет 38% мальчиков. Среди девочек чаще всего употребляется шампанское – 37%. Распространённость курения среди городских подростков-школьников 9-11 классов в среднем по России в 2010-2011 гг. составляла среди мальчиков – 24,7%, а среди девочек-одноклассниц – 22,1%. Приобщение подростков-школьников к курению происходит в основном в возрастном интервале от 10 до 14 лет включительно, с пиком приобщения, как у мальчиков, так и у девочек, в возрасте 13-14 лет. Уровень распространённости экспериментирования с наркотически действующими веществами (НДВ) среди подростков-школьников 9-11 классов колебался от 3,7% (г. Казань) до 29,2% (г. Воронеж) на 100 мальчиков в возрасте 15-17 лет, составляя в среднем по России 9,7%. Приобщение городских подростков-школьников к наркотически действующим веществам отмечается, к сожалению, уже в возрасте до 10 лет включительно. Большинство подростков в первый раз пробуют курить гашиш (анашу). Среди мест приобретения наркотически действующих веществ городскими школьниками-подростками лидируют продажи на «точке», во

⁶⁵ Скворцова Е.С., Постникова Л.К. Положение с потреблением психоактивных веществ, среди городских подростков-школьников, учащихся 9-11 классов в Российской Федерации в 2011 году. – М.: ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздравсоцразвития России, 2012.

дворе, в школе, на дискотеке. Характерно, что на фоне высокого потребления, информированность подростков-школьников о вреде курения, потребления алкоголя и психоактивных веществ очень высокая и колеблется от 70% до 90%. Данный факт свидетельствует о том, что само по себе повышение уровня знаний населения о вреде тех или иных поведенческих моделей является недостаточным для снижения их распространённости.

Остро стоят в России и проблемы неинфекционных заболеваний: сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями, болезнями органов дыхания и сахарным диабетом обусловлено до 86% смертей россиян. Очевидно, что решение данных проблем невозможно возложить только на систему здравоохранения. Оно требует участия широкой коалиции федеральных и региональных органов власти, общественных организаций, средств массовой информации, системы образования. В новых социально-экономических условиях система охраны здоровья населения России пока не обрела своей системообразующей идеологии.

Проблематика здоровья и качества жизни в современном мире тесно связана с вопросами экологии. В Общественной палате Российской Федерации работает рабочая группа «Экоответственность», которая занимается рассмотрением обращений граждан и общественных объединений, обеспокоенных состоянием окружающей среды. Как правило, это жалобы на работу промышленных предприятий. Часто конфликт возникает, когда граждане не получают никакого ответа на свои запросы в государственные органы. Зафиксированы случаи угроз гражданским экологическим активистам.

Общественная палата Российской Федерации направляет запросы в контролирующие органы, ведёт диалог и с предприятиями промышленности, представителями власти. Так, серьёзный конфликт между гражданами и предприятием «Электроцинк» сложился во Владикавказе еще в 2011 г., однако окончательно ситуация не была разрешена и в текущем году. В 2012 г. в Общественную палату Российской Федерации обращались жители городского поселения Хорлово Воскресенского района Московской области, обеспокоенные деятельностью ОАО «Воскресенские минеральные удобрения», которая, по их мнению, ведется с явными нарушениями и наносит вред здоровью людей.

В России растёт накопленный экологический ущерб. По оценке Министерства природных ресурсов Российской Федерации в нашей стране насчитываются тысячи объектов промышленного экологического

ущерба. Необходимо сформировать законодательную базу в этой сфере, оценивать конкретные случаи накопленного экологического ущерба и тиражировать лучшие практики. Например, значимая работа в этом направлении ведётся в Кемеровской области.

Одновременно в России активно возрождается экологическое волонтерское движение. Хотя вопросы, связанные с поддержанием чистоты в городах, не решить без участия органов местного самоуправления, волонтеры могут оказывать значимую поддержку.

Сегодня успешно реализуется общественный экологический контроль в Самарской области. Однако во многих случаях попытки наладить такой контроль терпят неудачу по причине недостаточной профессиональной подготовки общественных контролёров. Для успешного выявления и пресечения экологических правонарушений общественному инспектору требуется определённый объём профессиональной подготовки или, по крайней мере, поддержка профессиональных экологов. Успех самарских общественных контролёров связан с правильной организацией, фактически поставившей работу общественников на профессиональную основу.

Новые возможности для общественного экологического контроля открывает территориальное общественное самоуправление, оно позволяет создать полноценную сеть экологического наблюдения, которая и формируется в отдельных случаях усилиями отдельных активных граждан.

3.7. Общественные инициативы в области культуры, образования и науки

Культура

Существование гражданского общества невозможно без особой гражданской культуры. По данным последних социологических исследований, уровень общей культуры и образованности в российском обществе заметно понизился с советского времени. К примеру, уровень литературного развития мальчиков-подростков ухудшился с 1990 г. в 5 раз, девочек – в 4 раза. Катастрофически ухудшилось семейное нравственное и эстетическое воспитание: если в конце 1970 - начале 1980 гг. почти 80% родителей читали книги своим детям, то сейчас читают только 6-7%. Чтение газет, журналов, книг за последние 15 лет уменьшилось в среднем в 2,5 раза. Тенденция снижения интереса к библиотеке не соответствует мировой практике. Если в российские библиотеки записано около 25% населения России, то в США – 68%⁶⁶.

По данным ВЦИОМ, каждый пятый россиянин никогда не был в театре. Российский театр по-прежнему пользуется заслуженным авторитетом во всем мире, но по развитости театральной сети наша страна отстаёт от большинства европейских государств. Если в России в расчёте на 100 тыс. жителей работает 3,2 театра, то в Австрии этот же показатель равен 24, в Швеции – 13,6, во Франции – 9,6, в Великобритании – 8,9, в Италии – 5,9. При этом для жителя России, живущего в городе, где нет театра, а тем более в сельской местности, возможность приобщения к театральному искусству сильно затруднена.

Более половины россиян (53%) последний раз были в музее несколько лет назад. Каждый пятый (20%) – вообще никогда не был в музее. 15% наших сограждан никогда не посещали библиотеку. Каждый второй опрошенный сообщил, что последний раз был в библиотеке несколько лет назад.

Действующие в настоящее время НКО в сфере культуры ориентированы, прежде всего, на предоставление услуг социально

⁶⁶ Инькова Л.М., Пурник А.В. Знакомимся с публичными библиотеками Финляндии. – Режим доступа: vmo.rgub.ru/

незащищённым слоям населения (инвалиды, дети, пожилые) в сфере повышения квалификации специалистов учреждений культуры, а также на содействие органам власти в сохранении и охране объектов культурного наследия. Деятельность профессиональных сообществ (творческие союзы, профессиональные гильдии) сконцентрирована, в большей части, на решении социальных проблем внутри сообщества, они не принимают активного участия в формировании и выражении гражданской ответственности за происходящие в стране преобразования.

Пассивность гражданского общества, в том числе в решении проблем культуры, вызвана последовательным снижением роли культуры, искусства, литературы в процессе воспитания детей, формирования гражданской ответственности. Общественная палата Российской Федерации неоднократно обсуждала проблему смыслового содержания школьного образования, и, прежде всего, проблему сокращения до 2 часов в неделю преподавания литературы (раньше – 4-5 часов), которая является основой формирования и устойчивости мировоззрения общества, его ценностных ориентаций и национальной идентичности.

Проведённые Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по культуре и сохранению историко-культурного наследия исследования и ряд слушаний привели учёных и педагогов к выводу, что невнимание к культуре вызвало трагическое искажение общественных идеалов и, как следствие, создало крайне трудные условия для образования. Сокращение часов, отведённых на изучение литературы, музыки, рисования в школе, доминирование технократического образования над гуманитарным, в итоге порождает поколение, заражённое чуждыми идеалами и ценностями, избравшее орудием самоутверждения силу, агрессию, не имеющее духовной связи ни с семьёй, ни с культурой, ни с родиной. Только культура даёт человеку генетический «социокод» цивилизации, без которого государство оказывается беззащитно перед любой экспансией, в том числе информационной, экономической, политической.

Значение русской литературы для культурного и духовного развития человека огромно. На примере известных произведений дети учатся правильно смотреть на жизнь, понимать других людей и себя, осознавать и оценивать свои поступки. Русская литература несёт в себе особый нравственный стержень, воспитавший не одно поколение. Философские и гуманистические мотивы русской литературы создают нравственный фундамент российского общества.

Пренебрежение к отечественной культуре приведёт нас в будущем к обществу бездушных функционеров, умеющих делать деньги, но не творить и созидать. Такое общество отторгает креативных людей, поэтому если не переломить негативные тенденции, можно прогнозировать усиление оттока из нашей страны талантливой молодёжи. Тем более, что без цивилизационного «кода» люди теряют связь со своей страной – с её историей и культурой. Общество, в отсутствие целенаправленной государственной политики в сфере культуры, теряет устойчивость воспроизводства традиционных духовно-нравственных ценностей, что ведёт к разрушению личностной самоидентификации граждан.

В процессе поиска решений проблем межнациональных отношений в России большую роль играют национально-культурные автономии. Основную часть программ их деятельности составляют проекты сохранения и популяризации традиционной культуры этносов России, распространения опыта традиций дружбы и гармоничного сосуществования различных национальных сообществ, а также решения задач по созданию условий для интеграции национально-этнических культур в общероссийскую культуру.

Профессиональное сообщество и ответственные граждане призывают общественность и органы государственной власти принять срочные меры по патриотическому воспитанию, по преодолению возрастающей в обществе ксенофобии. Атмосфера ксенофобии формируется, в том числе, и посредством школьных учебников⁶⁷. Сложившаяся ситуация с содержанием современных школьных учебников, не может не тревожить общество, поэтому Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по культуре и сохранению историко-культурного наследия инициирована общественная экспертиза учебников литературы для общего образования. Возможно, есть необходимость провести общественную экспертизу учебников истории.

Необходимо уже сегодня возвращать здоровый патриотизм, основанный на гордости за свою страну. Ратные подвиги предков, мировая слава Пушкина, Достоевского, Гамзатова, Айтматова, Чайковского, Шукшина, Рыхтэу и др. должны вдохновлять каждого россиянина, давая основание для гордости и ответственности за свою страну.

⁶⁷ «Кто и как учит извлекать уроки истории», - «Новая Газета», 05/12/2012, (<http://www.novayagazeta.ru/society/55684.html>)

Изменить ситуацию, противопоставить системным ошибкам современного образования опыт тысячелетней культуры гармоничного сотворчества народов может только само общество. К примеру, сегодня на этапе разработки глобальной стратегии развития культуры страны, поиска новых форм, способствующих культурному и политическому единению населения, необходимо обратить особое внимание на то, что одним из исконных национально-культурных символов России является вокально-хоровое искусство. Общенациональный статус вокально-хоровой культуры определяется и всемерным распространением православия, и высочайшими достижениями русского академического и народного хорового исполнительства, и накопленными традициями массовых песенных фестивалей и праздников художественной самодеятельности. Общественная палата Российской Федерации предложила возродить функционирование Всероссийского хорового общества, принесшего значительные результаты в пропаганде и развитии профессионального и любительского хорового движения во второй половине XX века, как межведомственной организации, консолидирующей усилия государственных, частных и общественных сил по инициированию гражданской творческой активности и музыкально-эстетическому просвещению населения страны.

Основу современного гражданского общества России составляет поколение, воспитанное на образцах отечественной культуры, на принципах гордости за страну и сопереживания. Именно эта активная часть населения сохраняет и приумножает культурное богатство России, отстаивает законное право нации на историческое наследие, культурное многообразие, выполняет также функцию «социального контроля».

Примером общественной активности по сохранению нематериального культурного наследия народов России может служить самодеятельное народное творчество, национально-культурные автономии, ассоциации и фольклорные союзы. Благодаря таланту и увлечённости энтузиастов, сегодня собираются, сохраняются и передаются подрастающему поколению уникальные образцы традиционной национальной культуры. В последние годы национально-культурные автономии и муниципальные учреждения культуры интенсивно нарабатывают практику формирования социального контроля общества, как наиболее действенного механизма в решении насущных проблем социума, в сдерживании роста проявлений ксенофобии, сепаратизма, расизма.

В последнее время участились случаи незаконной застройки на территории охранных зон памятников истории и культуры. Чаще всего нарушения происходят при прямом попустительстве местных властей, которые либо откровенно встают на сторону застройщиков, либо занимают позицию «тихого невмешательства». Об опасности этой угрозы свидетельствуют несколько последних наглядных примеров: дачная застройка на территории музея-заповедника «Бородинское поле» (Можайский район Московской области), многоэтажная застройка в охранной зоне Ново-Иерусалимского монастыря (Истринский район Московской области), застройка зон охраны Древнего города Радонеж (Сергиево-Посадский район Московской области), в музее-заповеднике «Михайловское» (Псковская область), музее-заповеднике Л.Н.Толстого «Ясная поляна» (Тульская область), музее-заповеднике «Архангельское» (Московская область).

Благодаря общественным инициативам, активной деятельности Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по культуре и сохранению историко-культурного наследия, общественных палат регионов России, ВООПИиК, общественного движения «Архнадзор» органы власти обратили внимание на эти серьезные проблемы в сфере сохранения культурного наследия. В настоящее время ведётся работа по созданию механизмов совместного взаимодействия общественности и органов власти в области охраны, сохранения и популяризации объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Без внимания общественности не остаётся и музейная деятельность. Инициатива Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по культуре и сохранению историко-культурного наследия Российской Федерации в отношении сохранения и музеефикации писательского городка Переделкино получила общественный резонанс. Посягательства не только на культурно-историческое наследие отечественной литературы, но и шовинизм в отношении выдающегося писателя Чингиза Айтматова и его наследников, вызвали широкое общественное осуждение и порицание. Активность членов Комиссии привлекла внимание органов власти к этой проблеме и способствовала ускорению её решения.

Общественные инициативы направлены не только на сохранение образцов великой культуры России. Ширится движение волонтерства на археологических и реставрационных проектах. Большую работу проводят энтузиасты в сети Интернет по популяризации отечественной культуры,

проектируются и осуществляются уникальные туристические туры по культурным, историческим объектам России.

Кроме того, не осталась без внимания Общественной палаты Российской Федерации ситуация с сохранением исторического облика городов России. Так, при активном участии общественных организаций и инициативных групп граждан за прошедший год в градостроительной политике Москвы наметились важные перемены. Отменены некоторые одиозные градостроительные проекты, грозившие уничтожением либо искажением исторических памятников и ландшафтов, сокращено новое строительство в историческом центре. Принимаются решения о постановке под государственную охрану объектов культурного наследия, которые ещё недавно пытались лишить охранного статуса.

Вместе с тем, градостроительная политика Москвы до сих пор не имеет фундамента, необходимого для любой современной цивилизованной столицы: опоры на мнение горожан и экспертного сообщества. Сфера охраны культурного наследия Москвы не имеет авторитетного постоянно действующего института общественного и экспертного обсуждения значимых проектов. Важнейшие решения по отдельным проектам и памятникам принимаются на основе мнений отдельных экспертов, без всестороннего обсуждения.

Сложившийся механизм противодействия нарушениям законодательства об охране культурного наследия не позволяет оперативно пресекать на практике нарушения закона, предотвращать ущерб, нанесённый памятникам, и привлекать нарушителей к ответственности. Общественные инициативы в области охраны объектов культурного наследия недостаточно активны и не имеют широкой практики из-за отсутствия реальных механизмов общественного влияния на принимаемые решения или бездействие органов власти.

Таким образом, высокий уровень гражданской культуры и образования является значимым критерием зрелости гражданского общества, существование которого невозможно без личностной культуры гражданина. Поэтому поддержка сферы культуры и расширение гуманитарного образования должны, после долгого перерыва, стать одним из приоритетов государственной политики.

Образование

Создание институциональных и организационно-правовых условий для участия различных групп (государства, граждан, бизнеса, образовательного сообщества) в определении актуальной повестки дня в области образования, учёт мнений граждан и обеспечение прозрачности для общества решений, принимаемых органами власти и управления по вопросам образования – являются приоритетными направлениями развития гражданского общества в России.

Текущий год показал, что различные группы гражданского общества всё активнее участвуют в обсуждении изменений в сфере образования, предлагая и корректируя механизмы принятия и реализации важнейших государственных решений.

Так, при многоступенчатом обсуждении проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в 2010-2012 году в Общественной палате Российской Федерации было получено и обработано почти 23 тысячи замечаний и предложений. Своё мнение на различных площадках высказывали эксперты и заинтересованные граждане. При Комитете по образованию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были сформированы три рабочие группы, рассматривающие предложения профессиональных объединений и граждан по доработке законопроекта.

Новый законопроект заменит два базовых законодательных акта системы образования – Федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которые были приняты в 1992 г. и 1996 г. соответственно. Законопроект «Об образовании в Российской Федерации» сохраняет базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании: обучение на родном языке, государственно-общественный характер управления образованием, государственные гарантии на получение бесплатного образования.

При этом документ содержит нормы, направленные на дальнейшее развитие системы образования: право на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования, возможности обучения в сетевых формах, с использованием дистанционных образовательных технологий. Законопроект детально регламентирует правовой статус участников образовательного процесса, впервые на законодательном уровне закрепляет права и ответственность обучающихся и педагогических работников.

По предложению экспертов в законопроект внесены нормы о передаче ответственности за финансирование образовательных программ дошкольного образования с муниципального уровня на уровень субъекта Федерации. За муниципалитетом остаётся обеспечение функций присмотра и ухода за воспитанниками. Эти меры призваны кардинально улучшить ситуацию с оплатой труда педагогических работников дошкольных образовательных учреждений и обеспечением образовательного процесса. Эксперты и представители заинтересованной общественности считают, что подобным образом должна быть решена и проблема финансовой обеспеченности дополнительного образования, значение и роль которого в представлениях граждан в последние годы сильно возросла.

Основываясь на замечаниях представителей гражданского общества, Общественная палата Российской Федерации в ноябре 2012 г. проработала около 200 поправок в законопроект «Об образовании в Российской Федерации», на их основе вынесено более 20 новых предложений, в частности:

- расширить права родителей и учащихся на получение информации о деятельности учебных заведений;
- ввести независимую аттестацию выпускников вузов;
- установить запрет для педагога заниматься на индивидуальной платной основе с обучающимися образовательной организации, где он работает;
- разрешить образовательным организациям высшего образования реализацию основных общеобразовательных программ и программ среднего профессионального образования;
- снять необоснованный запрет на создание органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления образовательных организаций высшего профессионального образования;
- ввести минимальный порог качества знаний абитуриента для получения бюджетного финансирования обучения (выше минимального балла ЕГЭ);
- дать ведущим университетам право принимать решения о признании документов о высшем образовании, выданных в иностранных

государствах, как для приёма на обучение, так и для заключения трудовых и гражданско-правовых договоров с работниками;

– ввести прямой запрет на проведение аттестации обучающихся по программам дошкольного образования (введение аттестации не согласуется с целями и задачами дошкольного уровня образования, стандартизация результатов способна существенно ухудшить достижение образовательных результатов на этом уровне, в связи с чем введённый в законопроект запрет представляется крайне важным);

– передать ответственность за организацию дополнительного образования на уровень субъектов Российской Федерации.

В фокусе внимания гражданского общества находились вопросы религиозного влияния на сферу образования в Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации выдвинула ряд предложений, направленных на обеспечение светского характера образования, которые были учтены в ходе законотворческой работы. В частности, предложение исключить аккредитацию образовательных программ в религиозных организациях нашло отражение в поправках к тексту законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», подготовленных для рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

Широкий общественный отклик получила тема исключения из законопроекта особого статуса лицеев и гимназий. Мнения экспертов по данному вопросу разделились. Одни выступили против унификации типов и видов образовательных учреждений, так как существующий статус учреждения повышенного типа предполагает не только иное финансирование, но и возможность отбирать учащихся. Другие, не поддерживая высказанную критику, обосновывают свою позицию тем, что в связи с совершенствованием механизма финансирования государственных (муниципальных) учреждений и с переходом на финансирование по результатам работы через финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания юридического смысла в особом статусе лицеев и гимназий не стало. Объём финансирования теперь определяется для автономных и бюджетных учреждений в зависимости от установленного им задания. Для учреждения важно не то, признано ли оно лицеем или гимназией, а то, включены ли ему в задание такие услуги, как реализация общеобразовательных программ повышенного уровня (финансируемых по повышенным нормативам).

Тем не менее, общественные дискуссии по данному вопросу пока продолжаются. Различные группы экспертов, отдельные граждане имеют возможность публично высказать и обосновать свою позицию. Общественная палата Российской Федерации готова предоставить свою трибуну для поиска взвешенного решения, основанного на изучении международного и российского опыта обучения талантливых детей. С этой целью продолжено сотрудничество с РИА «Новости» по составлению рейтинга учреждений повышенного уровня, с научными организациями по изучению результатов участия России в международных олимпиадах школьников, сравнительных исследованиях качества образования.

Проблему дифференциации образовательных учреждений следует рассматривать гораздо шире. В последнее время различия в качестве образования, предоставляемого школами, становятся всё более заметными. Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), демонстрирующих устойчиво низкие образовательные результаты на всех ступенях образования. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад. В них концентрируется преимущественно контингент из семей с низким социально-экономическим статусом, находящихся в трудной жизненной ситуации, семей мигрантов. Школы, работающие с таким контингентом, должны иметь ресурсы и внутренний потенциал, позволяющий им справиться с вызовами внешней среды. Однако в настоящий момент они оказались заведомо дискриминированы в конкурсах школ, реализующих инновационные образовательные программы, а также в условиях введения новых механизмов финансирования. Положение таких школ пока не стало предметом целенаправленного внимания и систематической поддержки со стороны органов власти, осуществляющих управление в сфере образования.

В результате данная группа школ перестаёт выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Подобная ситуация представляет угрозу не только в плане получения качественного образования гражданами России, но и для качества самого человеческого капитала и социальной стабильности всей страны.

По сути своей данная проблема может и должна быть вычленена в особую зону внимания власти и общества как проблема с точным обозначением – «Слабые школы России». Их количество достаточно велико, и причины низкого уровня образования в них различны; иногда они имеют латентный характер при внешнем благополучии. В связи с

этим становится острой ситуация с образованием детей мигрантов (особенно в случаях их компактного проживания), кадрового и ресурсного обеспечения этих школ, выявления в них архаичных условий быта (отсутствие водопровода, канализации, ветхость зданий и пр.).

Мировой опыт свидетельствует о том, что эффективной системой образования является та система, в которой обеспечивается высокий уровень образовательных результатов во всех школах, независимо от места их расположения и контингента, а эффективной школой – школа, которая обеспечивает образовательную успешность и повышает жизненные шансы каждого ученика, независимо от индивидуальных стартовых возможностей и семейного контекста.

В 2012 году Комиссией Общественной Палаты Российской Федерации по развитию образования инициировано проведение соответствующего исследования и разработаны предложения по формированию национальной стратегии выравнивания шансов детей на качественное образование⁶⁸.

Масштабное обсуждение ключевого документа в сфере образования – законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», согласование позиций и интересов, закрепление их в правовых нормах, показывает готовность законодательной и исполнительной власти вести конструктивный диалог с представителями институтов гражданского общества при принятии решений в сфере образования. Такую практику нужно распространять для обсуждения документов и решений не только федерального значения, но и в регионах, муниципалитетах, конкретных образовательных учреждениях.

Важным представляется открытое и направленное на поиск конструктивных решений обсуждение ещё ряда резонансных решений, вызвавших беспокойство профессионального педагогического сообщества, родителей и общественности. Например, право зачисления ребёнка в ту или иную школу в зависимости от его регистрации, которое фактически ограничивает свободу выбора родителями образовательных программ и стратегий развития, отвечающих запросам семьи и особенностям ребёнка.

⁶⁸ Результаты опубликованы в сборнике Общественной палаты Российской Федерации «Выравнивание шансов детей на качественное образование». – М., 2012.

Другой темой, которая требует серьёзного осмысления, стало объединение или реструктуризация школ. Важно отметить, что такие решения должны приниматься на понятных всем участникам образовательного процесса основаниях и в формах, которые действительно позволяют школе более эффективно осуществлять учебный процесс за счёт концентрации ресурсов. При этом важно учитывать традиции школы, её образовательную политику, организационную культуру. Начавшийся процесс требует пристального внимания, анализа результатов, как видимых, так и отсроченных. Участие представителей профессионального сообщества и родительской общественности в этом процессе весьма важно. Принципами реструктуризации должны стать открытость и сотрудничество учредителя, образовательного учреждения и родителей учащихся.

Специфической для системы образования и передовой относительно иных секторов социальной сферы практикой гражданского участия является развивающийся механизм привлечения общественности к непосредственному участию в управленческой деятельности в образовательных организациях и территориальных системах управления – через включение в состав органов государственно-общественного управления образованием.

По данным мониторинга «Наша новая школа» на начало 2012 г. доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы органы государственно-общественного управления (от общего числа общеобразовательных учреждений) составляет в среднем по России 84%, в их числе: 45% управляющих, 21% попечительских, 6% наблюдательных советов. Отмечается рост числа органов государственно-общественного управления в дошкольных учреждениях, учреждениях дополнительного образования.

Вместе с тем, деятельность значительной части советов носит формальный характер, они реально не вовлечены в процесс принятия решений по важнейшим вопросам развития учреждений, а в отдельных случаях даже используются как прикрытие для продвижения непопулярных у родителей решений, например о реорганизации школ.

Рассматриваемые механизмы слабо развиты в учреждениях профессионального образования, что служит ограничением для расширения партнёрства с работодателями.

Нередко члены советов от общественности нуждаются в краткосрочной подготовке, которая помогла бы им лучше понять свои

задачи и полномочия, способы продуктивного участия в управлении. В тех регионах, где данная практика развернута, наблюдается рост активности и эффективности работы советов.

Значимой тенденцией, правда пока характерной лишь для отдельных субъектов Российской Федерации, является консолидация общественных управляющих. В Тюмени, например, создана ассоциация управляющих советов школ. В Москве по инициативе представителей общественности принято решение о разработке и принятии специального закона об Управляющих (общественных) советах, организовано общественное обсуждение стандартов работы управляющих советов с использованием технологии краудсорсинга.

Задача Общественной палаты Российской Федерации состоит в поддержке указанных тенденций, изучении и распространении опыта деятельности лучших советов и общественных управляющих. Это направление работы будет развиваться и в 2013 году.

В 2012 году продолжено совершенствование института общественного наблюдения за процедурами государственной итоговой аттестации 11-х классов. Институт общественного наблюдателя законодательно закреплён Положением о системе общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации учащихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования» (утверждено приказом Минобрнауки России от 29 августа 2011 года N 2235).

Общественной палатой Российской Федерации впервые организовано дистанционное обучение общественных наблюдателей. Цель обучения – преодолеть формальный подход к формированию корпуса общественных наблюдателей и экспертов. На сайте дистанционного обучения (по данным на 15.06.2012 г.) зарегистрировалось более 350 человек. Проведённое контрольное обучение показало его высокую эффективность и востребованность именно в дистанционном формате (без отрыва от работы в удобное для учащегося время).

Косвенным положительным результатом обучения можно считать увеличение в три раза, по сравнению с 2011 годом, числа общественных наблюдателей от региональных общественных палат. Если в 2011 году лишь 10 регионов включились в мониторинг (82 наблюдателя), то в 2012 году таких регионов было уже 34 (257 наблюдателей).

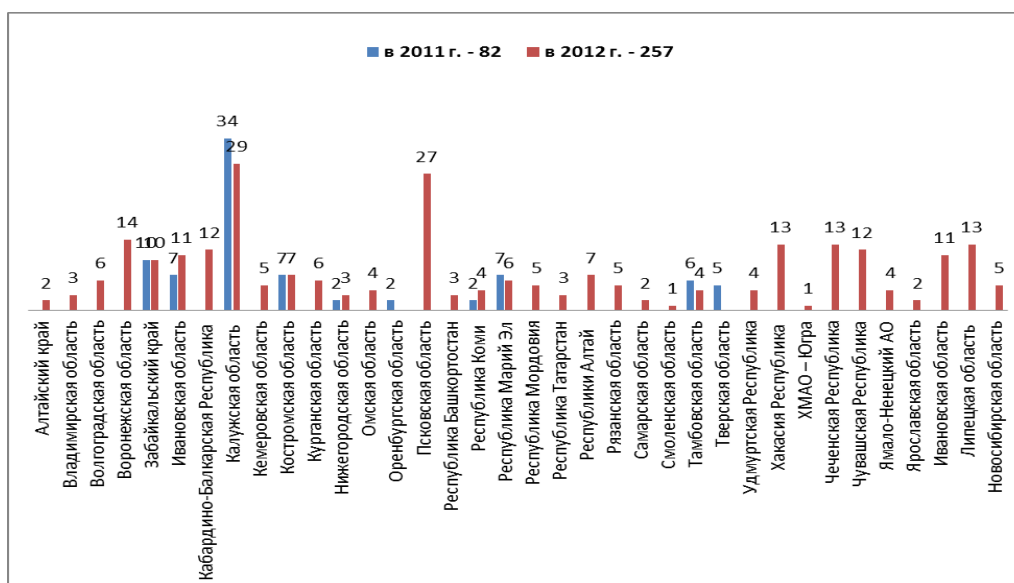


Рис. 2. Число общественных наблюдателей при проведении ЕГЭ от общественных палат субъектов Российской Федерации.

Во многом благодаря именно общественности некоторые важные инициативы по развитию общественного контроля за проведением ЕГЭ получили нормативное закрепление. Так, поручением Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации о мерах по совершенствованию ЕГЭ от 10.04.2011 г. закреплено проведение эксперимента, включающего разработку и апробацию технологий видеопотоколирования и видеотрансляции проведения ЕГЭ; создание единого интернет-портала ЕГЭ, в том числе предусматривающего обеспечение доступа к открытому банку заданий предыдущих лет с критериями их оценивания; размещение оперативной информации о ходе проведения ЕГЭ и его результатах в субъектах Российской Федерации.

При этом важным вопросом, помимо контроля над процедурами ЕГЭ, остаётся вопрос использования информации, которую система образования получает в результате его проведения. Возможно, самый острый вопрос – это обеспечение открытого доступа к обезличенной базе данных результатов ЕГЭ ведущим научно-педагогическим центрам для проведения научных исследований. Работа Общественной палаты Российской Федерации в этих направлениях будет продолжена в 2013 году.

Важно распространить практику общественного наблюдения и при проведении Всероссийской олимпиады школьников на всех её

технологических этапах, поскольку победители и призёры олимпиады получают значительные преимущества при поступлении в вузы. Пока механизм общественного наблюдения при проведении Всероссийской олимпиады опробован только в нескольких регионах России.

Необходимо ещё раз подчеркнуть, что информационная открытость и прозрачность в российском образовании являются базовыми приоритетами последних лет, позволяющими формировать условия и механизмы вовлечения общественности в контроль за ситуацией в образовании. Ещё одно направление в этой области – это складывающаяся система информационного и коммуникационного взаимодействия образовательных учреждений с потребителями образовательных услуг и другими заинтересованными лицами. Сегодня практически каждое образовательное учреждение имеет свой сайт, многие размещают на сайтах публичные доклады о результатах своей деятельности и перспективах развития.

Однако в данной области сохраняются проблемы и противоречия. Всё более заметными становятся различия в уровне информационной открытости систем образования между регионами. Это проявляется как в качестве официальных сайтов органов, осуществляющих управление в сфере образования (отличающихся по полноте представляемых сведений, спектру услуг, предоставляемых в электронном виде, возможностям обратной связи для граждан), так и в качестве публичной отчётности образовательных учреждений (например, доля школ, разместивших публичные доклады на своих сайтах в разных регионах колеблется от 2% до 100%).

Развитие информационных ресурсов образовательных учреждений ориентировано преимущественно на удовлетворение формальных требований, и часто не учитывает интересы потребителей. Исследование НИУ ВШЭ (2012г.) показало, что сайты школ обслуживают информационные интересы родительской аудитории не более чем на 70%. На сайтах не хватает сведений, которые действительно важны: правила приёма в школу, образовательная программа, дополнительные услуги, куда поступают выпускники, каковы механизмы реализации прав родителей и учащихся на участие в управлении. Довольно слабо используются возможности коммуникативных сервисов: не более 19% сайтов школ имеют форумы, около 14% – интерактивные опросы. Около 15 % школьных сайтов периодически являются недоступными пользователям.

Нормативная база, культура открытости, обмена информацией – это те области, в которых нужны дальнейшие разработки. Важно учитывать и возникшие риски серьезной перегрузки школы, администрации, учителей новыми формами электронной отчетности, часто дублирующими традиционный документооборот. Это снижает заинтересованность школы и учителей, выхолащивает интересные и перспективные способы коммуникации школы, родителей, сообщества.

Сфера высшего профессионального образования также становится более открытой и доступной общественному контролю и оценке.

В 2012 году широкий общественный резонанс получили итоги рейтингования вузов России по признакам неэффективности⁶⁹. Общественная оценка данного события неоднозначна. Часть экспертов – представителей профессионального сообщества и общественности считают внимание Министерства образования и науки Российской Федерации к указанной проблеме началом кампании по сокращению вузов, другая часть – поддерживают усилия Министерства и считают необходимым принятие мер по повышению качества высшего профессионального образования в российских вузах.

В рамках совместного проекта «Общественный контроль за процедурами приёма в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию» НИУ «Высшая школа экономики» и проекта РИА Новости «Социальный навигатор» по заказу Общественной палаты Российской Федерации был проведён мониторинг качества приёма в вузы России⁷⁰.

Важно отметить, что за четыре года проведения мониторинга сайты вузов стали более открытыми – информацию о приёме на бюджетные места размещают теперь все⁷¹. Сократилось количество вузов, не

⁶⁹ «Материалы к заседанию Межведомственной комиссии по проведению мониторинга деятельности государственных образовательных учреждений в целях оценки эффективности их работы», - Министерство образования и науки Российской Федерации – см.: <http://минобрнауки.рф/новости/2826>

⁷⁰ «Качество приема в вузы – 2012», - Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» и РИА Новости в рамках совместного проекта «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию» по заказу Общественной палаты России в третий раз проводит мониторинг открытости сайтов вузов для поступающих 2012 г. (http://www.hse.ru/ege/second_section2012/)

⁷¹ «Мониторинг прозрачности сайтов российских вузов для абитуриентов», - Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» и РИА Новости в рамках совместного проекта «Общественный контроль за процедурами

указывающих сумму баллов каждого абитуриента в приказе о зачислении, – главный инструмент контроля за зачислением. По сравнению с 2011 годом, качество приёма в российские вузы улучшилось – «зелёная зона» (где средний балл ЕГЭ у зачисленных выше 70) по многим направлениям подготовки увеличилась. Стало меньше вузов и направлений, где качество приёма вызывает сомнения. Элитным сектором российского образования в 2012 году стали медицинские вузы: средний балл ЕГЭ абитуриентов – 75. Лидерство потеряли социально-экономические вузы, что свидетельствует об изменениях в спросе на высшее образование.

Долгое время проблемными в плане качества приёма были педагогические вузы – туда шли в основном троечники, теперь же ситуация начала меняться. Средний балл ЕГЭ абитуриентов педвузов – 61. Но педагогическая карьера, по-прежнему, не привлекает отличников, их зачислено около 5-6%.

Сформировалась группа технических вузов, где средний балл абитуриентов превышает 70, таких университетов 11, а два года назад их было только 4. Ещё нескольким вузам не хватает 2-3 баллов до лидирующей группы. Однако тяжёлая ситуация сохраняется при приёме в вузы по специальностям в таких областях, как технология лёгкой промышленности, сельское и рыбное хозяйство, машиностроение, лесное дело, вооружение. В них больше половины приёма – абитуриенты, имеющие тройку по профильным предметам.

Внимание общественности и профессиональной экспертизы охватывает не только вузы, но и сферу профессионального образования в целом. Это та область, в которой, возможно, потребуются корректирующие решения и новые стратегии. Данные комплексного обследования условий жизни населения, проведённого Росстатом в 2012 году, свидетельствуют о том, что половина россиян работает не по полученной специальности, 75% работников недовольны своей зарплатой, две трети – не получают никакой профессиональной переподготовки после окончания высшего учебного заведения. По данным Независимого института социальной политики только три процента россиян получают за свою жизнь дополнительное образование.

приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию» по заказу Общественной палаты России в третий раз проводит мониторинг открытости сайтов вузов для поступающих 2012г. (http://www.hse.ru/ege/first_section2012/)

Для институтов гражданского общества, бизнес-сообщества и образовательных организаций актуальной становится задача формирования системы непрерывного образования. Данная тема инициируется и активно обсуждается Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования совместно с Ассоциацией негосударственных вузов России. В условиях демографического спада и жёсткой конкуренции за абитуриентов именно негосударственные вузы могут стать реальными проводниками и организаторами непрерывного образования – привлекать слушателей разных возрастов, постоянно диверсифицировать и обновлять предложения образовательных услуг, сосредоточить при этом усилия на создании инновационных креативных образовательных технологий, в том числе для обучения взрослых.

Деятельность негосударственных вузов также входит в фокус общественной дискуссии. Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования проводится работа по общественной оценке негосударственных вузов и качества предоставляемых ими образовательных услуг. К разработке критериев общественной оценки привлечены вузы Белгородской, Воронежской, Курской и ряда других областей, ассоциации выпускников высших учебных заведений, торгово-промышленные палаты регионов, общественные организации работодателей. В 2012 году сформирован Национальный аккредитационный совет по общественно-профессиональной аккредитации вузов. Разрабатываются материалы для проведения мониторинга, интервьюирования работодателей, выпускников вузов и молодых специалистов с целью формирования критериев общественной оценки деятельности российских вузов и подготовки соответствующих рекомендаций. Данная работа при активном участии институтов гражданского общества получит дальнейшее развитие в 2013 году.

Социально-ориентированные некоммерческие организации могут быть также вовлечены в сферу образования, прежде всего, непрерывного образования людей старшего возраста. Образовательная политика в отношении пожилых людей – открытая на сегодняшний день тема. Требуется разработка новых образовательных технологий, способствующих формированию у пожилых граждан нового социального опыта и позволяющих адаптироваться в современных условиях, реализовать себя в творчестве и т.п. Эффективность данного вида деятельности позволит снизить нагрузку на органы социальной защиты и передать часть полномочий по работе с пожилыми людьми социально-ориентированным некоммерческим организациям. Комиссия

Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования совместно с Союзом женщин России и Обществом «Знание» России планирует в течение 2013 года осуществлять поддержку социальных проектов в этой сфере. Примером может быть проект «Пожилые помогают пожилым», развивающий гелонтоволонтерство в России, по результатам которого будут предложены рекомендации органам власти и общественности.

Подводя итоги 2012 года в области образования, можно сказать следующее:

- расширяется круг вопросов образования, которым общественность уделяет внимание;
- общественные обсуждения формируют актуальную повестку дня образовательной политики;
- различные площадки образования с растущим компонентом общественного управления становятся действенными институтами гражданского общества;
- Общественная палата Российской Федерации по-прежнему выполняет роль дискуссионной площадки и готова продвигать решения, направленные на модернизацию системы образования и защиту прав граждан в сфере образования.

Наука⁷²

В настоящее время в российской науке наблюдаются серьёзные негативные явления, которые препятствуют инновационному развитию экономики. Среди основных можно выделить:

⁷² При подготовке раздела использованы «Материалы к вопросу о состоянии российской науки», подготовленные Российской ассоциацией содействия науке (http://russian-science.com/files/file/survey_051212.pdf), отдельные данные получены из доклада «Наука, образование и инновации в России: взгляд молодых учёных на проблемы и перспективы» (Москва, 2012), подготовленного Координационным советом по делам молодёжи в научной и образовательной сферах при Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

- недостаточную результативность проводимых исследований и разработок (в том числе в категориях публикационной активности, цитируемости, патентной активности);
- недостаток продуктивной конкуренции между научными коллективами;
- недостаточное развитие системы внешней независимой самооценки научным сообществом проводимых исследований;
- старение научных кадров (прежде всего, высшей квалификации) и сокращение доли исследователей наиболее активного возраста;
- неразвитую инфраструктуру обслуживания научных исследований;
- недостаточную обеспеченность современной материально-технической базы для выполнения исследований и разработок.

Для преодоления этих негативных явлений необходим комплекс мер, включающих совершенствование механизма базового финансирования, развитие системы грантов, поддержку молодых кадров, становление объективной экспертизы на основе наукометрических параметров, решение институциональных проблем российской науки и исправление недостатков законодательства в этой области.

В настоящее время существенная часть бюджетного финансирования выделяется в виде государственного задания подведомственным организациям. Но объём этих средств не увязан с показателями результативности научных организаций и отдельных научных коллективов. Основной формой конкурсного финансирования научных исследований в развитых странах являются гранты. Для российской науки крайне важно построить систему реальной продуктивной конкуренции между научными коллективами при распределении бюджетных средств на проведение исследований и разработок. Грантовая система служит эффективным инструментом не только отбора перспективных проектов, но и для жёсткого контроля уровня проводимых работ.

Отдельно необходимо разработать механизмы поддержки ведущих научных школ. В России существует определённое количество сильных научных коллективов, репутация которых подтверждена международными публикациями. Сегодня для получения достаточного или хотя бы минимального финансирования ведущие учёные вынуждены

тратить до 60% своего рабочего времени на обслуживание системы выделения средств по госконтрактам.

Разумные меры в этом направлении включают существенное усиление экспертизы грантов ведущих научных школ, согласно которым основным предметом оценки является подтверждённая на международном уровне квалификация заявителя, а исполнителю остаётся широкое поле для выбора конкретных направлений дальнейшей работы. Это позволит высвободить интеллектуальные ресурсы ведущих коллективов страны. Существование подобных программ стимулирует привлечение ведущих зарубежных и возвращение ведущих российских учёных.

Поддержка молодых кадров – основа формирования новых прорывных научных и технологических направлений. Развитие науки в настоящее время происходит чрезвычайно динамично. Всё время появляются новые направления, и то, что казалось перспективным и приоритетным ещё вчера, сегодня становится устарелым. Российская наука чрезвычайно негибко реагирует на такие изменения. На гребне волны новых направлений происходят самые важные события, в том числе не прямо научного плана – формируются новые отрасли экономики.

Важно выстроить в нашей стране систему поддержки роста учёного на разных этапах его научной и научно-педагогической карьеры. Причины негибкости российской науки нельзя сводить к чисто финансовым причинам. Уже сформировавшиеся научные группы медленно и неохотно меняют направление своих исследований. Отсутствие молодых лидеров ведёт к замедленному реагированию на новые направления и идеи, что приводит к догоняющему стилю развития российской науки.

В России молодые учёные очень долго находятся в подчинённом положении, не имея возможности создавать собственные независимые научные группы. Вместо того, чтобы генерировать новые прорывные идеи, они тратят свои силы на развитие уже существующих направлений, что позволяет сохранять видимость развития и приводит сегодня к определённым результатам, но обрекает науку на отставание завтра.

Программа по развитию российской науки требует не только изменений в организации науки, перестройки её взаимодействия с высокотехнологичным бизнесом и образованием, но и серьёзного изменения российского законодательства. Текущую ситуацию следует охарактеризовать как крайне неблагоприятную для развития науки и формирования на основе знаний новых инновационных областей экономики. Российское законодательство не учитывает особенностей

научной деятельности. Использование общих правил, которые могут быть эффективны для различных областей экономики, при применении к науке ведет к катастрофическим последствиям.

Нельзя не учитывать и фактор научной миграции в условиях открытого мирового научно-образовательного пространства. Сегодня численность российской научной диаспоры за рубежом составляет примерно 30 тыс. чел. При этом наиболее предпочтительной стратегией молодых исследователей и будущих специалистов является «постоянное проживание в России с возможностью контрактной занятости за рубежом», иными словами, временная возвратная трудовая миграция.

Главный позитивный итог последних лет состоит в том, что произошло значительное повышение внимания государственной власти, бизнеса и широкой общественности к вопросам науки, важность которой для модернизации и выхода страны на путь инновационного развития теперь понимает и принимает большая часть государственных и общественных институтов (при всей полярности оценки некоторыми из них ситуации в российской науке, её потенциала и видения путей её развития). Значительно повысилась экспертная функция учёных. Разрабатываются различные средне- и долгосрочные стратегические документы федерального, регионального и отраслевого уровней, что невозможно без широкого привлечения научных подходов и исследований. Учёные и изобретатели, в том числе и молодые, значительно чаще стали появляться в качестве героев материалов СМИ. Увеличилось число научно-популярных передач и Интернет-ресурсов.

3.8. Гражданское общество России на международной арене: общественная дипломатия и защита прав россиян за рубежом

В 2012 г. в России на национальном уровне наблюдалась позитивная тенденция на консолидацию акторов отечественной публичной дипломатии при активном участии МИД России, учреждений его структуры, Общественной палаты Российской Федерации.

При Общественной палате Российской Федерации создан Российский общественный совет по международному сотрудничеству и публичной дипломатии – экспертно-консультативный орган, объединяющий более 40 видных представителей некоммерческого сектора и академических кругов, активных на международной арене. В текущем году экспертное сообщество провело обстоятельные дискуссии по актуальным вопросам российской внешней политики, прежде всего таким, как: интенсификация интеграционных процессов на евразийском пространстве, использование Россией ресурсов «мягкой силы» для формирования имиджа страны на международной арене, ситуация на Ближнем Востоке.

Реализуемый Россией курс на развитие интеграции на евразийском пространстве приобретает совершенно новое звучание. Несмотря на обуславливаемые кризисом изменения в поведении национальных элит, их большое стремление к компромиссам и консолидации в регионе, становится всё более очевидной самостоятельная и немаловажная роль, отведённая в данном процессе институтам гражданского общества. На сегодняшний день уже наблюдается постепенная смена акцентов в общественном сознании – признание, наряду с бюрократическим подходом к решению задач международной политики, значимости гражданского измерения интеграции – полноценных самостоятельных «гражданских треков», дополняющих усилия по межгосударственной линии и предлагающих альтернативные решения. Процесс формирования таких треков начался: в 2012 г. создана Международная молодёжная организация «Содружество», призванная объединить широкое молодёжное движение за евразийскую интеграцию; в сентябре 2012 г. в Москве состоялся Социальный форум по устойчивому развитию, в котором приняли участие соответствующие структуры гражданского общества стран СНГ. Формируются устойчивые связи по образовательной линии: в октябре состоялся второй Съезд учителей стран-участниц СНГ, развиваются обмены между университетами региона, в том числе в рамках Евразийской ассоциации профсоюзных организаций университетов. Кроме того, важной вехой в этом процессе должно стать проведение в 2013 году Форума евразийских некоммерческих организаций, инициированное представителями общественных объединений постсоветских стран. Другая приоритетная задача на перспективу – создание Молодёжной Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ при Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ.

По итогам многочисленных обсуждений Общественной палаты Российской Федерации и МИД России, в частности подведомственного Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), родилась инициатива создания на базе Россотрудничества Координационного совета по международному молодёжному сотрудничеству, получившая позитивный отклик в молодёжных организациях.

В рамках взаимодействия России и Совета Европы по молодёжному направлению в текущем году российскими общественными объединениями поставлен вопрос о резонности финансирования программ молодёжного сотрудничества, де-факто идущих вразрез с интересами России. Реструктуризация Секретариата Совета Европы, сокращение ставки должностного лица, курирующего сотрудничество Совета Европы и России в сфере молодёжной политики, сказались на эффективности реализуемых проектов. Конференция министров по делам молодёжи стран-участниц Совета Европы, а также мероприятия молодёжного сектора Совета Европы и ПАСЕ, проведённые в 2012 г., обнаружили сложившиеся тенденции муссирования определённых тем российской повестки дня с упором на резонансные вопросы соблюдения прав меньшинств, поддержки протестных движений в России в ущерб реализации действенных программ обеспечения реального участия представителей молодёжи в общественно-политической жизни.

Другое важное направление российской общественной дипломатии – поиск путей и инструментов применения потенциала «мягкой силы» России в целях формирования дружественного отношения к стране в глобальных масштабах, консолидации неправительственных акторов для увеличения своего вклада в международную повестку дня, в становление более справедливого и сбалансированного миропорядка. Важное место здесь занимают усилия Общественной палаты Российской Федерации.

Один из инструментов «мягкой силы» России – экспорт образовательных услуг. Ввиду многочисленных негативных отзывов об эффективности существующей системы отбора иностранных граждан для обучения в российских высших учебных заведениях за счёт федерального бюджета Общественная палата Российской Федерации активизировала широкое обсуждение данной проблемы. По итогам дискуссий возникла инициатива наделения Россотрудничества функциями координатора процесса отбора иностранных граждан в целях придания процессу прозрачности и исключения коррупционной составляющей, превращения

системы оказания образовательных услуг в инструмент подготовки друзей России, формирования дружественного пространства в соседних странах.

Потенциал «мягкой силы» во многом зависит от так называемого человеческого фактора. Важен не только инструментарий, но и понимание, в чьих руках он находится. В целях выявления и подготовки квалифицированных кадров публичной дипломатии на базе Общественной палаты Российской Федерации успешно реализуется проект Общественного дипломатического корпуса «Факультет международного сотрудничества и общественной дипломатии» с привлечением широкого круга экспертов в данной области. Другая важная схожая площадка – проводимый с 1998 г. в Крыму и Абхазии в рамках проекта «Политика XXI века. Будущая элита России» международный форум «Форос».

Устойчивым трендом общественной дипломатии России в 2012 г. стал институт общественного мониторинга как механизм «мягкой силы». Речь идет, во-первых, о мониторинге избирательного процесса как значимой составляющей демократии. Основная цель институтов гражданского общества – формирование своего рода «золотого стандарта» выборов, в соответствии с которым будет возможна объективная международная оценка избирательных процессов разных стран. Актуальность этой задачи обуславливается непрозрачностью и неоднозначностью существующей модели международного наблюдения за выборами.

С одной стороны, представители российских институтов гражданского общества приняли участие в выборах в Абхазии, Белоруссии, США, Украине и Южной Осетии в качестве международных наблюдателей. С другой стороны, в преддверии президентских выборов в Российской Федерации 4 марта 2012 г. по инициативе Общественной палаты Российской Федерации состоялись встречи с международными наблюдателями по линии ОБСЕ, в ходе которых отечественными экспертами высказаны рекомендации в отношении применяемых процедур мониторинга выборов. К сожалению, часто политические мотивы перевешивали положения законов и принципы открытого демократического процесса: так, представители ряда российских общественных объединений получили необоснованный отказ в предоставлении статуса международных наблюдателей на референдуме по статусу русского языка в феврале 2012 г. в Латвии и на парламентских выборах в октябре 2012 г. в Грузии.

Институт общественного мониторинга применялся в 2012 г. и к другим значимым процессам, затрагивающим международную обстановку и требующим комплексного объективного подхода. Речь идёт о масштабном социальном протесте, охватившем страны Ближнего Востока сначала в виде массовых акций и манифестаций, а затем перетёкший в ряде государств в «горячую» стадию (Ливия, Сирия), спровоцировав кровопролитие и гражданские войны. Со времен Второй мировой войны не наблюдалось столь масштабных и обширных по своей географии беспорядков, как во время событий «арабской весны». Следует подчеркнуть вклад российских общественных деятелей в объективный анализ ситуации в Сирии в связи с их участием в миссии общественного мониторинга в мае-июне 2012 г. Материалы по итогам поездки вошли в международные доклады о положении в стране, охваченной гражданской войной, столь неоднозначно освещаемой западными СМИ. Кроме того, российская общественность не осталась безучастной в отношении соотечественников, проживающих в зонах боевых действий в Сирийской Арабской Республике. Их рекомендации обобщены Общественной палатой Российской Федерации и направлены для проработки в компетентные органы государственной власти.

Ещё один ключевой инструмент «мягкой силы» – выстраивание сети горизонтальных связей по линии организованных институтов гражданского общества для оказания влияния на процесс принятия решений в региональном и глобальном масштабах. Россия не осталась за бортом данных процессов в 2012 г., используя одну из наиболее действенных форм общественной дипломатии – участие институтов гражданского общества в работе международных организаций. Уникальной площадкой для такой формы участия является Международная ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), объединяющая общественные структуры с общенациональной компетенцией 71 страны и четырех континентов – Азии, Африки, Европы и Латинской Америки. С 2011 года Россия входит в состав Президиума Ассоциации, где её представляет Общественная палата Российской Федерации. В 2013 г. будет избран новый председатель МАЭСССИ от азиатской региональной группы, в которую входит и Россия, являющаяся претендентом на данный пост. Весьма перспективной представляется возможность председательства России в 2013-2015 гг. в рамках Ассоциации, в которую входит столь широкий круг национальных институтов гражданского общества, способных к компромиссу и консолидированной позиции на международной арене. Используя своё интеллектуальное лидерство в МАЭСССИ и представительский ресурс Ассоциации, Россия могла бы

способствовать более практическому вкладу прогрессивного глобального гражданского общества в деятельность ключевых международных площадок.

Одной из таких попыток является ведущаяся с декабря 2011 г. работа по подготовке международного доклада «Глобальный кризис и его последствия: взгляд гражданского общества» – совместных рекомендаций 71 страны-члена МАЭСССИ для мировых лидеров по вопросу о путях преодоления нынешнего кризиса. Координация подготовки доклада возложена на Общественную палату Российской Федерации. Итоговый проект документа утвержден управляющими структурами МАЭСССИ; в сентябре 2013 года доклад будет представлен на Саммите «Группы двадцати» (G20), что должно стать важной вехой в участии глобального гражданского общества в формировании международной повестки дня.

В 2012 г. российский некоммерческий сектор продолжил активное участие в работе учреждений системы ООН. Растёт число российских НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС ООН (увеличилось до 50). Представители 17 общественных объединений участвовали в работе российской делегации на Генассамблее ООН. Показательны итоги Конференции ООН по вопросам устойчивого развития «Рио+20». Ещё в ноябре 2011 г. Общественной палатой Российской Федерации было направлено письмо генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну, содержащее обобщённые предложения гражданского общества России к «Рио+20». В конференции и сотнях мероприятий, проходящих в её рамках, в июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) приняли участие тысячи НПО из разных стран мира, в том числе из России. Представители российской общественности вошли в состав официальной российской делегации на саммите «Рио+20». Кроме того, при активном участии членов Общественной палаты Российской Федерации подготовлены и направлены участникам саммита совместные рекомендации институтов гражданского общества России и Бразилии, а также нового формата Евросоюз-БРИКС по проблематике перехода к стратегии устойчивого развития. В то же время итоги «Рио+20» показали, что для достижения реальных результатов необходимо участие более широкого международного общественного движения в поддержку устойчивого развития.

Немаловажно с точки зрения публичной дипломатии и участие российской общественности в альтернативных международных площадках, таких как ежегодный Всемирный социальный форум, объединяющий активистов широких социальных движений и НКО,

проводимый параллельно с Давосским форумом. При активном участии России ведётся работа над созданием нового глобального профсоюзного движения – Всемирного профсоюзного объединения.

Фактор общественной дипломатии в значительной мере находился в фокусе отношений между Россией и Евросоюзом, ОБСЕ, Советом Европы. Общественная палата Российской Федерации наряду с другими российскими институтами гражданского общества принимает активное участие в разработке Нового базового соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом. Ежегодные совместные семинары Общественной палаты Российской Федерации и Европейского экономического и социального комитета (ЕЭСК) нашли признание политического руководства России и ЕС в качестве полноценного «гражданского трека» российско-европейского взаимодействия. При этом в рамках этого диалога российские институты продвигают интересы подавляющего большинства граждан Российской Федерации, прежде всего, в вопросах об установлении безвизового режима и обеспечения продовольственной безопасности.

Другой важной инициативой российской общественной дипломатии по формированию международной повестки дня можно считать учреждение и регистрацию в Страсбурге Международного правозащитного движения «Мир без нацизма», поддержанных сотнями общественных объединений по всему миру в целях борьбы с попытками пересмотра итогов Второй мировой войны, реабилитации нацизма и провоцирования ксенофобских настроений. В координации с Советом Европы в октябре 2012 г. проведена Генеральная Ассамблея «Мира без нацизма».

Значителен вклад российских общественных объединений в наращивание двусторонних партнерских связей России с отдельными странами Евросоюза: в частности, в 2012 г. по инициативе российской и болгарской общественности под патронажем Общественной палаты Российской Федерации создана регулярная площадка – Российско-болгарский форум; уже положительно зарекомендовавший себя Германороссийский форум – координационный орган «Петербургского диалога» – продолжает способствовать продуктивному обмену опытом между органами государственной власти, предпринимателями и некоммерческими организациями обеих стран по ключевым вопросам развития государства и общества.

Указанные тенденции свидетельствуют как о возникновении новых вызовов и угроз, так и о необходимости адаптации российской публичной

дипломатии к изменяющимся условиям международной среды. Один из ключевых императивов – работа с российскими соотечественниками, проживающими за рубежом. В целом, 2012 г. был отмечен повышенным вниманием институтов гражданского общества России к проблемам и интересам соотечественников за рубежом. Речь идёт не только о реагировании общества на резонансные случаи ущемления прав россиян за рубежом, но и о консолидации российской диаспоры, составляющей до 30 млн. человек, и более обширного Русского мира, создании механизмов их участия в общественно-политической жизни России, включения их в российское гражданское общество. Одним из эффективных инструментов достижения данных задач является проведение Всемирного конгресса соотечественников, проживающих за рубежом, который в этом году прошёл в Санкт-Петербурге 26-27 октября.

Кроме того, необходим переход российских акторов общественной дипломатии от реактивной политики к активному проецированию «мягкой силы». Россия как великая держава должна перестать защищаться от критики и выпадов со стороны зарубежных игроков и нести свои ценности, распространять их по миру, в инициативном порядке формировать международную повестку дня и контролировать поведение других игроков в её рамках. Поэтому именно на гражданское общество, а не государство возложена задача выработки по итогам широких дискуссий этого набора ценностей, который Россия будет продвигать в глобальных масштабах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время в российском обществе происходят качественные перемены, связанные с тем, что для миллионов граждан ценности выживания сменяются ценностями самовыражения. Они акцентируют усилившееся стремление граждан к участию в принятии решений. Переход от ценностей выживания к ценностям самовыражения связан с ростом ощущения защищённости и независимости человека, порождающим гуманистическую культуру толерантности и доверия, в рамках которой люди относительно высоко ценят независимость и самовыражение личности, а также ориентированы на политическую активность. Граждане включились в процесс обсуждения проблем нашей жизни. В этом причины постепенного роста гражданской активности как на локальном уровне в виде новых гражданских инициатив, так и в формате массовых протестных акций.

Новая тенденция состоит и в том, что государство предпринимает активные усилия для привлечения активных граждан к диалогу. Так, в 2012 г. заметно выросло число запросов и приглашений, поступивших в Общественную палату Российской Федерации как из органов государственной власти, так и от СМИ.

Гражданское общество призвано устанавливать и продвигать новые стандарты открытости и ответственности – стандарты, единые для всех структур государства и гражданского общества. Открытость общества и власти – это путь к смягчению и преодолению общественной несправедливости, путь борьбы с произволом во всех его формах. Когда проблема оказывается в фокусе внимания широкой общественности, «играть не по правилам» становится гораздо труднее.

В обществе сформировался ярко выраженный общественный запрос на справедливость. Актуальность таких проблем, как выстраивание неравноправных отношений с чиновниками, низкая степень информационного обеспечения и участия заинтересованных граждан в процессе принятия и реализации управленческих решений, свидетельствуют о потребности разработки и применения социальных технологий согласования общественных интересов.

Анализ трудностей и перспектив развития добровольчества в разных сферах жизни общества выводит на общую проблему солидарности. Солидарность является базовым условием и важнейшим результатом добровольческой деятельности. Межличностное доверие

среди россиян находится на низком уровне, люди склонны доверять лишь своему близкому окружению и редко готовы к социальному взаимодействию для решения общих социально значимых проблем. Тем не менее, социологи отмечают постепенное, медленное восстановление солидарного сознания и солидарных практик. Часто этот путь проходит через довольно «искусственные» практики совместного проведения досуга, что, впрочем, тоже приносит свои плоды.

Наиболее значимым инструментом гражданской самоорганизации в последние годы стал Интернет, его роль коллективного организатора постоянно расширяется. Не случайно в возрастном сегменте до 30 лет аудитория Интернета уже обогнала телевидение и другие традиционные медиа.

Новый стандарт взаимоотношений гражданского общества с государством предусматривает более широкий общественный контроль, реализующий ценности и принципы гражданского общества. Важной частью этого общественного контракта должен стать Закон «Об общественном контроле», в котором созданы легальные рамки для широких полномочий в области общественного контроля для структур гражданского общества и гражданских активистов. Принятие данного закона призвано повысить доверие между властью и обществом, обеспечить ориентацию деятельности системы органов государственной власти на реализацию общественных интересов, что, несомненно, является необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической системы.

Элементом утверждения новых стандартов открытости и ответственности государственных органов исполнительной власти может стать также новый порядок формирования общественных советов при этих органах.

Взаимоотношения власти и общества всегда находятся в центре дискуссий гражданского общества. Ведь яркая гражданская активность – это почти всегда активность в связи с государством, когда гражданское общество стремится заменить неэффективные государственные институты или протестует против государственной политики. Целенаправленное ответственное давление гражданского общества на власть ведёт к демократизации политической и общественной жизни, создаёт спрос на качественное государство, принуждает его к переменам в интересах широких кругов граждан. В обществе необходимо утверждать новую стилистику общения с властью – стилистку содержательной и ответственной критики. Это сложная работа, требующая в том числе

профессиональных знаний, проникновения во все обстоятельства принятия тех или иных решений.

В последние годы усилиями законодателей были значительно улучшены условия деятельности некоммерческих организаций, осуществления благотворительной деятельности, участия в добровольчестве. Тем не менее, проявляющаяся в отдельных решениях непоследовательность политики государства в отношении третьего сектора негативно сказывается на доверии граждан к продекларированным «правилам игры», а общества, бизнеса и власти – к самим НКО. Принятие Федерального закона N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» в самом третьем секторе было воспринято как дополнительное ограничение. В текущем году увеличилось количество законодательных инициатив, ограничивающих работу СМИ и несущих потенциальную угрозу свободе слова в России. Из уст парламентариев и чиновников звучат предложения, реализация которых может сказаться на конституционных правах граждан.

Наряду с определённым ужесточением деятельности НКО, связанным с принятием непопулярного в третьем секторе «закона об иностранных агентах», заметно возросли объёмы государственной поддержки некоммерческого сектора. В обществе растёт запрос на расширение поля деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, равно как и на осведомлённость об их деятельности.

Однако авторитет НКО в глазах населения и готовность граждан участвовать в их работе остаются на низком уровне. Важная причина такого положения – в экономической слабости третьего сектора. В этой связи та поддержка, которую государство в последние годы оказывает социально-ориентированным НКО, является своевременной и крайне актуальной.

Таким образом, потенциал роста третьего сектора сохраняется, но по-прежнему в достаточной мере не реализуется.

Расхождение информационного поля и жизненных реалий не способствует авторитету СМИ, а также углубляет недоверие к ним в российском обществе. Искажение информационного поля раздражает людей, в первую очередь, на уровне местных сообществ. В то же время сами НКО должны активнее лоббировать свои интересы в СМИ, предлагая информацию о своей деятельности в содержательном и ярком

ключе. По-прежнему не начался процесс разгосударствления СМИ. Важным шагом в «наведении мостов» между властями, обществом и некоммерческими организациями должно стать общественное телевидение России. Оно оправдывает своё название и предназначение, если структура его вещания действительно будет отвечать структуре интересов и задачам гражданского общества.

Несмотря на отдельные новации в системе местного самоуправления в 2012 году, ситуация на местном уровне в целом не претерпевает существенных изменений. В муниципальных образованиях растёт число и увеличивается вариативность форм взаимодействия граждан и местных властей. Но многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, прописанные в Федеральном законе N 131-ФЗ «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации», практически не работают, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяется его имитацией. Несоответствие публичных обязательств местных властей и финансовых возможностей для их исполнения по-прежнему остаётся одной из самых болезненных проблем местного самоуправления, серьёзно влияющей и на качество жизни в муниципальных образованиях и на социальное самочувствие граждан.

Формирование гражданского общества – постоянный, длительный и подверженный значительным колебаниям процесс включения всё большего числа людей в гражданскую жизнь – жизнь, сопряжённую с большей ответственностью и участием. Проявление социальной активности, осознанное использование тех или иных стратегий социального самоопределения увеличивает удовлетворённость своим местом жизни, в конечном итоге повышая качество жизни в целом. Стратегическая задача на ближайшие месяцы и годы – обеспечить трансфер активных граждан в ряды НКО и социально-ориентированных гражданских инициатив, а также рост масштабов их деятельности и влияния на все стороны общественной жизни. В первую очередь, реализация этой задачи требует демонстрации реальных возможностей гражданского общества в решении приоритетных государственных задач. Этот процесс уже начался – митинговая активность частично преобразовалась в коллективную гражданскую ответственность, что вылилось в возросшее число наблюдателей на выборах. Путь к закреплению результатов возросшей активности лежит и в закреплении механизмов политического участия, способствовать которому должна проведённая в нашей стране политическая реформа.

УДК [REDACTED]

ББК [REDACTED]

[REDACTED]

ISBN [REDACTED]

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012
год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – [REDACTED] с.

Заказ [REDACTED].

Подписано в печать [REDACTED]

Отпечатано в [REDACTED]