



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

# ДОКЛАД о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год



МОСКВА  
2013





ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ЗА 2013 ГОД**

МОСКВА  
2013

**УДК 323/324(470+571)(082)**  
**ББК 66.3(2Рос)я43**  
**Д63**

**Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013. — 132 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. Свиридзе, 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 членам Общественной палаты Российской Федерации Ф.Ю. Албаковой, Б.Л. Альтшулеру, А.Н. Арбузову, Н.И. Вавиловой, В.М. Лагкуеву, С.А. Маркову, Д.И. Милославской, а также директору Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ-ВШЭ И.В. Мерсияновой, руководителю Исследовательской группы «ЦИРКОН» И.В. Задорину, директору по исследованиям Фонда «Общественное мнение» Е.С. Петренко, исполнительному директору Некоммерческого партнерства «Альянс Независимых региональных издателей» А.Л. Кошман, менеджеру социальных проектов Агентства социальной информации В.Г. Муравьевой, научному сотруднику Центра социально-экономического развития школы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Т.В. Тимковой, члену некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество» О.В. Шумбуровой, члену Общественного совета при Министерстве обороны РФ, ответственному секретарю Союза комитетов солдатских матерей России В.Д. Мельниковой, заместителю председателя - статс-секретарю ДОСААФ России А.М. Головатюку, директору Московского центра социальной адаптации государственных служащих, уволенных с военной службы, из правоохранительных органов, и членов их семей Б.А. Адохину, председателю Общероссийской общественной организации семей погибших защитников Отечества Т.В. Рубан, первому заместителю исполнительного директора НП «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль» А.М. Козлову, заместителям исполнительного директора НП «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль» Г.В. Бурцевой и С.С. Сохранову.

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 20 декабря 2013 года.

Редакционная подготовка – Т.Г. Насриддинов, Т.С. Иларионова, Г.Н. Бибииков, Л.С. Майковская, О.Н. Тишкова, С.З. Аминова, А.С. Юдин, Р.Э. Гадиров.

---

---

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>1. Институты гражданского общества</b> .....	7
1.1. Уровень социального взаимодействия в российском обществе .....	7
1.2. Некоммерческий сектор в развитии .....	13
1.3. Благотворительность и волонтерская активность граждан .....	30
1.4. Развитие местного самоуправления .....	37
1.5. Неформальная активность и спонтанная самоорганизация .....	44
<b>2. Гражданское общество в контексте межсекторного взаимодействия</b> .....	51
2.1. Площадки общественно-государственного диалога .....	51
2.2. Развитие общественного контроля .....	61
2.3. Средства массовой информации — медиасреда межсекторного взаимодействия .....	67
<b>3. Актуальная повестка 2013 года: взгляд гражданского общества</b> .....	76
3.1. Формирование правовой культуры и защита прав граждан .....	76
3.2. Межнациональные отношения и свобода совести .....	78
3.3. Гражданское общество в решении социальных проблем .....	85
3.4. Общество и Армия. Ветераны .....	92
3.5. Образование .....	99
3.6. Культура .....	106
3.7. Экология .....	111
3.8. Здоровье нации и качество жизни .....	115
3.9. Гражданское общество России на международной арене: общественная дипломатия и защита прав россиян за рубежом .....	121
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	127

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».

В первой части Доклада рассмотрены состояние и деятельность в 2013 году основных институтов гражданского общества: некоммерческих организаций (НКО) и иных общественных объединений, органов местного самоуправления, а также причины и формы неформальной гражданской активности. В главе представлена статистическая и социологическая информация о некоммерческом секторе в России, его экономический «портрет» и инфраструктура; дана оценка законодательным инициативам, нравственному климату в российском обществе, уровню доверия и сплочённости; показаны социальные предпочтения россиян.

Во второй части Доклада осуществлён анализ содержания диалога гражданского общества с государством, а также деятельности общественных советов и общественных палат; представлена развивающаяся система общественного контроля и общественной экспертизы; показано состояние средств массовой информации как института гражданского общества.

В третьей части Доклада рассмотрены основные формы гражданской активности, гражданские инициативы 2013 года.

## ВВЕДЕНИЕ

Знаковые события 2013 года показали как готовность гражданского общества к самоорганизации и значительные ресурсы общественно-государственного партнерства, так и трудности в налаживании здоровой и конструктивной дискуссии, в том числе внутри самого гражданского общества. Год показал, что кризисные явления во взаимодействии власти и общества вызваны не стагнацией, а в большей степени «проблемами роста».

Наибольшую активность «третий сектор» проявил, в первую очередь, в ходе преодоления последствий стихийных бедствий, когда общественные организации, граждане оказывали пострадавшим районам активную помощь. Так было во время наводнения на Дальнем Востоке: тысячи граждан по всей стране откликнулись на постигшую регион беду, направляли личные средства, чтобы поддержать тех, кого затронула стихия.

Еще одним важным примером общественной консолидации стало проведение выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 года. Многочисленные добровольцы стали наблюдателями на избирательных участках, обеспечили прозрачность выборов.

В 2013 году произошли изменения институционального характера. Так, на основе принятых законодательных актов по-новому теперь будет формироваться Общественная палата Российской Федерации, существенно расширится состав ее членов (в соответствии с новым порядком это произойдет летом 2014 года). Кроме того, были разработаны также новые механизмы формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Для расширения возможностей граждан влиять на принятие государственных решений была создана «Российская общественная инициатива» — федеральный интернет-портал по приему обращений и заявлений, на основе которых теперь выдвигаются законодательные инициативы.

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации была избрана председателем Международной ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), объединяющей национальные институты гражданского общества 72 стран.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации и другие институты «третьего сектора» стали активно участвовать в мероприятиях общественного контроля. Так, в 2013 году началось с участием НКО наведение порядка в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Действенным контролем был при проведении мониторинга за выполнением указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Однако пока эти мероприятия остаются разрозненными. Несмотря на то, что Президент Российской Федерации поддержал идею принятия федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup>, проект которого в течение

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года.

ряда лет разрабатывался с участием Общественной палаты Российской Федерации и Совета по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте Российской Федерации, этот акт пока так и не принят.

Все это не помогло полностью избежать социальных проблем и конфликтов, часть из них принимала острую форму, грозила дестабилизировать обстановку в регионах, влияла на федеральную политику.

Большой общественный резонанс вызвало изменение статуса Российской академии наук. Выступая против пересмотра порядка финансирования и управления имуществом Академии, многие сотрудники академических институтов Москвы и других городов организовали акции протеста и сбор подписей.

Иной характер имели массовые выступления жителей в г. Пугачева Саратовской области и московского района Бирюлево-Западное против мигрантов, совершивших преступления. Здесь протесты вылились в нарушения общественного порядка, акты насилия.

Эти всплески протестной активности вновь показали, что ныне существующих механизмов взаимодействия граждан и власти недостаточно. Необходимо расширять «пространство» диалога, создавать новые возможности для раннего распознавания возможных конфликтов и противодействия им. При этом очевидно, что партнеры по диалогу должны быть понятны и прозрачны. С этим связаны главные составляющие госполитики в отношении «третьего сектора», в полной мере проявившиеся в 2013 году: заметный рост государственного финансирования при одновременном существенном возрастании государственного контроля, реализуемого, в частности, через прокурорские проверки и введение в действие Федерального закона об «иностранных агентах».

Сегодня наша страна сталкивается с серьезными вызовами на пути социального и экономического развития — это и международная нестабильность, это и внутривнутриполитические проблемы. Для целей устойчивого развития необходим консенсус, солидарная ответственность власти и граждан, государственных органов и общественных объединений. Поэтому сегодня важнейшей задачей остается наведение социальных мостов между отдельными профессиональными группами, территориальными сообществами, между людьми разного этнокультурного положения и социального опыта, между поколениями россиян. Для решения этой задачи необходимо распространение лучших практик гражданской самоорганизации и активности, взаимодействия гражданского общества с институтами государства и бизнеса, вовлечения граждан и общественных организаций в конструктивный диалог с государством.



# ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Социальная база гражданского общества — это люди, которые участвуют в деятельности негосударственных некоммерческих организаций и институтов местного самоуправления, в гражданских инициативах, в благотворительности и добровольчестве.

Гражданское общество включает совокупность общественных институтов, формальных и неформальных структур, наряду с государством и политической системой, обеспечивающих реализацию гражданских прав, интересов и инициатив. Значимым результатом взаимодействия и взаимовлияния таких социальных институтов становится сумма гражданской активности, характеризующая состояние гражданского общества.

Эта активность находит свое выражение в защите и реализации прав и свобод человека. Поэтому развитие гражданского общества определяется не только деятельностью общественных объединений, но и существованием социальных отношений, при которых эти объединения действительно способны играть роль посредника в отношениях между гражданином и государством, обладать необходимым авторитетом и влиянием для защиты законных прав и интересов гражданина. Таким образом, **гражданское общество** развивается как **система институтов, обеспечивающих реализацию и взаимосогласование гражданских прав и свобод с правами сообществ и общества в целом.**

## 1.1. УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Одним из показателей активности гражданского общества является самоорганизация — способность людей к взаимодействию на уровне согласования социально значимых целей. Самоорганизация рассматривается как форма и модель объединения инициативных групп граждан для выражения коллективных требований, затрагивающих проблемные условия жизнедеятельности всего сообщества или значительной его части. От самоорганизации гражданского общества во многом зависят показатели уровня жизни населения. Среди важнейших установок, характеризующих способность общества к самоорганизации, — готовность людей объединяться для решения каких-либо общественных задач, уровень сплоченности и доверия друг к другу<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Корнеева И. Е. Доверие и готовность объединяться как факторы самоорганизации, // Материалы всероссийской научной конференции «Человек в экономических и социальных отношениях». М., 2012. С. 235-238; Мерсиянова И. В. Вовлеченность россиян в повседневные практики гражданского общества // Психология индивидуальности: материалы IV Всероссийской научной конференции. М.: Логос, 2012. С. 184-185.

### *Уровень гражданской активности*

Социальная база гражданского общества неоднородна. Ее «ядро» составляют 5,4% взрослых россиян, которые являются членами общественных объединений или участвуют в их мероприятиях. По данным опроса, большинство россиян (83%) сегодня не состоит ни в каких общественных и некоммерческих организациях. 5% говорят о том, что состоят в профсоюзах, 3% — в садовых и дачных товариществах, 2% — в товариществах собственников жилья и спортивных клубах. Те, кто принимал участие в некоммерческих объединениях граждан, чаще всего делали это в форме членства в организации, а также участия в отдельной инициативе (8%)<sup>3</sup>.

Практически каждый четвертый взрослый россиянин (24,6%), не участвуя в деятельности НКО и гражданских инициативах, готов объединяться с другими людьми для совместных действий, занимается благотворительностью в широком смысле, информирован об общественных объединениях и других негосударственных некоммерческих организациях, гражданских инициативах<sup>4</sup>.

В третью группу входят 30,3% россиян. Они потенциально готовы объединяться для совместных действий, но реально не участвуют в них, не занимаются частной благотворительностью или добровольчеством и не информированы в достаточной мере о работе существующих организаций. На «периферии» социальной базы находятся 34,5% взрослых россиян, которые оказались не готовы к объединению с другими людьми для достижения коллективных целей, хотя и могли бы заниматься благотворительностью, знают о существовании и деятельности общественных организаций. Наконец, 5,3% россиян не готовы к объединению с другими людьми и никак не осведомлены о существующих формах гражданской активности<sup>5</sup>.

Эти данные свидетельствуют о том, что гражданское общество в нашей стране имеет значительный потенциал роста.

### *Детерминация социальной активности*

Факторы, определяющие готовность людей к общественной активности и выбор ее форм, у различных групп населения различны. В этом ряду — экономические, социальные и правовые условия: уровень развития социальных институтов, регулирующих общественную активность, законодательное регулирование, этнокультурные и религиозные факторы.

Чаще других готовы объединяться для совместных действий молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет с высшим образованием, москвичи и жители малых городов, реже — люди в возрасте 60 лет и старше, с образованием ниже среднего, жители сел. Россияне, которые никогда не пользовались Интернетом, значительно реже относят себя к людям, готовым объединяться с другими людьми для совместных действий. В то же время, среди тех,

3 Там же.

4 Там же.

5 Корнеева И. Е. Доверие и готовность объединяться как факторы самоорганизации, // Материалы всероссийской научной конференции «Человек в экономических и социальных отношениях». М., 2012. С. 235-238; Мерсиянова И. В. Вовлеченность россиян в повседневные практики гражданского общества // Психология индивидуальности: материалы IV Всероссийской научной конференции. М.: Логос, 2012. С. 184-185.

кто не участвовал в добровольческой деятельности, больше жителей Москвы (80% против 69% россиян из других регионов)<sup>6</sup>.

По результатам всероссийских опросов населения социологи выделили несколько общественных групп в зависимости от готовности (теоретической) к гражданской активности. В группе «активистов», которые готовы объединяться с другими людьми для решения общественных задач во всех возможных формах (подготовка различных акций, организация, участие, материальная помощь, подписание коллективного письма), больше женщин, людей с высоким уровнем образования и доходов, жителей городов с населением от 100 до 500 тыс. человек. В городах-миллионниках больше людей, готовых принять участие в общественной инициативе в форме подписания коллективного письма. Среди тех, кто не планирует принимать участие в каких-либо совместных акциях, преобладают мужчины и жители крупных городов. Наибольшую готовность к гражданской активности сегодня выражают жители городов с населением 100-500 тыс. человек<sup>7</sup>.

### *Уровень общественного доверия*

Важным индикатором состояния гражданского общества и готовности людей к объединению является уровень общественного доверия. Доверие обеспечивает социальную интеграцию и служит поддержанию моральных основ и социальных норм. Когда недоверие рядовых граждан друг к другу является преобладающей социальной нормой — иначе говоря, когда в обществе наблюдается дефицит социального капитала, — возможности добровольной кооперации, сотрудничества в достижении любых общих целей оказываются весьма ограниченными.

В настоящее время, как показывают исследования, уровень доверия между россиянами весьма низок. По данным мониторинга Фонда «Общественное мнение», более чем три четверти наших граждан считают, что в целом в отношениях с людьми следует быть осторожными. Лишь около 16% опрошенных полагают, что большинству людей можно доверять. Этот показатель в целом стабилен на протяжении последних лет<sup>8</sup>.

Несколько иную методику подсчета использует Левада-Центр, в опросах которого количество ответов «Практически всегда людям можно доверять» и «Обычно людям можно доверять» суммируются. При таком подходе уровень доверия среди россиян в последние годы постепенно возрастает (27% в 2010 г. и 34% в 2013 г.)<sup>9</sup>.

По данным международного социологического проекта «World Values Survey», который исследует ценности и убеждения людей, уровень межличностного доверия в нашей стране равен примерно 30%, что ниже,

6 Мерсиянова И. В. Повседневные практики гражданского общества в образе жизни россиян // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. 2012. N 1.

7 Корнеева И. Е. Доверие и готовность объединяться как факторы самоорганизации // Материалы всероссийской научной конференции «Человек в экономических и социальных отношениях». М., 2012. С. 235-238.

8 Ответственность, взаимопомощь и доверие в российском обществе, Фонд «Общественное Мнение», 30 августа 2012 года, <http://fom.ru/obshchestvo/10605/>.

9 Гражданское общество — ресурс развития России. Аналитический доклад Центра политических технологий. — М., 2013. — С. 32.

### Как вы считаете, большинству людей можно доверять или в отношениях с людьми следует быть осторожными?



Рис. 1. Проект Доминанты, опрос ФОМнибус 19 августа 2012 г.

### Динамика показателя межличностного доверия (по данным "Левада-центра")

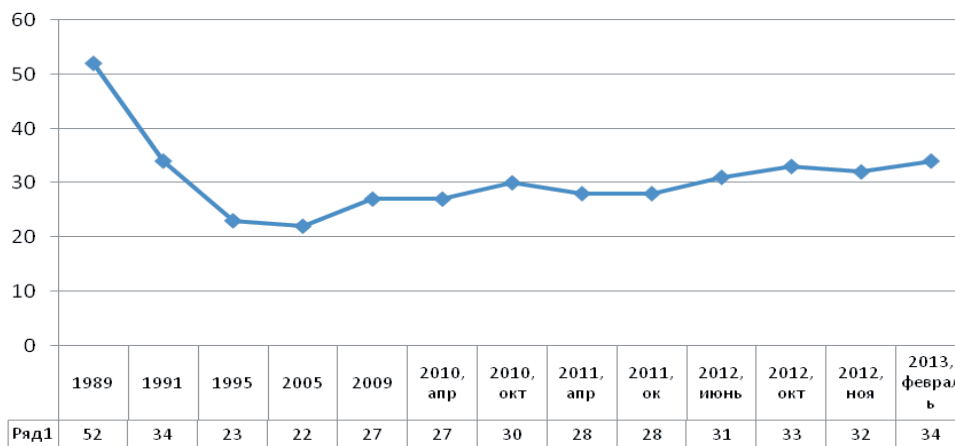


Рис. 2. Опрос «Левада-Центра» (примечание: сумма ответов «практически всегда людям можно доверять» и «обычно людям можно доверять»)

чем в Германии, Великобритании и США (и намного ниже, чем в скандинавских странах), но несколько выше, чем в некоторых развитых и развивающихся странах, например, Франции, Греции, Турции.

Ситуация кардинально меняется, если речь идет о личном окружении. В этом случае склонны доверять людям 59% россиян, не склонны — 40%. Персонифицированное доверие и личное знакомство остаются основными критериями, которыми руководствуются россияне, когда им необходимо объединиться с другими людьми для защиты общих интересов: 49% респондентов

заявили, что им сложнее всего было бы объединяться с теми, к кому они не испытывают доверия, 22% — с теми, кого они плохо знают<sup>10</sup>.

Уровень доверия повышается также с ростом образованности и благосостояния. По данным Института социологии РАН, у тех, кто имеет высшее образование и тем более ученую степень, уровень доверия достигает 29% и 47% соответственно<sup>11</sup>.

Развитие гражданского общества затрудняет также недоверие к основным общественным институтам и государству. По данным ВЦИОМ, уровень одобрения деятельности общественных институтов в России сильно разнится. Наибольшее одобрение вызывает деятельность Русской православной церкви (64%), средств массовой информации (60%), российской армии (58%), наименьшее — политических партий (31%), профсоюзов (34%), судебной системы (35%). Наибольшее неодобрение вызывает деятельность правоохранительных органов, судебной системы и политических партий<sup>12</sup>.

Данные показывают, что в течение последних десяти лет существенно возросло доверие россиян к церкви, однако регулярно посещают религиозные службы не более 5% граждан<sup>13</sup>. Максимальное значение показателя обобщенного доверия зафиксировано в отношении российских военнослужащих — оно составляет 77,8%. Значение индекса обобщенного доверия гражданским служащим составляет 54,5%, служащим правоохранительных органов — 32,5%.

В другом опросе, учитывавшем отношение россиян к локальным общественным институтам, респонденты чаще говорили о доверии к обществам защиты прав потребителей, ветеранским объединениям, садовым и дачным товариществам, профсоюзам и обществам инвалидов. Реже других доверие респондентов вызывают профессиональные ассоциации, органы территориального общественного самоуправления, этнические общины и молодежные политические и неформальные объединения<sup>14</sup>.

Говоря о причинах дефицита солидарности в российском обществе, некоторые эксперты связывают его с наследием советской эпохи, другие — с коммерциализацией социальной сферы и трудностями социальной адаптации к быстрой общественной трансформации<sup>15</sup>.

### *Социальное самочувствие россиян*

Уровень гражданской активности зависит от психологических факторов и социального самочувствия населения. Речь об уровне сплоченности

<sup>10</sup> Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2013 году. Сбор эмпирической информации в рамках всероссийского репрезентативного опроса населения осуществлен Фондом «Общественное мнение». Объем выборочной совокупности — 2000 человек.

<sup>11</sup> Дифференциация гражданских и политических практик в России: институциональная перспектива. Научно-аналитический доклад. — М., 2013. — С. 64.

<sup>12</sup> Одобрение деятельности общественных институтов, ВЦИОМ, // <http://wciom.ru/ratings-social-institutions/>.

<sup>13</sup> Гражданское общество и Церковь: в поисках диалога, Высшая школа экономики, 26 февраля 2013 года, // <http://www.hse.ru/News/media/76175075.html/>.

<sup>14</sup> Мерисянова И. В. Доверие и недоверие в гражданском обществе // Ученые записки ИМЭИ. 2012. Т. 2. С. 24-25.

<sup>15</sup> Петухов В. В. Гражданская активность как альтернатива антидемократическому тренду российской политики // Полис. 2013. №5.

и оптимизма, осознании человеком своего места в обществе<sup>16</sup>. Альтруизм, выраженная гражданская позиция, субъективное экономическое благополучие стимулируют социальную активность.

Сегодня почти три четверти россиян (74%) считают, что в нашей стране больше несогласия и разобщенности, 18% полагают, что согласия и сплоченности все же больше. Негативная оценка чаще встречается среди тех, кто не ощущает себя гражданином России (80%), кто не удовлетворен собственной жизнью (81%), а также среди высокообеспеченных — тех, кому денег хватает на покупку автомобиля (79%) и москвичей (84%)<sup>17</sup>.

Важным индикатором социального самочувствия населения является показатель удовлетворенности жизнью. Россияне чаще удовлетворены своей семьей и друзьями (86 и 84% соответственно). Здоровьем, жилищными условиями и тем, как проводят свое свободное время, довольны почти две трети респондентов (по 60%). А процент людей, которых устраивает их уровень доходов, довольно низок (34%)<sup>18</sup>. При этом на общую удовлетворенность жизнью в большей мере влияет отношение с семьей и друзьями.

Под влиянием глубоких трансформаций, прошедших в российском обществе в течение последних 20 лет, меняются стереотипы россиян. Главным положительным человеческим качеством, по их мнению, которое усилилось в последние десятилетия, стала активность, целеустремленность, инициативность. При этом 80% опрошенных указывают на рост агрессивности, почти 75% — на падение уважения к старшим, более 70% обращают внимание на недоброжелательность, рост неискренности между людьми, эрозию альтруистической мотивации<sup>19</sup>.

Вместе с тем, россияне не склонны искать свои идеалы в прошлом. Так, дореволюционная Российская империя кажется воплощением мечты лишь одному опрошенному из девяти, признать так называемый «развитой социализм» в качестве образца согласились 14% респондентов<sup>20</sup>.

Проявляя высокую степень толерантности по многим социальным неравенствам (кроме неравенства в доступе к качественной медицине), россияне полагают неравенства в доходах излишне высокими. Стремление к равенству означает для большинства равенство возможностей (59%), а не равенство доходов (41%). Идеальную модель общественного устройства значительное количество опрошенных связывает с «равенством всех граждан перед законом» и с «небольшой разницей в уровне доходов людей». Другими словами, выбор общества равных возможностей представляется устойчивой социокультурной нормой россиян. Но если запрос на правовое равенство как необходимый атрибут демократии был устойчив все 2000-е

16 Купрейченко А. Б. Проблема детерминации общественной активности россиян. Доклад, представленный в рамках специальной сессии «Школа демократии» и новые практики гражданского общества» XIV Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества», проходившей с 2-5 апреля 2013 года в Москве.

17 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2013 году. Сбор эмпирической информации в рамках всероссийского репрезентативного опроса населения осуществлен Фондом «Общественное мнение». Объем выборочной совокупности — 2000 человек.

18 Там же.

19 О чем мечтают россияне (размышления социологов). Аналитический доклад Института социологии РАН. — М., 2012. — С. 28.

20 Там же. С. 172.



годы, то запрос на социальную справедливость актуализировался именно в последние годы<sup>21</sup>.

Социологи изучают вопрос соотношения справедливости и законности в представлениях россиян об обществе. 40% россиян согласились с утверждением, что «не так важно, соответствует что-либо закону или нет, — главное, чтобы это было справедливо». Чуть меньшая, но сопоставимая по численности доля россиян не согласна с подобным утверждением, подчеркивая приоритетность закона (34%). Более четверти россиян затруднились с ответом (26%)<sup>22</sup>.

По данным «Левада-Центра», россияне в целом отдают определенное предпочтение «порядку в государстве» перед «соблюдением прав человека» (таблица 1)<sup>23</sup>. Большинство полагает, что «люди в России имеют достаточно свободы» (60%), примерно равно число тех, кто полагает, что «свободы слишком много» (17%) и, напротив, «свободы слишком мало» (15%). При этом запрос на «твердую руку» в государственном управлении находит поддержку у 63% россиян, в то время как тех, кто полагает, что от политических свобод нельзя отказываться ни при каких обстоятельствах, почти в два раза меньше — 37%<sup>24</sup>. Однако не следует ставить знак равенства между запросом на порядок и запросом на авторитаризм, поскольку наведение порядка в стране подавляющим большинством россиян видится исключительно в правовом поле и правовыми методами.

*Таблица 1. Что сейчас важнее для россиян: порядок в государстве или соблюдение прав человека?*

	<b>апрель 1997 г.</b>	<b>апрель 2008 г.</b>	<b>июль 2011 г.</b>	<b>август 2013 г.</b>
<b>порядок в государстве</b>	60	51	53	55
<b>соблюдение прав человека</b>	27	39	42	38
<b>затрудняюсь ответить</b>	13	10	5	7

## 1.2. НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР В РАЗВИТИИ

Некоммерческий сектор традиционно рассматривается как институциональная основа гражданского общества. Некоммерческие организации занимаются оказанием социальных услуг населению, правозащитной деятельностью, осуществляют функции общественного контроля.

21 Дифференциация гражданских и политических практик в России: институциональная перспектива. Научно-аналитический доклад. — М., Институт социологии РАН, 2013 год.

22 О чем мечтают россияне (размышления социологов). Аналитический доклад Института социологии РАН. — М., 2012. — С. 39.

23 Россияне о свободе, демократии, государстве, Левада-Центр, 25 сентября 2013 года, // <http://www.levada.ru/25-09-2013/rossiya-ne-o-svobode-demokratii-gosudarstve/>.

24 Петухов В. В. Гражданская активность как альтернатива антидемократическому тренду российской политики // Полис. 2013. №5.

### *Статистический портрет «третьего сектора»*

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» N 7-ФЗ от 1996 года определяет 14 организационно-правовых форм НКО:

- общественные организации (объединения);
- религиозные организации (объединения);
- общины коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- казачьи общества;
- некоммерческие партнёрства;
- автономные некоммерческие организации;
- социальные, благотворительные и иные фонды;
- ассоциации и союзы, в том числе профессиональные;
- государственные компании;
- государственные корпорации;
- государственные учреждения;
- муниципальные учреждения;
- частные учреждения;
- бюджетные учреждения.

Приведенный список показывает, что в понятие «некоммерческие» входят различные организации, в том числе с государственным или муниципальным участием, это, несомненно, затрудняет статистический учёт некоммерческого сектора. Определение организационно-правовых форм некоммерческой деятельности и общественных объединений нуждается в корректировке.

По данным доклада «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)», на 1 января 2013 года в Российской Федерации было зарегистрировано 219688 некоммерческих организаций, из которых подлежат федеральному государственному надзору 187960, в том числе:

- 104949 (47,8%) общественных объединений;
- 25541 (11,6%) религиозных организаций и 5 представительств иностранных религиозных организаций, открытых в РФ;
- 87028 (39,6%) — некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм;
- 54 политических партии, 2082 их региональных и 20 местных отделений;
- 14 отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

По данным на ноябрь 2013 года в разделе «Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях» на сайте Министерства юстиции Российской Федерации числилось 418390 НКО. В этот перечень входят организации, имеющие статус «исключённых» (193127) и «зарегистрированных» (225263)<sup>25</sup>. В указанном списке присутствуют религиозные организации

<sup>25</sup> О деятельности некоммерческих организаций, информационный портал Министерства юстиции РФ, // <http://uNro.miNjust.ru/NKOs.aspx/>.



(более 30 тыс.), политические партии (6 тыс.), садоводческие, огороднические и дачные товарищества (25 тыс.), собственно «общественных организаций» — 120 тыс. По состоянию на 15 марта 2013 года, на Информационном портале Минюста России было размещено всего 120024 отчета некоммерческих организаций.

Официальная статистика не позволяет во всей полноте представить портрет некоммерческого сектора. По данным общественных палат субъектов Федерации, из числа официально зарегистрированных НКО значительная часть не работает. Так, по информации Общественной палаты Республики Дагестан от общего количества зарегистрированных в республике НКО реально действующих — около 13%<sup>26</sup>. Из них 37,8% составляют религиозные организации, 22% — профсоюзы, ассоциации и благотворительные фонды, 14% занимаются социальной и социально-психологической поддержкой, реабилитацией населения, а в сфере науки, образования и просвещения задействованы 7% НКО. По данным Общественной палаты Челябинской области, из числа зарегистрированных НКО полноценно работает только каждая третья организация, при этом в сельской местности НКО представлены почти исключительно ветеранскими и женскими организациями<sup>27</sup>.

По данным Фонда развития гражданского общества, количество людей, занятых в «третьем секторе», составляет около 1,1% экономически активного населения, или более 828 тыс. человек<sup>28</sup>. В ходе опроса, проведенного Центром политических технологий, о своем участии в работе НКО (в различных формах) сообщило 8,9% россиян (в том числе 3,3% — о «неоднократном»). Несколько выше доля таких участников в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (16,8% и 16,4% соответственно), среди людей с ежемесячным доходом выше 40 тыс. руб. (11,7%), а также мужчин (10,4%).

Приходилось ли участвовать в работе НКО?

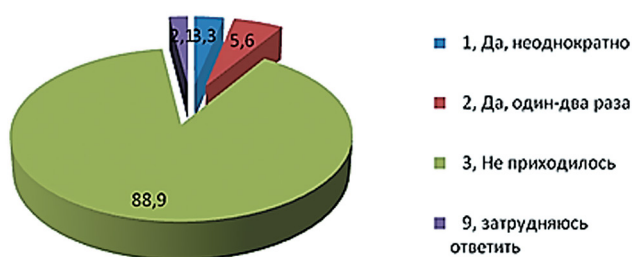


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос: «Приходилось ли вам лично участвовать в деятельности, какой либо некоммерческой организации (кроме профсоюзов, религиозных организаций или политических партий)?»

26 Доклад «О состоянии гражданского общества в Республике Дагестан за 2012 год».

27 Доклад «О состоянии гражданского общества в Республике в Челябинской области за 2012 год».

28 «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития, Доклад о развитии институтов гражданского общества в России, Фонд развития гражданского общества, 15 марта 2013 года, // <http://civilifuNd.ru/mat/view/20/>.

### *Россияне о некоммерческих организациях*

Репутация «третьего сектора» в значительной степени зависит от осведомленности россиян о деятельности некоммерческих организаций. По данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, ни о каких общественных, некоммерческих организациях и инициативах не знают и не слышали 18% взрослых россиян. 46% опрошенных осведомлены о профсоюзах в своём городе (селе, поселке), чуть меньше (по 43%) знают о различных ветеранских объединениях, политических партиях, садовых и дачных товариществах, обществах инвалидов. Еще 38% респондентов слышали о деятельности обществ защиты прав потребителей в своём городе, а 36% — о товариществах собственников жилья. О домовых комитетах знают 34% опрошенных, о спортивных, туристических, охотничьих объединениях и объединениях автомобилистов — 31%. О религиозных общинах в своём городе слышали 29% респондентов, культурные, краеведческие, природоохранные движения отметили 26%. Наконец, четверть опрошенных (25%) упомянули благотворительные акции, а 23% знают о существовании в их городе благотворительных организаций<sup>29</sup>.

Другое количественное исследование, проведённое в июле 2013 года, предполагало открытый ответ на вопрос: «Есть ли в вашем городе, районе какие-либо добровольные общественные, некоммерческие организации и какие из них вы можете назвать?». 93% респондентов фактически не смогли назвать ни одной конкретной некоммерческой организации<sup>30</sup>. Осведомлённость о деятельности НКО оказалась существенно выше в крупных городах, но и здесь она составила лишь 18,4%. Чаще всего россияне называют советы ветеранов, общества инвалидов и экологические организации (2,1%, 1,3% и 1,0% соответственно), в Москве 4,2% опрошенных назвали фонд «Подари жизнь». Исследование показало, что у большинства россиян нет ясного представления о том, какие организации составляют «третий сектор», многие общественные объединения (профсоюзы, партии, клубы) в сознании граждан не относятся к НКО.

Тем не менее, за последние десять лет уровень информированности россиян о деятельности НКО вырос. По сравнению с 2004 годом, в 2012 году граждане, которые вообще ничего не знали об НКО, перестали составлять большинство — их доля снизилась с 58% до 44%<sup>31</sup>.

Можно было бы ожидать, что рост осведомлённости о некоммерческих организациях будет сопровождаться и ростом доверия, улучшением отношения к их деятельности. Однако распространённость положительных представлений о НКО за период между двумя исследованиями снизилась.

29 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2013 года. Сбор эмпирической информации в рамках всероссийского репрезентативного опроса населения осуществлен Фондом «Общественное мнение». Объем выборочной совокупности — 2000 человек, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки. Опрашивалось взрослое городское и сельское население России в возрасте от 18 лет.

30 Гражданское общество — ресурс развития России. Аналитический доклад Центра политических технологий. — М., 2013. — С. 58.

31 Отношение граждан к некоммерческим организациям в свете ужесточения законодательства об НКО. Результаты опроса общественного мнения. Презентация Социологической мастерской ЦИРКОН. — М., 2012.

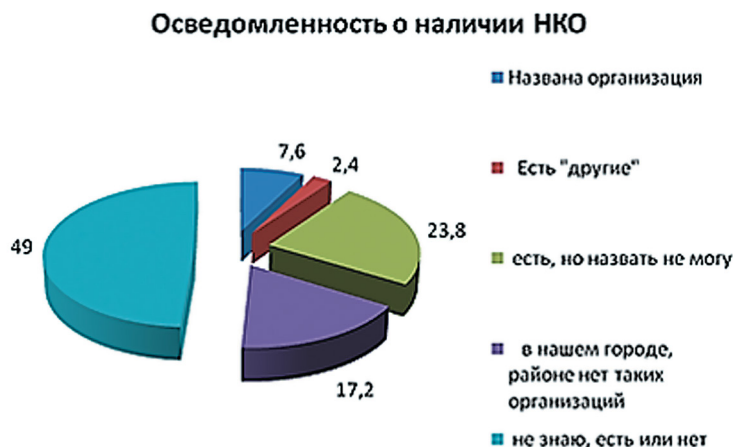


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Есть ли в вашем городе, районе какие-либо добровольные общественные, некоммерческие организации? Какие из них вы можете назвать?»

В частности, каждый третий россиянин (30%) не относится с доверием к общественной организации. Реже всего выражают доверие молодежным политическим объединениям, этническим общинам, национальным диаспорам и землячествам, движениям национально-патриотического толка и молодежным объединениям неформального характера. Меньше всего недоверия вызывают профессиональные ассоциации, общества инвалидов, органы школьного самоуправления, женские организации, спортивные клубы. С большим доверием россияне относятся к ветеранским объединениям, обществам защиты прав потребителей, обществам инвалидов, профсоюзам.

Рост недоверия россиян к «третьему сектору» во многом связан с появлением известных правовых норм, в соответствии с которыми в законодательство было введено понятие НКО, «выполняющих функции иностранных агентов». Принятие поправок сопровождалось не только массовыми прокурорскими проверками весной 2013 года, но и негативными комментариями со стороны политических лидеров, соответствующими публикациями в СМИ. «Третий сектор» возник в России недавно, и его общественная репутация по-прежнему неустойчива и чувствительна к влиянию внешних факторов.

В представлении россиян деятельность НКО должна быть сосредоточена, в первую очередь, на решении социальных проблем — охране материнства и детства, поддержке социально уязвимых слоёв населения, осуществлении реформы ЖКХ, охране здоровья, развитию образования. «Третий сектор» в целом отвечает запросам граждан, деятельность большей части НКО направлена на решение именно социальных задач. Наиболее востребованными у граждан оказываются организации, готовые помочь в случае болезни, инвалидности, а также экологические; наименее (из предложенных в ходе опроса вариантов) — правозащитные и занимающиеся сохранением культурного наследия<sup>32</sup>. Такие предпочтения возникают, в том числе

<sup>32</sup> Гражданское общество — ресурс развития России. Аналитический доклад Центра политических технологий. — М.,

из-за того, что большинство граждан имеет слабое представление о правозащитной деятельности.



Рис. 5. Распределение ответов на вопрос: «Хотели бы вы, чтобы в вашем городе (районе) действовали добровольные общественные организации?»

### Консолидация некоммерческого сектора

В 2013 году на разных площадках обсуждались перспективы консолидации некоммерческого сектора. В отличие от бизнес-среды, в российском «третьем секторе» отсутствуют крупные корпоративные ассоциации, призванные осуществлять внутренние коммуникации и внешнее представительство. Имеющиеся сегодня ассоциации (объединения, союзы) НКО слабы и не имеют большого веса в обществе.

Взаимодействие НКО осуществляется в основном по отраслевому принципу (в рамках одной предметной области — благотворительность, защита детства и т. п.) или территориальному (в рамках одного региона). Взаимодействие реализуется в основном в виде неформального общения или официальных коммуникаций (собрания, конференции). Более широкие и глубокие связи, направленные на консолидацию сектора, такие, как совместные проекты НКО, альянсы для решения каких-либо проблем, общение в рамках профессиональных ассоциаций, распространены в гораздо меньшей

степени. Даже среди наиболее активной части НКО от 30% до 40% организаций не включены в процесс внутрисекторного сотрудничества, почти половина (45%) НКО не принимает участия в объединениях внутри некоммерческого сектора (как формальных, так и неформальных)<sup>33</sup>.

В то же время подавляющее большинство руководителей НКО (90%), у которых был опыт объединения в ассоциации в рамках «третьего сектора», признали такой опыт полезным. Поэтому создание организаций, нацеленных на объединение представителей «третьего сектора», оценивается участниками опроса как весьма актуальное. Они считают более перспективным создание не единого органа (объединения), а разных общественных организаций, ассоциаций, объединяющих отдельные сегменты «третьего сектора».

В ряде регионов сегодня создаются «инфраструктурные» организации, специализирующиеся на информационном обмене, ресурсном и техническом обеспечении, а также образовательных программах. Например, в Кемеровской области функционирует Совет НКО Кузбасса, в который входят 59 организаций.

В 2013 году с предложением создать пул некоммерческих организаций, объединяющих НКО, действующих в отдельных сферах, выступил «Фонд развития гражданского общества». По данным экспертов, такие структуры, представляющие собой «зонтичные» организации, функционируют в большинстве стран Европейского союза. Они могут выступать в роли операторов федеральных грантовых конкурсов. В то же время необходимо учитывать, что монополизация может негативным образом сказаться на развитии сектора, а НКО-операторов предпочтительно выбирать на конкурсной основе.

### *Финансовые ресурсы «третьего сектора»*

Общественная репутация «третьего сектора» говорит о неустойчивости российских НКО. Одна из главных причин такого положения кроется в том, что недофинансирование «третьего сектора» остается устойчивой тенденцией его развития. Об этом, в частности, говорят и оценки самих руководителей НКО — более половины из них считают основной проблемой функционирования некоммерческой организации отсутствие денег (в 2010 году — 60%, 2012 году — 56%)<sup>34</sup>.

По данным исследования «Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО»<sup>35</sup>, проведенного Агентством социальной информации, только 13% некоммерческих организаций оценивает своё финансовое состояние положительно, отмечая, что их возможностей хватает для осуществления основных замыслов. 41% НКО справляются только с текущими задачами, не имея средств для реализации новых идей. Более трети организаций сообщили, что в условиях дефицита средств вынуждены экономить

33 «Представительство интересов третьего сектора: возможности и барьеры для создания «отраслевого профсоюза»». ЦИРКОН, 2013 год.

34 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2012 года. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуструктуризированной анкете. Объем выборки составил 1005 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ.

35 Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка. Агентство социальной информации. — М., 2013 год.

на привлечении квалифицированных кадров. Свыше 40% респондентов отметили, что финансовое положение организации в течение трёх лет не изменилось, а 35% указали, что оно ухудшилось.

Большинство российских НКО стремится к диверсификации источников финансирования<sup>36</sup>. Но на практике 39% НКО имеют только один источник получения средств, 27% — два источника, 25% — три-четыре, более пяти источников финансирования лишь у 7% НКО (см. рис. 6). Среди более успешных НКО, принявших участие в опросе «Агентства социальной информации», около 60% организаций за последние три года имели в структуре финансирования 3-5 источников, у 12% организаций их более пяти<sup>37</sup>.

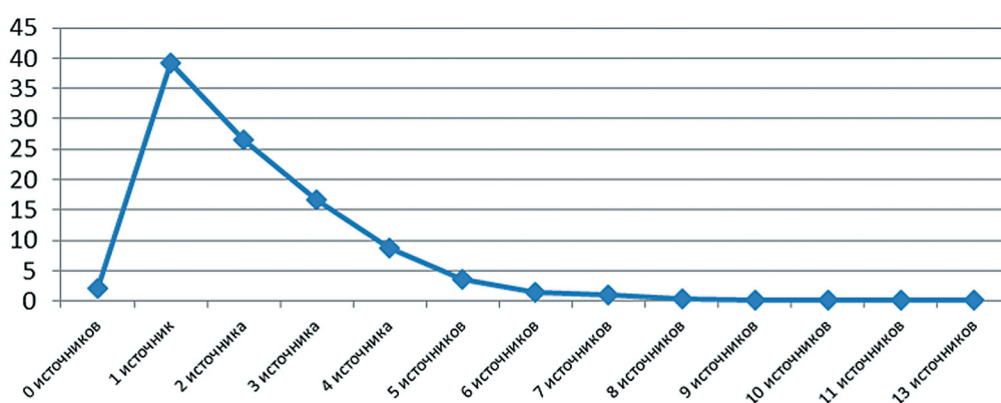


Рис. 6. Распределение НКО по количеству источников финансирования<sup>38</sup>

Бюджеты большинства российских НКО держатся на четырех основных источниках: пожертвования частных лиц и организаций, членские взносы, субсидии органов власти и доходы от оказания услуг, выполнения работ. Членские взносы составляют примерно пятую часть поступлений (20,5%) и не могут обеспечить финансовой устойчивости НКО.

У более успешных организаций (исследование «Агентства социальной информации») из всего «арсенала» инструментов привлечения финансирования первые позиции занимают субсидии из региональных и местных бюджетов (привлекали 52,6% опрошенных организаций), пожертвования частных лиц (49,5%) и бизнеса (41,2%) (см. рис. 7). Общий объем финансирования таких НКО также образуют, прежде всего, внешние источники.

36 Мерсиянова И. В. Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013 год. № 3. С. 25-31.

37 Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка. Агентство социальной информации. — М., 2013. — С. 13. В опросе приняли участие 98 НКО разного типа — сервисных, инфраструктурных, информационных, работающих на разном уровне и имеющих разные бюджеты. Около 43% НКО, участвовавших в исследовании, имеют годовой бюджет, не превышающий 500 тыс. рублей, более 80% имеют бюджет менее 5 млн рублей.

38 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2012 года. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуструктуризированной анкете. Объем выборки составил 1005 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ.



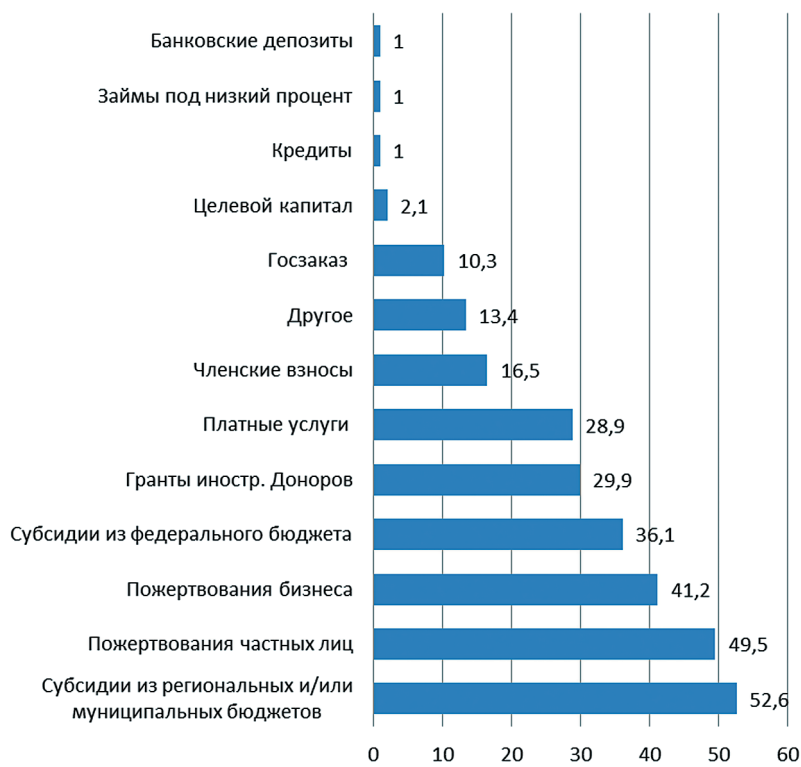


Рис. 7. Распределение ответов на вопрос: «Из каких основных источников складывалось финансирование вашей организации за последние годы?» (в % к числу организаций)<sup>39</sup>

В целом на внешние финансовые источники в совокупности приходится более 70% доходов успешных НКО. Из внутренних источников на платные услуги в среднем приходится 10,1% финансирования, на членские взносы и госзаказ — по 3,1%, на доходы от целевого капитала — 1,5%, на кредиты — 0,4%, на банковские депозиты — 0,1%. К внутренним источникам относятся также доходы от производства товаров и услуг, в том числе через государственный (муниципальный) заказ.

С точки зрения представителей «третьего сектора», оптимальным является наличие трех-четырех источников финансирования, работа таких организаций получает одну из самых высоких оценок со стороны их руководителей.

### *Государственное финансирование некоммерческого сектора*

В последние годы на финансовые возможности НКО негативно влияют два основных фактора: сокращается финансовое участие иностранных доноров; кроме того, бизнес неохотно финансирует текущую деятельность НКО, предпочитая поддерживать отдельные проекты. В этих условиях

<sup>39</sup> Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка. Агентство социальной информации. Москва, 2013 год. — С. 13.

значительная часть некоммерческих организаций стремится получать финансирование из федерального или местного бюджета. Государственное финансирование некоммерческого сектора в последние годы постоянно возрастает.

К наиболее значимым формам государственного финансирования НКО относятся субсидии из федерального бюджета (так называемые «президентские» гранты), участие в качестве соисполнителей в региональных и местных целевых программах, муниципальные гранты.

«Президентские гранты» предоставляются некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества. В 2011 году по этой программе был выделен 1 млрд рублей, в 2012 году — более 1,5 млрд рублей. В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества»<sup>40</sup> в 2013 году на поддержку НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, было выделено 2,32 млрд рублей. В качестве операторов грантов в 2013 году выступили Институт проблем гражданского общества, Национальный благотворительный фонд, Российский союз молодёжи, Лига здоровья нации, общество «Знание», Институт социально-экономических и политических исследований<sup>41</sup>.

В 2013 году российские некоммерческие организации подали в 2,5 раза больше заявок на «президентские» гранты, чем в 2012 году, а общая сумма запрашиваемых НКО средств многократно превысила сумму грантового фонда. Операторы обработали 5855 заявок и отобрали 1087 проектов. Средняя сумма гранта составила 2-4 млн рублей. Особенностью конкурса 2013 года стало активное участие правозащитных организаций, большое количество проектов по тематике ЖКХ и появление нового направления — «миграция» (социальная адаптация иностранных работников, помощь в правовых, социальных вопросах, исследования проблем миграции)<sup>42</sup>.

В 2013 году прошёл конкурс для субъектов Российской Федерации на субсидирование региональных программ поддержки социально ориентированных НКО. Субсидии были предоставлены бюджетам 49 субъектов Российской Федерации на общую сумму 630 млн руб., заявки на участие в конкурсном отборе поступили от 69 регионов<sup>43</sup> (в 2011 году — от 53 регионов). Кроме того, прошёл конкурсный отбор социально ориентированных НКО для предоставления субсидий из федерального бюджета. В общей сложности

40 Распоряжение Президента Российской Федерации от 29 марта 2013 года N 115-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества».

41 Президент подписал распоряжение о выделении 250 млн рублей на поддержку правозащитных и других НКО, развивающих институты гражданского общества, официальный сайт Агентство Социальной Информации, // <http://www.asi.org.ru/>.

42 Гранты розданы, грантов больше нет, Пресс служба Общественной палаты Российской Федерации, 29 августа 2013 года, // <http://top.oprf.ru/maiN/11914.html/>.

43 Результаты конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Минэкономразвития России, 31 мая 2013 года, // <http://www.ecoNomy.gov.ru/miNec/activity/sectioNs/socorieNtNoNcomorg/doc2013053109/>.



было предоставлено 266,5 млн рублей на 42 программы (в 2012 году — 162 млн рублей для 48 НКО). Всего на конкурс поступило 606 заявок.

19 сентября 2013 года Президент Российской Федерации подписал распоряжение о государственной поддержке НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>44</sup>. На поддержку таких организаций было дополнительно выделено 250 млн рублей.

В целом в 2012 году на государственную поддержку НКО в России было выделено 4,7 млрд рублей. В 2013 году общая сумма поддержки заметно возросла: в федеральный бюджет на эти цели было заложено 8,285 млрд рублей<sup>45</sup>. Механизмы распределения средств по операторам и выделения ими грантов нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Государственное финансирование некоммерческого сектора в России растет вопреки общемировой тенденции сокращения таких затрат, хотя по-прежнему отстаёт от развитых стран, в которых по совокупной оценке государственное финансирование НКО составляет около 48% их дохода (в России — около 5%). Большая часть этих средств передаётся социально ориентированным НКО, которые оказывают социальные услуги населению и обычно работают в сотрудничестве с государственными органами<sup>46</sup>. Но надо также учитывать, что российский «третий сектор» в несколько раз уступает как по доли доходов в ВВП (0,9%, в развитых странах по данным на середину 2000-х годов в среднем около 5%), так и по общей численности занятых от экономически активного населения (в развитых странах в среднем около 4,5%)<sup>47</sup>. Есть мнение, что полная зависимость НКО от государственного финансирования превращает их в структуры, близкие по содержанию деятельности к государственным агентствам или коммерческим организациям<sup>48</sup>.

---

44 Распоряжение Президента РФ от 18 сентября 2013 N 348-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».

45 «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России, Фонд развития гражданского общества, 15 марта 2013 года, // <http://civilfuNd.ru/mat/view/20/>. Очень трудно подсчитать, сколько на самом деле средств выделено всеми министерствами на поддержку конкретных СО НКО. МЭР оперирует суммой 5 млрд 915 млн 255,2 тыс. рублей (при общей сумме поддержки СО НКО из федерального бюджета 8 млрд 285 млн 255,2 тыс. — включая «президентские» гранты). Если изъять из почти 6 млрд. субсидии НКО и региональным программам, которыми распоряжается сам МЭР, а также 1 млрд рублей, выделенный Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, то остается 4 млрд 026 млн 755,2 тыс. рублей, которые потратят три федеральных министерства (Минкульт, Минздрав и Минтруда), а также Федеральное медико-биологическое агентство, подведомственная Минздраву. Обращает на себя внимание «закрытость» данных по выделяемым субсидиям. Например, формулировка «субсидии отдельным общественным организациям и иным некоммерческим объединениям» применительно к Минздраву означает ассигнование «Автономной некоммерческой организации Центральная клиническая больница Святителя Алексия, Митрополита Московского Московской Патриархии Русской Православной церкви».

46 Доклад о развитии институтов гражданского общества в России, сайт Фонд Развития гражданского общества, 15 марта 2013 года, // <http://civilfuNd.ru/mat/view/20/>.

47 Исследования гражданского общества и НКО в Европе и США (краткий обзор), Материал подготовлен специально для информационно-аналитического портала «Socpolitika.ru», // [http://socpolitika.ru/rus/Ngo/foreign\\_experience/documeNt4692.shtml/](http://socpolitika.ru/rus/Ngo/foreign_experience/documeNt4692.shtml/).

48 Гражданское общество перед выбором, Экспертный сайт Высшей школы экономики, 29 марта 2013 года, // <http://ores.ru/1469385.html/>.

### *Возможности укрепления финансовой устойчивости НКО*

Общий диапазон доступных НКО источников финансирования достаточно широк и в российской практике явно недоиспользован. Российским НКО следует воспринимать себя в качестве субъекта экономической деятельности, оценивать производимые ими социальные услуги как рыночный продукт. Тем более, что государство смотрит на «третий сектор» преимущественно прагматически.

Из всех видов безвозмездных поступлений большинству некоммерческих организаций доступны пожертвования и гранты. Пожертвования (деньги и иное имущество, кроме подакцизных товаров, безвозмездно переданные на содержание организации и ведение уставной деятельности) могут принимать все НКО, на которые распространяется действие Федерального закона «О некоммерческих организациях», при этом необходимо одновременное соблюдение требований отдельного учёта и целевого использования.

НКО могут получать поддержку бизнеса в рамках благотворительных программ и программ социальных инвестиций, включая конкурсы грантов для НКО, в рамках программ корпоративного волонтерства, путем безвозмездного (или на льготных основаниях) предоставления товаров и услуг.

Процедуры государственного (муниципального) заказа предоставляют НКО дополнительные возможности по реализации товаров и услуг по договору или государственному контракту. Благодаря этому некоммерческая организация может увеличить масштабы своей деятельности или освоить новые услуги. При этом ей приходится конкурировать с другими претендентами, в первую очередь, с малым бизнесом. С 1 января 2014 года вступает в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных нужд», в соответствии с которым не менее 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком, заказчики должны размещать среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных НКО. Эти преимущества не распространяются на социально ориентированные некоммерческие организации, учредителями которых являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования, а также социально ориентированные некоммерческие организации, признаваемые таковыми только в соответствии с законами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Создание условий для устойчивого финансирования НКО должно сочетаться с установлением режима открытости и прозрачности некоммерческих организаций. Граждане имеют право знать, какие средства общественниками получены на реализацию того или иного проекта, как эти средства потрачены. Особенно это касается благотворительных фондов, организаций, участвующих в антикоррупционном мониторинге деятельности органов государственной и муниципальной власти. Финансовая отчетность должна предоставляться не только в контролирующие ведомства, но и обнародоваться на сайтах НКО и ресурсных центров.

В последние годы фиксируется устойчивая тенденция к большей открытости российских НКО. Заметно выросла доля руководителей НКО, считающих правильной практику ежегодной открытой публикации отчетов о своей деятельности, в том числе финансовых, с данными о заработной плате и других выплатах руководителям и сотрудникам НКО (с 64% в 2009 году до 72% в 2012 году)<sup>49</sup>.

### *Социально ориентированные НКО*

Федеральным законом от 5 апреля 2010 года N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» в законодательство введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации». К ним относятся НКО, которые в соответствии с учредительными документами осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в России. В частности, это социальная поддержка и защита граждан, охрана окружающей среды и защита животных, благотворительная деятельность, содействие благотворительности и добровольчеству, деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, развитие международного сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации и др. В течение 2013 года был расширен список направлений, позволяющих некоммерческой организации зарегистрироваться в качестве социально ориентированной. Однако неконтролируемое расширение списка может в итоге исказить саму суть выделения НКО, приносящих значимую общественную пользу. Определенные затруднения при учете социально ориентированных НКО связаны с отсутствием в законодательстве четкого определения понятия «социальные услуги».

18 сентября 2013 года в Общественной палате Российской Федерации обнародовали результаты исследования о готовности НКО оказывать социальную помощь гражданам<sup>50</sup>. В исследовании приняли участие 335 руководителей НКО и 25 представителей региональной и муниципальной власти с опытом взаимодействия с некоммерческим сектором.

Как показали результаты исследования, и представители власти, и НКО считают передачу части функций по оказанию социальных услуг правильной и своевременной мерой. При этом 46% респондентов — сотрудников НКО ответили, что хотели бы участвовать в системе предоставления социальных услуг населению после завершения преобразований в этой сфере.

49 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2012 года в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуструктуризированной анкете. Объем выборки составил 1005 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах Российской Федерации.

50 Исследование «Перспективы НКО как поставщиков общественной пользы», АНО «Социологическая мастерская Задорина», — М., 2013; Результаты исследования: НКО готовы осваивать рынок социальных услуг, но пока не знают, как именно, Агентство Социальной Информации, 18 сентября 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/News/rezul-taty-issledovaniya-Nko-gotovy-osvaivat-ry-nok-sotsial-Ny-h-uslug-No-poka-Ne-zNayut-kak-imeNNo/>.

Большинство опрошенных выступает за предоставление услуг НКО населению без посредников.

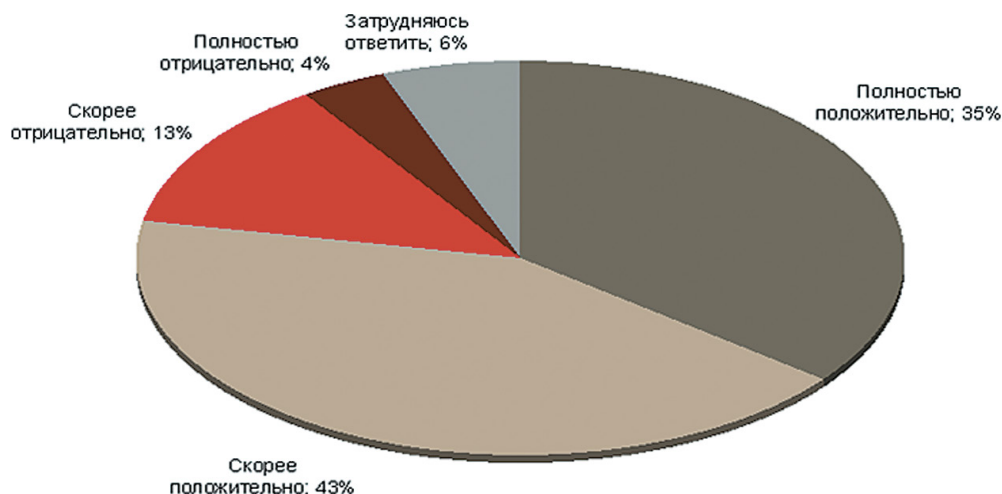


Рис. 8. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы относитесь к тому обстоятельству, что государство постепенно передаёт часть функций по оказанию социальных услуг негосударственным структурам — НКО и бизнесу?»

Говоря о перспективных направлениях деятельности, по которым НКО могли бы оказывать социальные услуги, организации в подавляющем большинстве (83%) называли обучающие мероприятия и просветительскую работу. По мнению работников некоммерческого сектора, расширение ассортимента услуг сдерживается нехваткой кадров, отсутствием дополнительной финансовой поддержки. Серьёзным барьером для НКО является необходимость изменения уставных документов в связи с предоставлением новых видов услуг<sup>51</sup>.

Система участия НКО в оказании социальных услуг пока не сформирована. Хотя большинство некоммерческих организаций заявляет о готовности брать на себя ответственность по оказанию социальных услуг, но их возможности самостоятельно выйти на целевую аудиторию пока невелики. Большинство россиян (57%) положительно относятся к расширению этих возможностей. Но одновременно опрошенные не готовы отказаться от государственных услуг (см. рис. 9, 10)<sup>52</sup>. Это обусловлено общепринятым представлением, что государственные учреждения заслуживают большего доверия.

51 Минэкономразвития до 10 декабря 2013 года должно было внести в Правительство «дорожную карту» по поэтапному расширению участия негосударственного сектора экономики в оказании социальных услуг. Агентство Социальной Информации, 16 октября 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/News/miNe-koNomrazvitiya-do-10-dekabrya-dolzhNo-vNesti-v-pravitel-stvo-dorozhNuyu-kartu-po-poe-tapNomu-rasshireNiyu-uchastiya-NegosudarstveNNogo-sektora-e-koNomiki-v-okazani-sotsial-Ny-h-uslug/>.

52 Гражданское общество — ресурс развития России, Аналитический доклад Центра политических технологий. — М., 2013. — С. 64-66.

### Готовность обратиться в негосударственное учреждение

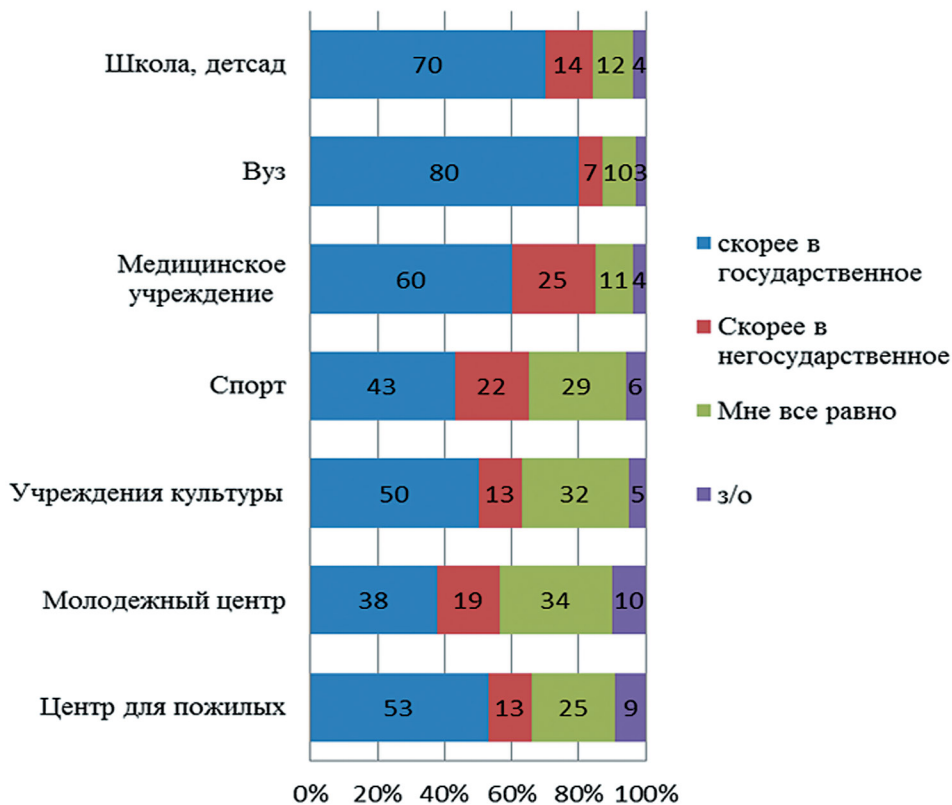


Рис. 9. Распределение ответов на вопрос: «С каким из следующих мнений по поводу передачи государством части своих функций в сферах образования, здравоохранения, спорта и досуга негосударственным некоммерческим учреждениям вы бы согласились?».

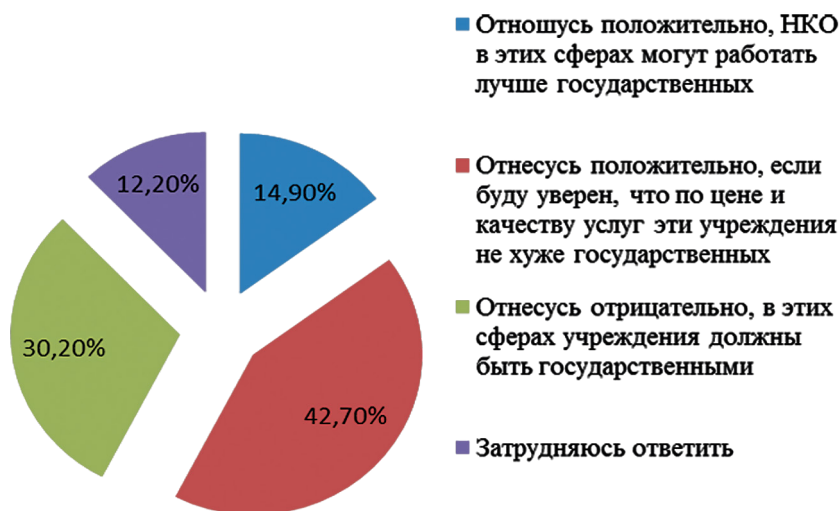


Рис. 10. Распределение ответов на вопрос: «В какое учреждение — государственное и негосударственное — вы скорее обратитесь при равном качестве услуг и равной оплате, если речь идет о...?»

### *Развитие законодательства об НКО*

Общественной палатой Российской Федерации в 2013 году осуществлялся мониторинг применения законодательства о некоммерческом секторе, был установлен контакт с Экспертным Советом по некоммерческому законодательству Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы.

Особое внимание было обращено к правоприменительной практике Федерального закона от 20 июля 2012 года 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 года.

Весной 2013 года прошли массовые прокурорские проверки НКО. По результатам проверок Генеральная прокуратура обнародовала данные, согласно которым в России финансируются из-за рубежа более 2 тыс. НКО, из которых более тысячи подверглись проверкам<sup>53</sup>. С ноября 2012 по апрель 2013 года, по данным Генпрокуратуры, иностранное финансирование в сумме 30,8 млрд руб. получили 2226 НКО, из них 6 млрд пришлось на долю НКО, учрежденных органами власти (госкорпорации и госкомпании). Из проверенных организаций 215 по формальным признакам попали в категорию «выполняющих функции иностранного агента». 193 из них после вступления в силу Закона прекратили заниматься политической деятельностью или отказались от иностранного финансирования<sup>54</sup>. По итогам проверок штрафу подверглась только одна некоммерческая организация за нарушение в порядке регистрации в качестве «иностранного агента». Административные производства по ряду других НКО были прекращены судом. На декабрь 2013 года в реестре НКО, «выполняющих функции иностранного агента» на сайте Министерства юстиции значится только одна организация.

Практика применения Закона выявила его недостатки. Так, понятие «политической деятельности» определяется следующей формулировкой: «Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем 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». Еще при обсуждении законопроекта Общественная палата в своем заключении отмечала, что использование в нём расширительного толкования политической деятельности является серьёзным недостатком. Нужна большая конкретизация, которая бы позволила избежать произвольного толкования норм закона в ходе правоприменительной практики. Совет по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте Российской Федерации

53 Проверки НКО: 500 нарушений, три экстремиста, 22 агента, Филантроп Электронный журнал благотворительности, 22 августа 2013 года, // <http://philaNthropy.ru/News/2013/08/22/12732/#.UNeP3RDWG8A/>.

54 Генпрокуратура подсчитала зарубежные доходы иностранных агентов, Ведомости, 10 июля 2013 года, // <http://www.vedomosti.ru/politics/News/14011881/dohod-ageNtov-1-mlrd-za-polgododa#ixzz2Yd2m442c/>.



также предлагает конкретизировать определение «политическая деятельность», а в качестве альтернативы использованию термина «иностраный агент» рассмотреть возможность введения требования подробной отчетности тех НКО, у которых доля иностранного финансирования в бюджете является значительной<sup>55</sup>.

По данным исследовательской группы ЦИРКОН, заметная часть россиян не подвергает сомнению право государства контролировать некоммерческие организации, действующие при финансовой поддержке из-за рубежа. Однако само зарубежное финансирование не вызывает отторжения у большинства населения, особенно если полученные средства используются на поддержку людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, благотворительные и иные социально полезные цели.

В июне 2013 года Министерство юстиции Российской Федерации представило поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», которые предполагают расширение оснований для внеплановых проверок НКО. Такая норма уже существовала в законодательстве и была отменена в 2011 году. Сегодня Минюст имеет право на проведение плановых проверок НКО не более одного раза в три года по согласованию с прокуратурой и в соответствии с утвержденным планом. По мнению Общественной палаты Российской Федерации, принятие законопроекта на данном этапе приведет к дальнейшему падению доверия к некоммерческому сектору.

Как отмечалось в Докладе Общественной палаты за 2012 год, за последние десять лет в налоговом законодательстве были решены основные проблемы, которые мешали развитию некоммерческого сектора. В то же время, некоторые вопросы по-прежнему не отрегулированы:

- налогообложение субсидий, получаемых из бюджетов всех уровней;
- распределение расходов между уставной и предпринимательской деятельностью для расчета налога на прибыль НКО при общем режиме налогообложения;
- уплата НДФЛ в связи с компенсацией благополучателям НКО участия в различных мероприятиях, которые она проводит;
- начисление НДС на безвозмездную передачу работ, услуг, товаров.

Согласно результатам всероссийского обследования НКО, проведенного в конце 2012 года, 48% руководителей НКО считают, что законодательное регулирование не ограничивает некоммерческие организации. 39% респондентов, напротив, полагают, что законодательное регулирование деятельности НКО в нашей стране ограничивает их деятельность. При этом 86% респондентов считают, что действующее законодательство о НКО требует изменений<sup>56</sup>. Чаще всего руководители НКО рекомендовали:

- упростить порядок оформления, получения налоговых льгот для НКО (35%);

55 Члены СПЧ встретились с Владимиром Путиным, представив ему предложения по изменению закона о НКО, Агентство Социальной Информации, 4 сентября 2013 года, // [http://www.asi.org.ru/ASI3%5Crws\\_asi.Nsf/va\\_WebPages/4988584A67757FB744257BDC0044C635Rus?opeNdocumeNt/](http://www.asi.org.ru/ASI3%5Crws_asi.Nsf/va_WebPages/4988584A67757FB744257BDC0044C635Rus?opeNdocumeNt/).

56 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2012 года. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете. Объем выборки составил 1005 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах России.

- упростить порядок оформления, получения налоговых льгот для доноров и благотворителей (31%);
- установить более простой порядок регистрации НКО (30%);
- ввести уведомительный порядок внесения изменений в устав (20%).

### 1.3. БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ И ВОЛОНТЁРСКАЯ АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАН

Добровольческая деятельность представляет собой важнейшую практику гражданского общества и рассматривается как один из факторов социального развития в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды.

Труд добровольцев в той или иной мере используют более 75% российских НКО, а общий уровень вовлеченности в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе (последние данные — на 2008 г.) составляет 3,02% численности экономически активного населения<sup>57</sup>.

По данным различных научных центров, применяющих различные методы социологического исследования, в той или иной форме в добровольческой деятельности участвуют 40-60% россиян. В нашей стране сегодня более развито неформальное добровольчество. Так, по данным фонда «Общественное мнение» 38% россиян являются не-институционализированными добровольцами, они не связаны организационно-правовыми отношениями с НКО, но включены в самоорганизацию по месту жительства; еще 4% — добровольцы, включённые в деятельность тех или иных НКО. Кроме того, 23% россиян в повседневной жизни не участвуют в общественной деятельности, но активно пользуются Интернетом, проявляя и элементы социальной активности (благотворительность, подписание петиций и др.). 38% россиян не включены ни в реальную, ни в виртуальную добровольческую активность<sup>58</sup>.

Несколько иную статистику предлагает ВЦИОМ, по данным которого за последние три года в той или иной форме безвозмездно работали 58% россиян, в том числе на очистке дворов и парков от мусора — 16%, на ликвидации последствий стихийных бедствий — 6%. Это ниже средневропейского уровня социальной активности (от 65 до 70% участвовавших в акциях волонтеров), но сопоставимо с ним<sup>59</sup>.

Чаще других, по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, добровольческой работой занимались наёмные работники с высшим образованием (35%), особенно в возрасте 31-45 лет (35%), а также предприниматели и лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью (41%). Совершали денежные пожертвования,

57 Мерсиянова И. В. Повседневные практики гражданского общества в образе жизни россиян // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах, 2012. N 1.

58 Исследование Формы общественной активности граждан, Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), 26 июня 2013 года, // <http://soc.fom.ru/obshchestvo/11005/>.

59 От редакции: Почему россияне не помогают убирать снег, Ведомости, 26 марта 2013 года, // [http://www.vedomosti.ru/opiNioN/News/10425801/holodNjy\\_mart\\_13go#ixzz20dB30bFw/](http://www.vedomosti.ru/opiNioN/News/10425801/holodNjy_mart_13go#ixzz20dB30bFw/).



давали незнакомым нуждающимся людям деньги (включая просящих милостыню) 51% опрошенных<sup>60</sup>.

### *Волонтёры в условиях чрезвычайных ситуаций*

В последние годы волонтёры оказываются в центре внимания общества и СМИ, в первую очередь, в связи с чрезвычайными ситуациями, когда необходима быстрая и разносторонняя помощь пострадавшим районам. В декабре 2012 года волонтёры пришли на помощь водителям, которые попали в многокилометровый затор на трассе «Москва-Петербург» в Тверской области. В 2013 году новая волна общественного интереса к добровольчеству возникла на фоне наводнения на Дальнем Востоке. Удалось мобилизовать усилия многих добровольческих организаций, объединившихся с государственными инстанциями. Люди из разных городов России помогали спасать от воды Мылкинскую дамбу, основное защитное сооружение Комсомольска-на-Амуре. Местные волонтёры активно участвовали в строительстве дамб по берегам Амура и Зеи. Шли сбор и распределение гуманитарной помощи, первично-восстановительные работы. Кроме того, волонтёры собирали информацию о точечных, специфических потребностях пострадавших, быстро реагировать на которые государство не успевало. Особенно широкий интерес к такой деятельности распространился в молодёжной среде.

По данным Агентства социальной информации, 67% россиян убеждены, что волонтёры внесли существенный вклад в оказание помощи пострадавшим от наводнения на Дальнем Востоке, и всего 7% опрошенных с этим категорически не согласны. 66% респондентов уверены, что работа волонтёров необходима независимо от того, как справляется с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций государство; 24% отметили, что их помощь требуется, только если оно справляется плохо. Лишь каждый второй россиянин полагает, что помощь пострадавшим в Приамурье была организована хорошо, из числа опрошенных помогать пострадавшим в качестве волонтёров готовы всего 6%. Большинство предпочло бы жертвовать одежду, необходимые вещи (48%), а также деньги (28%). Почти четверть выказала готовность участвовать в организации акций по сбору гуманитарной помощи, 4% — предоставить пострадавшим кров<sup>61</sup>.

### *Благотворительная активность россиян*

По данным Левада-Центра, на вопрос «Оказывали ли вы лично или ваша семья какую-либо благотворительную помощь за последние пять лет?» 76% россиян ответили отрицательно. 7% переводили деньги в ответ на теле- или радиообращение к гражданам с призывом поддержать благотворительную акцию. 9% в рамках благотворительных акций передавали

60 Мерсиянова И. В. Вовлечённость россиян в повседневные практики гражданского общества // Психология индивидуальности: материалы IV Всероссийской научной конференции. — М.: Логос, 2012. — С. 184-185.

61 Волонтёры в зоне паводка. Агентство Социальной Информации, 8 октября 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/dal-Nij-vostok-voloNtery-v-zoNe-pavodka/>.

вещи. При этом 22% россиян заявляют, что не готовы заниматься благотворительности ни при каких условиях<sup>62</sup>.

*Таблица 2. Оказывали ли Вы лично или ваша семья какую-либо благотворительную помощь за последние пять? Если да, то в какой форму Вы это делали?*

Переводил/а деньги на счет в ответ на теле или радиообращение к гражданам поддержать какую-либо благотворительную акцию (лечение ребенка, проведение хирургической операции и т. п.)	<b>7</b>
Работал/а на добровольных началах, волонтером	<b>3</b>
Передавал/а вещи в рамках благотворительной акции или в ответ на обращение по телевидению или радио	<b>9</b>
Участвовала в благотворительных акциях (концерты, аукционы и т. п.) в пользу конкретных учреждений, нуждающихся в финансовой поддержке (детских домов, сельских школ, больниц и т. п.)	<b>2</b>
Безвозмездно сдавал/а кровь	<b>3</b>
Делал/а значительные денежные пожертвования на благотворительные цели	<b>3</b>
Другое	<b>2</b>
Не оказывал/а благотворительную помощь	<b>76</b>

Чаще всего россияне делали пожертвования в виде милостыни, одежды. Если у людей нет возможности жертвовать нуждающимся напрямую, они предпочитают действовать через родственников и близких тех, кому надо помочь (36%). Гораздо реже опрошенные предпочли бы действовать через религиозные организации (12%), государственные (8%) или благотворительные (5%) учреждения<sup>63</sup>.

В целом россияне предпочитают жертвовать нуждающимся напрямую. Даже передавая средства фондам помощи, граждане в подавляющем большинстве случаев не имеют намерения финансировать деятельность некоммерческой организации, а помогают конкретным людям. Таким образом, на фоне прохладного отношения россиян к некоммерческим организациям и организованному добровольчеству отчетливо выделяется популярность такой формы общественной деятельности, как частные благотворительные пожертвования.

Установка на благотворительную деятельность в большей степени присуща людям, которые в целом удовлетворены своей жизнью. Среди них несколько чаще встречаются те, кому приходилось что-либо делать безвозмездно для людей, не являющихся членами их семьи или близкими

<sup>62</sup> Каждый четвертый россиянин оказывал благотворительную помощь хотя бы раз за последние пять лет, Левада-Центр, 5 декабря 2012 года, // <http://www.levada.ru/05-12-2012/kazhdyi-chetvertyi-rossiyaNiN-okazyval-blagotvoritelNuyu-pomoshch-khotya-raz-za-posledNie/>.

<sup>63</sup> Готовы ли россияне помогать нуждающимся?, Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), 20 марта 2013 года, // <http://fom.ru/obshchestvo/10864/>.

родственниками (57% против 46% в целом). В частности, среди них выше доля тех, кто помогал «чужим» людям деньгами (25% против 17%)<sup>64</sup>.

По данным исследования «Мотивы благотворительной деятельности населения» (Благотворительный фонд развития г. Тюмени), ведущими мотивами благотворительной деятельности россиян выступают воспитание (64%), самореализация (44%), безопасность (44%) и религиозный мотив (43%). Если в 2007 году определяющими мотивами благотворительности были самореализация и безопасность, то в 2012 году ведущими стали мотивы воспитания и религии<sup>65</sup>.

### *Институциональная и крупная частная благотворительность*

За последние годы институциональная (не индивидуальная) благотворительность в России шагнула далеко вперед, демонстрируя активное развитие и большое разнообразие. Она стала характерной чертой российской филантропии и отражается в создании новых благотворительных фондов, которые стали появляться в нашей стране с конца 1990-х годов. Суммарно общий бюджет 70 крупных благотворительных фондов, по данным Доклада Форума доноров, составил в 2013 году более 13 млрд рублей<sup>66</sup>.

С 2006 года в России началось формирование фондов целевых капиталов, или эндаументов (сформированная за счет пожертвований часть имущества НКО, переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческих организаций). Большинство фондов целевого капитала работает в сфере образования, просвещения и науки, а также спорта, здорового образа жизни, культуры и искусства. Такое положение сложилось исторически: образовательные учреждения были главными инициаторами Закона о целевом капитале<sup>67</sup>, у них есть широкая база для фандрайзинга — выпускники. Действующие фонды целевого капитала в основном создавались для поддержки определённого учреждения — вуза, музея, — поэтому направление деятельности у них чаще всего одно. Появление специализированных фондов, занимающихся поддержкой различных направлений, — вопрос будущего, пока подобных организаций очень мало.

Количество фондов целевого капитала и их размеры растут медленнее, чем прогнозировали аналитики. По данным Форума доноров, в России зарегистрировано 87 эндаументов, общая сумма которых составляет 18 млрд рублей. В тройку лидеров входят Фонд «Урал», «Сколтех» и целевой капитал МГИМО<sup>68</sup>.

64 Мерсиянова И. В. Повседневные практики гражданского общества в образе жизни россиян // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. — М., 2012. N 1.

65 Пешкова Н. Гражданское общество в мотивации благотворительной деятельности населения // Власть. 2013. N 5.

66 Доклад Форума Доноров о состоянии и развитии благотворительных фондов в России в 2012 году. — М., 2013. — С. 4.

67 Федеральный закон от 30 декабря 2006 года N 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // <http://base.garant.ru/12151312/>.

68 Эндаумент по-русски, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 28 марта 2013 года, // <http://oprf.ru/press/News/2013/Newsitem/21039/>.

Фонды местных сообществ (благотворительные фонды, осуществляющие деятельность на определенной территории) стали значимым фактором активизации граждан на своих территориях. Число таких фондов будет расти, чему способствует стремление местных администраций к созданию устойчивых внебюджетных механизмов развития и финансирования социальной сферы. Налаженные контакты между фондами местных сообществ способствуют также и обмену социальными технологиями.

Растут объемы добровольных частных пожертвований, адресованных фандрайзинговым фондам, которые собирают деньги на медицинские операции. Расцвет фондов, финансирующих лечение детей, является одним из символов развития благотворительности в России. Они первыми начали вовлекать в свою деятельность людей в массовом порядке, и самые крупные из них настолько преуспели в фандрайзинге, в том числе за счёт частных пожертвований, что сбор денег для решения определенной проблемы уже не вызывает затруднений.

В общем объеме благотворительности в России велика доля корпоративных программ. Согласно данным ежегодного исследования «Лидеры корпоративной благотворительности в России», проводимого газетой «Ведомости» (в исследовании 2013 года приняли участие российские и международные компании с общим оборотом более 100 млн рублей в 2012 году, осуществляющие благотворительную деятельность на территории Российской Федерации), крупные российские компании выделяют на благотворительность в среднем 1-2% чистой прибыли<sup>69</sup>. Общий объем средств, который компании — участники проекта потратили на поддержку различных благотворительных инициатив в 2013 году, составил 13,4 млрд рублей, это на 1,6 млрд рублей больше, чем в прошлом году.

Объемы корпоративной благотворительности за последний год несколько выросли, одновременно растут объемы крупных частных пожертвований. Частные лица существенно опередили фонды по сумме пожертвований. В 2012 году на частных благотворителей пришелся 71% зафиксированных крупных пожертвований и, как и в 2011 году, большинство пожертвований в стоимостном выражении (89% от общего объема). Однако грань между корпоративной и частной благотворительностью на практике стирается, так как многие филантропы предпочитают осуществлять пожертвования через корпоративные благотворительные программы. Так, в 2011-2012 годах около половины зафиксированных частных пожертвований было направлено в адрес НКО.

В 2013 году Россия участвовала в международном проекте, посвященном анализу крупной частной благотворительности (учитывались пожертвования свыше 1 млн долларов США). По размеру крупной частной благотворительности Россия оказалась на пятом месте в мире. В 2011-2012 годах крупнейшие российские филантропы, участвовавшие в исследовании, пожертвовали на благотворительность около 545 млн долларов<sup>70</sup>.

69 Компании выделяют на благотворительность 1-2% чистой прибыли. Ведомости, 20 ноября 2013 года, // <http://www.vedomosti.ru/companies/News/18984381/dobro-kak-sistema?full#cut/>.

70 Исследование Coutts и Charities Aid Formation: Миллионы на благо: исследование частной благотворительности в России 2013. Центр Гуманитарных Технологий, 12 ноября 2013 года, // <http://gtmarket.ru/News/2013/11/12/6410/>. Также журнал «Forbes» получил информацию от восьми бизнесменов из списка 50 богатейших бизнесменов России; в 2012 году они лично потратили на благотворительность суммарно 390 млн долларов.

«Тематическое поле» институциональной филантропии расширяется. На каждый благотворительный фонд приходится в среднем по три-четыре направления деятельности. Больше всего фондов работает в области образования/просвещения и в сфере поддержки социально уязвимых групп населения. Группу направлений, занимающих третью позицию по популярности, составляют здравоохранение, развитие некоммерческого сектора, а также культура и искусство. Меньше всего интереса вызывают у компаний экологические проекты.

Одновременно неформальные инициативы привлекают повышенное внимание благотворительного сектора к темам, которые раньше считались «непопулярными». Например, стремительный рост активности фондов и других некоммерческих организаций в сфере социальной помощи пожилым людям спровоцировала волонтерская группа «Старость в радость».

Деятельность волонтеров и частных доноров избавляет фонды от необходимости охватывать определённые темы и позволяет перенаправить часть ресурсов в другие сферы. Среди тем, которым в последние годы благотворительные фонды и НКО уделяли особое внимание, — помощь людям с редкими заболеваниями и паллиативная помощь<sup>71</sup>.

Крупная частная благотворительность также имеет свою специфику. В 2012 году объём пожертвований высшим учебным заведениям, сделанных крупнейшими филантропами из шести регионов мира, составил 37% от общего объёма пожертвований (7,05 млрд долларов США). Популярно поддерживать проекты в сфере искусства, культуры и гуманитарных наук. В России крупные доноры стремятся поддерживать также развитие спортивных клубов и объектов. Как и в других регионах мира, филантропы в России с большей готовностью поддерживают деятельность организаций, работающих в их родной стране: объём пожертвований, направленных за рубеж, составил 5,6%<sup>72</sup>.

### *Развитие законодательства о благотворительности*

В 2013 году наибольшее внимание представителей экспертного сообщества было обращено к обсуждению законопроекта «О добровольчестве (волонтерстве)». Законопроект нацелен на регламентацию общественных отношений в добровольческой (волонтерской) деятельности между институтами гражданского общества, органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом устанавливаются единые принципы деятельности добровольцев (волонтеров) и других участников добровольческой деятельности.

Текст документа неоднократно рассматривался в Общественной палате Российской Федерации. После внесения законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу Общественной палатой был организован круглый стол «Последние законодательные инициативы в сфере регулирования гражданского общества, благотворительности и волонтерства» (25.07.2013). Рекомендации, подготовленные по итогам круглого стола, направлены

71 Доклад Форума Доноров о состоянии и развитии благотворительных фондов в России в 2012 году. — М., 2013. — С. 40.

72 Исследование *Counts and Charities Aid Formation*: Миллионы на благо: исследование частной благотворительности в России 2013 году. Центр Гуманитарных Технологий, 12 ноября 2013 года. // <http://gtmarket.ru/News/2013/11/12/6410/>.

в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, Совет Федерации, Минэкономразвития России, а также авторам законопроекта.

В рекомендациях Общественной палаты признана необходимость введения в законодательство понятия «волонтер» в широком смысле. Законодательные инициативы в сфере добровольчества должны содействовать развитию и стимулированию добровольческой деятельности. Однако предложенный законопроект ограничит развитие добровольчества. Создание реестра волонтерских организаций противоречит самой идее добровольчества и может осложнить жизнь гражданскому обществу. Излишнее регулирование, каким представляется законопроект, может повлечь за собой отказ как самих добровольцев, так и некоммерческих организаций применять добровольческий труд. Документ не решает проблему систематизации законодательства в области добровольчества (волонтерства), в том числе в части взаимодействия самих добровольцев с некоммерческими организациями.

Вместо принятия отдельного закона следует обсудить возможность внесения поправок в действующие акты (в частности, законы о некоммерческих организациях и благотворительной деятельности), чтобы интегрировать в них нормы о работе добровольцев в зонах чрезвычайных ситуаций, о страховании волонтеров и некоторые другие.

Также в Общественной палате обсуждался проект федерального закона «О меценатской деятельности», направленный на поддержку этого особого вида благотворительной деятельности, на определение порядка реализации меценатской поддержки, на регулирование отношений между меценатами, получателями меценатской поддержки и государством. Однако цели меценатства в законопроекте сформулированы крайне узко, большинство благотворительных начинаний под это понятие не подпадает. Законопроект не регулирует вопросы, связанные с деятельностью иностранных меценатов и оказанием меценатской поддержки анонимно. Круг возможных получателей меценатской поддержки также необоснованно сужает предлагаемое законопроектом определение «объектов меценатства».

### *Благотворительность и добровольчество в освещении российских СМИ*

По данным Форума доноров, в 2013 году количество публикаций о благотворительности (с использованием слов «благотворительность», «филантропия», «добровольчество», «волонтерство») более чем в два раза превысило прошлогодние показатели. Количество статей с использованием составных наименований «благотворительный фонд», «частный фонд», «корпоративный фонд», «фонд местного сообщества», «фонд помощи», «фонд целевого капитала» почти достигло 108 тыс., то есть по сравнению с прошлым годом выросло более чем втрое. Больше половины всех исследованных текстов опубликованы в Интернете, пятая часть — в прессе, значительно меньшая доля приходится на сообщения информационных агентств, и совсем незначительно количество таких текстов — в эфире телевидения и радио. В среднем в 2012 — и в начале



2013 года в СМИ ежемесячно публиковалось свыше 6900 журналистских текстов с использованием слов «благотворительность», «филантропия», «добровольчество», «волонтерство», что почти 2,5 раза превышает показатели предыдущего года<sup>73</sup>.

Тема институциональной благотворительности также устойчиво присутствовала в медиа-пространстве и была представлена во всех типологических группах средств массовой информации. Основным агрегатором контента о благотворительности в России является Интернет. Таким образом, доля материалов о благотворительности в интернет-изданиях увеличивается за счет уменьшения доли прессы. Количественный уровень освещения благотворительности эфирными средствами массовой информации остается стабильно низким.

При подготовке публикаций о благотворительной деятельности издания в первую очередь ориентируются на событие или происшествие. Эта тенденция проявляется в выборе информационного повода и сказывается на тематике журналистских материалов. Анализ ключевых посланий в публикациях о благотворительной деятельности свидетельствует о неполном понимании смысла благотворительности журналистами, а СМИ по-прежнему освещают благотворительность как набор акций, спонтанно совершаемых неопределенным субъектом («благотворителями»), а не как планомерную, последовательную деятельность. Благотворительность отображается в средствах массовой информации скорее фрагментарно, что подтверждается, в частности, преобладанием жанра новости среди публикаций. СМИ по большей части не интересуются контекстом благотворительных инициатив, не анализируют социальные проблемы, на решение которых направлены усилия благотворителей, и возможные пути преодоления таких проблем. Идея расширения общественной благотворительной практики в СМИ практически не обсуждается.

В то же время, работу некоммерческих организаций со СМИ нельзя назвать удовлетворительной. Они должны проявлять больше инициативы, предлагать оригинальную информацию, интересно и доступно рассказывать о своей деятельности.

#### 1.4. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2013 год стал юбилейным для основополагающего Федерального закона N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого 6 октября 2003 года и запустившего полномасштабную реформу органов местного самоуправления.

И всё же, несмотря на определённую историю функционирования отечественной системы местного самоуправления, приходится констатировать, что инструментом «самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения» он так и не стал.

С одной стороны, это связано с низким уровнем общественной инициативы, иждивенческой позицией граждан, ожидающих, что всё за них

73 Ежегодный Доклад Форума Доноров о состоянии и развитии благотворительных фондов в России в 2012 году. Форум Доноров, // [http://www.donorsforum.ru/wp-content/uploads/2013/04/doklad\\_2013.pdf/](http://www.donorsforum.ru/wp-content/uploads/2013/04/doklad_2013.pdf/).

должны устроить власти, отсутствие у граждан желания участвовать в какой-либо форме в решении местных вопросов. Ярким показателем этой тенденции стало снижение явки на местных выборах, прошедших в сентябре 2013 года, когда был зафиксирован своего рода исторический минимум: явка во многих крупных городах была ниже 20%. Тем не менее, для развития общественного участия в решении вопросов местного значения прямые выборы руководителя исполнительного органа власти просто необходимы. Глава местной власти не избранный, а назначенный сверху, не имеет стимулов прислушиваться к голосам жителей. Об этом говорит и далеко не всегда удачный опыт работы сити-менеджеров в ряде регионов. В случае отмены прямых выборов на местном уровне, все претензии граждан будут адресованы непосредственно губернаторам.

С другой стороны, те граждане, которые всерьёз хотели бы внести вклад в развитие своих городов и поселков, не всегда имеют необходимые рычаги для воздействия на ситуацию, их деятельность нередко не находит поддержки у местных властей. Более того, зачастую активисты воспринимаются не в качестве полезного ресурса, а как досадная помеха. Значительное количество руководителей муниципальных образований продолжает считать, что взаимодействие с общественностью сводится к просьбам граждан по отношению к властям и более или менее полное удовлетворение этих просьб со стороны органов местного самоуправления. Модели партнёрского взаимодействия граждан и общества с местной властью пока ещё мало распространены на местном уровне. В последние годы мониторинг Общественной палаты Российской Федерации фиксирует нарастающие противоречия между всё большей активностью граждан и готовностью местных властей организовать с ними партнёрское взаимодействие. На местном уровне фактически отсутствует практика согласования интересов различных социальных групп, не работают механизмы переговоров. И потому различные взгляды на пути решения той или иной проблемы быстро трансформируются в политическое и, зачастую, личностное противостояние, при котором никакие компромиссы уже невозможны.

Существующие проблемы в сфере взаимоотношений местных властей и общества порождены целым комплексом причин.

С одной стороны, — это объективные исторические причины развития российского общества. Массовый переезд граждан из сёл в города, из малых городов — в крупные мегаполисы сопровождается разрушением соседских связей, ростом индивидуализма. Зачастую люди живут в одном месте, а работают в другом. Работа и дорога отнимают практически всё время. Оставшегося хватает только на сон и домашние дела. Для взаимодействия с соседями не остаётся ни возможности, ни сил. С другой стороны, даже в деревнях сегодня личное общение всё больше заменяется просмотром телевизора или контактами в социальных сетях. Всё это создает принципиально новую реальность, новые формы общественной активности, которые не всегда совместимы с привычными моделями местного самоуправления.

Пассивность граждан — прямой результат сформировавшейся в муниципальных образованиях управленческой модели, сложившейся социальной практики.



Ситуация усугубляется тем, что вместо истинной общественной активности в некоторых муниципалитетах возвращаются имитационно-демонстрационные её формы. Большинство механизмов общественного участия (референдумы, собрания, конференции, сходы, публичные слушания, опросы граждан, правотворческая инициатива) зачастую остаются невостробованными или превращаются из формы народного волеизъявления в его имитацию.

Неоднозначно воздействуют на ситуацию экономическая и политическая системы, сложившиеся в стране. На федеральном уровне необходимость развития общественной инициативы, общественного контроля всячески подчеркивается, активно идет процесс внедрения принципов открытости в работу органов власти. В то же время взаимоотношения между различными уровнями власти и особенно межбюджетные отношения сегодня объективно оказываются тормозом развития самостоятельности муниципалитетов и в том числе — развитию гражданской инициативы на их территории. Дотационность муниципальных образований делает местных глав зависимыми от вышестоящих уровней власти, чем от населения собственного муниципалитета. Безденежье местных бюджетов не позволяет не только поддерживать инициативы граждан, но и достойно выполнять существующие публичные обязательства. Отсутствие средств оборачивается унынием и апатией населения. Кроме того, проблема заключается в том, что передача дополнительных обязанностей и полномочий не сопровождается передачей соответствующих финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий. К примеру, это касается введения ответственности муниципальной власти в сфере межнациональных отношений.

Тем не менее, данные социологических исследований свидетельствуют о том, что среди граждан немало тех, кто хотел бы приносить пользу, заниматься общественно — значимыми проектами на уровне своего дома, микрорайона, города и посёлка. Однако зачастую таким людям не хватает знаний и опыта, они не всегда понимают, как можно реализовать тот или иной проект. Они не видят перед глазами успешных примеров подобной деятельности и перспектив лично для себя — система кадровых «лифтов» практически не работает, а значит добиться повышения социального статуса и общественного признания, занимаясь общественной деятельностью, очень непросто.

К счастью, в стране немало муниципалитетов, руководители которых осознают, что развитие общественной активности — это серьёзный ресурс развития для территории. В Хабаровске, Новосибирске, Кирове, Ростове-на-Дону, Ульяновске, в небольших поселениях Архангельской, Владимирской, Тверской областей, многих других городах и поселках ведётся системная и честная работа с общественностью, что позволяет реализовать множество интересных проектов по благоустройству территории, оказанию помощи социально незащищённым гражданам, организации досуга, охране общественного порядка. Во многом эти проекты реализуются на добровольческих началах, позволяя при небольших затратах из местного бюджета добиться впечатляющих результатов.

Одной из проблем, вызывающих серьёзные нарекания, является процедура проведения общественных слушаний. На них, как правило, предлагается

рассмотреть уже готовый проект, который будет реализоваться на территории муниципального образования. Точнее даже не сам проект, а отдельные решения по нему — выделение земельного участка под застройку или утверждение схемы теплоснабжения. При этом целесообразность реализации того или иного проекта, касающегося жизни каждого жителя муниципалитета, процедуры его разработки проходят без участия граждан. В качестве решения этой проблемы предлагается проводить обязательные ежегодные публичные слушания, касающиеся краткосрочной и долгосрочной стратегии (программы) развития муниципального образования, в рамках которой могли бы рассматриваться и утверждаться все планы и проекты, которые только предполагается реализовать. При этом рассмотрение стратегий социально-экономического развития можно было бы увязать с рассмотрением краткосрочного и среднесрочного бюджета муниципального образования.

Ещё одной проблемой проведения публичных слушаний является необязательность исполнения принятых на них решений. Необходимо, чтобы решения публичных слушаний не просто «принимались к сведению», но были основным элементом согласования стратегии развития муниципального образования и утверждения конкретных проектов. Для этого следует более жёстко определить процедуру проведения публичных слушаний, критерии признания их состоявшимися (по аналогии с референдумом и выборами), возложить на муниципальные избирательные комиссии контроль за их проведением. Возможно, следует предусмотреть введение административной ответственности за нарушение процедур публичных слушаний.

Совершенствования требуют те положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые касаются отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В частности, необходимо конкретизировать основания и процедуру отзыва выборных лиц, в том числе предусматривающих упрощение процедуры отзыва.

Помимо этого необходимо расширение законодательно закреплённого перечня механизмов общественного участия в делах местного сообщества.

Во-первых, необходимо нормативное закрепление на федеральном уровне механизмов общественного контроля, в том числе процедур проведения независимой общественной экспертизы и механизмов её финансирования. В то же время контроль является лишь одной из функций в процессе управления, помимо которой существует и постановка задачи, планирование, непосредственная деятельность.

Во-вторых, необходимо нормативное закрепление стандартов открытости органов местного самоуправления. Сегодня такие стандарты принимаются на федеральном уровне, и уже разработаны рекомендации для региональных органов власти. Очень важно, чтобы эта работа не остановилась на уровне субъекта Федерации, нужно обязать муниципалитеты массово внедрять принципы открытости и для этого оказать местным органам власти методическую помощь в их внедрении. Необходима разработка модельных правовых актов и создание на региональном уровне системы мониторинга внедрения подобных норм при обязательном поощрении тех, кто успешно продвигается по этому пути.

Успехи местных властей в деле поощрения гражданской инициативы и развития партнёрского взаимодействия с гражданами должны быть увязаны с критериями оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, осуществляемой как на федеральном, так и на региональном уровне. В связи с этим необходимо внесение изменений в соответствующий Указ Президента Российской Федерации и в другие федеральные и региональные нормативно-правовые акты, касающиеся такой оценки.

Важнейшую роль во взаимодействии граждан и общественности играют сегодня муниципальные общественные советы, созданные практически в каждом муниципалитете. Вероятно, пришло время их также легитимировать в Федеральном законе от 06 октября 2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве одной из форм гражданского участия, конкретизировав при этом их статус, функции, процедуры взаимодействия с представительным органом муниципального образования. Одной из функций общественных советов могло бы быть проведение общественной экспертизы различных муниципальных правовых актов. Советы станут тогда органом, развивающим институт протворческой инициативы граждан.

Требуется дальнейшего совершенствования внедрение института ТОСов. Территориальное общественное самоуправление является важной, может быть даже ключевой формой локального местного сообщества, формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете. Территориальное общественное самоуправление отличается многообразием своих уровней (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населённый пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан) и может иметь статус юридического лица. В муниципалитете допустимо создание ассоциации ТОСов. Основным направлением деятельности органов ТОС является решение социально значимых для населения вопросов, в том числе с возможным использованием бюджетных средств. Создание необходимых условий для успешного функционирования системы ТОСов должно стать для муниципальных образований приоритетной задачей. В настоящее время подобные формы самоорганизации населения развиваются примерно в 20% муниципалитетах. При этом практика их работы показывает, что ТОСы являются серьёзным инструментом, как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения. Целесообразно изучить вопрос и о расширении сферы деятельности ТОСов в решении проблем местного значения.

Важнейшим условием и предпосылкой развития гражданской активности на местном уровне является усиление внимания населения к жилищной сфере. Решение насущных проблем управления многоквартирными домами может и должно объединить граждан и научить их отстаивать свои коллективные права. В связи с этим товарищества собственников жилья, другие объединения граждан в этой сфере также являются серьёзным ресурсом развития навыков самоуправления. К сожалению, в сфере ЖКХ самоуправленческая активность населения остаётся низкой.

Активизации деятельности жителей по управлению многоквартирными домами, помимо правового и экономического просвещения собственников квартир, может помочь решению ряда законодательных проблем, в том числе:

- созданию правовых механизмов, стимулирующих участие собственников в принятии решений на общих собраниях, а также повышающих дисциплину по внесению платежей за жилищно-коммунальные услуги;
- правовому регулированию деятельности товариществ собственников жилья, исключающему разделение собственников на членов и не членов ТСЖ, а также устраняющее «многовластие» в лице общего собрания собственников и общего собрания членов ТСЖ;
- правовую регламентацию деятельности получивших распространение на практике домкомов, советов многоквартирных домов, «старших по дому», определению их функций и полномочий.

Кроме того, неоценимую помощь в развитии общественной активности на уровне каждого дома может оказать поддержка граждан со стороны профильных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере жилищного просвещения, защиты прав потребителей коммунальных услуг. О необходимости развития сети общественного контроля в ЖКХ как важнейшем методе решения проблем в последние годы неоднократно говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин. Соответствующее поручение федеральным и региональным органам власти содержится в его Указе от 7 мая 2012 года N 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

С середины 2012 года Общественная палата Российской Федерации совместно с государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию ЖКХ», Счетной палатой Российской Федерации, рядом общественных организаций реализует проект по развитию сети общественного контроля в ЖКХ. Задачей проекта является объединение усилий общественных организаций и органов власти для решения проблем в жилищно-коммунальной сфере, повышения эффективности работы отрасли, улучшения качества жизни граждан благодаря:

- реализации мероприятий в сфере жилищного просвещения;
- организации эффективной системы защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг и повышение эффективности правоприменительной практики в сфере ЖКХ;
- организации широкого общественного обсуждения проблем в сфере ЖКХ и путей их решения;
- разработке предложений, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы жилищно-коммунального хозяйства;

В рамках проекта был проведён мониторинг организаций соответствующего профиля, действующих в регионах и муниципалитетах. Мониторинг подтвердил, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации работает значительное количество некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в коммунальной сфере. Задачей проекта было объединение и поддержка данных НКО. Для организации этой работы

при поддержке региональных органов власти создаются центры общественного контроля, являющиеся, по сути, для них ресурсными центрами. Формирование центров общественного контроля позволяет объединить силы органов власти и НКО, работающих на территории субъекта Федерации, выработать общий план работы и начать реализовать его на основе партнёрского взаимодействия.

Направлениями работы региональных центров общественного контроля являются:

1. Мониторинг ситуации в сфере ЖКХ, анализ правоприменительной практики и общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов:

- создание реестров региональных некоммерческих организаций, работающих в сфере ЖКХ и объединение их усилий для решения общих задач;
- организация широкого общественного обсуждения в субъекте Российской Федерации проблем, существующих в сфере ЖКХ, и путей их решения;
- обсуждение с участниками рынка проектов нормативно-правовых актов и правоприменительной практики;
- выявление системных проблем и пробелов федерального законодательства в сфере ЖКХ.

2. Жилищное просвещение:

- организация информационных кампаний в СМИ по вопросам ЖКХ, разъясняющих права и обязанности собственников жилья;
- разъяснения гражданам основ жилищного законодательства через общественные приёмы и встречи;
- организация обучающих мероприятий (в школах и вузах, через жилищные уроки и семинары, спецкурсы для пенсионеров);
- распространение методической литературы;
- выявление и тиражирование лучших практик;
- разработка и реализация комплексных региональных программ жилищного просвещения на основе государственного заказа.

3. Общественный контроль:

- защита законных интересов граждан (консультирование, общественные обсуждения, судебная защита);
- работа с обращениями граждан;
- контроль за решением наиболее острых проблем региона в сфере ЖКХ;
- выявление фактов нарушения прав граждан и передача материалов в контрольно-надзорные органы;
- общественный контроль за формированием тарифов (через организацию независимой экспертизы);
- формирование общественных рейтингов управляющих организаций;
- участие в проверочных мероприятиях, организованных жилищными инспекциями и другими контрольно-надзорными органами.

Сегодня центры общественного контроля созданы в 54 субъектах Российской Федерации. Для координации работы центров общественного



контроля учреждено некоммерческое партнерство «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль». Начало работы центров продемонстрировало огромный потенциал общественной активности, благодаря которой, при минимальной поддержке, могут эффективно решаться самые сложные задачи. Созданная таким образом общедофедеральная сеть позволяет оперативно проводить мониторинг состояния ЖКХ-комплекса, информируя исполнительные органы власти о его состоянии. При этом возникает возможность обсуждать с общественными объединениями сферы ЖКХ изменения, которые только планируются к принятию на федеральном уровне. Горизонтальные связи, основывающиеся между центрами в различных регионах, способствуют быстрому и эффективному внедрению наиболее успешных практик в сфере жилищного просвещения и контроля.

Регионы накопили существенный опыт по решению наиболее актуальных проблем, существующих в сфере ЖКХ, силами общественных организаций. Так, регулярные обследования в Архангельской (региональная общественная организация «Народная инспекция Архангельской области») и Орловской (орловское региональное отделение «Объединение потребителей России») областях позволяют регулировать конфликты, возникающие у собственников жилья, не прибегая к переадресации обращений в надзорные органы и администрацию муниципалитета. Система взаимодействия центров общественного контроля ЖКХ, сложившаяся во Владимирской, Калининградской, Свердловской областях со СМИ, позволяет в оперативном порядке привлекать внимание региональных властей к наиболее острым проблемам в сфере ЖКХ, а также проводить разъяснительную работу с населением. Образовательные программы, реализуемые общественниками в Воронежской (НП «Воронежское Содружество ТСЖ», общественный совет по вопросам ЖКХ при главе городского округа Воронежа), Самарской (региональная общественная палата) областях, Республике Удмуртия (Удмуртский республиканский центр «Развитие ЖКХ»), стали основой для жилищного просвещения старших домов, председателей ТСЖ, жилищных активистов. Юридическое сопровождение собственников жилых помещений и ТСЖ, со стороны общественных организаций в Костромской (Костромская региональная Ассоциация ТСЖ и ЖСК), Тверской (Тверская областная общественная организация «Качество жизни») областях помогает эффективно отстаивать права собственников в спорах с управляющими и ресурсоснабжающими организациями.

### **1.5. НЕФОРМАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ И СПОНТАННАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ**

Влияние гражданского общества во многом зависит от установки большинства граждан на участие в общественно-политической жизни, самореализацию и бескорыстную деятельность, мотивированную стремлением улучшить мир вокруг себя, объединившись с единомышленниками. Такое стремление находит отражение не только в деятельности некоммерческих организаций, местного самоуправления или добровольчестве, но и в разнообразных



неформальных гражданских инициативах, не связанных с зарегистрированными организациями или государственными институтами.

Среднероссийский уровень политического и общественного участия, несмотря на периодические «вспышки» гражданской и протестной активности, принципиально не растет. Но меняется качество этого участия, оно становится более осмысленным и социально мотивированным.

Так, по данным мониторинговых исследований ВЦИОМ, за последние семь лет почти в два раза (с 25% до 45%) выросло число тех, кто заявил, что участвует в политической жизни, преследуя не свои личные интересы, а руководствуясь идеями и ценностями общего блага — изменить жизнь к лучшему в своем городе, поселке, стране.

Помимо возросшего интереса к политике исследования выявляют другую тенденцию — интерес некоторой части российского общества к участию в организации и проведении выборных кампаний. 13% россиян готовы выдвигаться кандидатами в депутаты, либо в главы органов местного самоуправления, 14% — войти в состав избирательных комиссий, 10% — работать на выборах агитаторами или сборщиками подписей<sup>74</sup>.

Центром общественной активности в России все чаще становятся неформальные группы активистов и сетевые сообщества. Исследование «Российский неполитический активизм»<sup>75</sup>, проведенное экспертами Центра гражданского анализа и независимых исследований в 2012 году, показало, что в общественном пространстве действует одновременно несколько поколений активистов, представляющих разнообразие тематических предпочтений, стилей деятельности. Их инициативы трудно поддаются систематическому анализу, обычно они представляют собой незавершенные и неструктурированные ситуативные проекты. Эксперты отмечают быстрое распространение новых гражданских инициатив в самых различных сферах. Обычно это незарегистрированные, но достаточно устойчивые объединения граждан, нацеленных на конкретный результат.

Рост количества и популярности неформальных гражданских инициатив начался в 2010 году и в дальнейшем получил новое развитие. Эксперты связывают это явление, в том числе, с результатом массовой мобилизации волонтеров для помощи пострадавшим от природных катаклизмов, а также публичной протестной активностью конца 2011 — начала 2012 годов. Эта гражданская активность частично перетекла в разнообразные общественные инициативы.

Основной причиной выхода в публичное пространство самоорганизованных групп граждан стали острые местные проблемы и потребность в общественной самореализации. Гражданские инициативы возникают обычно вокруг конкретной проблемы («движения одного требования»), предлагают понятные решения и этим привлекают к себе активных граждан. Неформализованная гражданская активность сегодня развивается, в первую очередь, в следующих областях:

- защита «общественных территорий»: борьба с уплотнительной застройкой, перепрофилированием рекреационных зон и пр.;

74 Петухов В. В. Гражданская активность как альтернатива антидемократическому тренду российской политики // Полис. 2013. №5.

75 Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя. Отчет о результатах исследования активизма в России. — Пермь, 2012.

- социальная и гуманитарная помощь социально уязвимым группам населения;
- поиск пропавших детей;
- градозащитные группы;
- движения автомобилистов (в том числе борьба с «мигалками», пробками и плохими дорогами и пр.);
- движения активных родителей, отстаивающих интересы семьи и детей;
- досуговые и субкультурные группы, занятые «освоением» городской среды.

Неформальные общественные проекты условно делятся на коалиции «за перемены» и «против перемен» — значительное число общественных инициатив, в какой бы сфере они ни реализовывались, настаивают на сохранении статус-кво, выступают против изменений и нововведений. Но с 2010 года происходит нарастание подобной деятельности в новых формах, предполагающих именно инициативную активность. Акцент ставится на том, что объектами действия гражданской модернизации является не только государство, административные органы, бюрократия, но и само общество (его привычки, стереотипы общественного мнения, обычаи и т. д.) и, в первую очередь, группы потенциально активной общественности.

К новым и развивающимся явлениям в этой сфере можно отнести:

- самостоятельную роль интернет-активности и интернет-коммуникаций;
- повсеместное распространение городского «гражданского творчества»;
- гражданскую активность идеологизированных (политизированных) групп;
- сети, мобилизующие людей в связи со стихийными бедствиями.

Что движет неформальными активистами в России? Под мотивами борьбы за права, справедливость и порядок можно обнаружить самые разнообразные причины выхода людей в публичное пространство. Жители крупных городов чаще стремятся к созданию комфортного городского пространства. Люди, живущие в небольших поселениях, больше озабочены поиском мест, где человек мог бы заняться чем-то интересным и полезным, самореализовывался вне дома и работы.

Неформальные группы активистов редко стремятся к сотрудничеству с НКО и другими общественными институтами. Существующие НКО часто действуют на одном поле с такими «низовыми» общественными инициативами, но наладить систематическое, эффективное взаимодействие, как правило, не получается — велики различия в методах работы, способе принятия решений.

Эксперты отмечают, что для России, в отличие от стран Западной Европы и США, где гражданское общество более структурировано, характерно постоянное появление новых оригинальных гражданских инициатив и проектов. Большинство инициатив так или иначе тяготеет к проблематике благотворительности и добровольчества, общественного контроля. Но нельзя не отметить, что отдельные общественные инициативы, формально основанные на гражданской самоорганизации, по своей сути

являются антигражданскими. Как бы то ни было, распространение деятельности активистов в России ведёт к развитию социального капитала российского общества.

### *«Движение наблюдателей»*

Важным направлением гражданской активности в последние годы стало наблюдение за выборным процессом. Гражданское наблюдение не является новой практикой, но новым оказался ее масштаб и механизмы реализации — сегодня наблюдатели рекрутируются, в первую очередь, через сеть Интернет. «Движение наблюдателей» стало одним из прямых следствий всплеска общественной активности после выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года. В преддверии и во время Единого дня голосования 8 сентября 2013 года под контролем наблюдателей находились процесс выдвижения кандидатов, сбор подписей, предвыборная агитация и сам процесс голосования. Появились специальные сервисы для размещения информации о возможных нарушениях. В 2013 году во время Единого дня голосования, по мнению экспертов, более 250 тыс. человек приняли участие в общественном контроле на выборах<sup>76</sup>. Согласно данным всероссийского опроса населения<sup>77</sup>, при ответе на вопрос о том, уменьшает ли присутствие наблюдателей число нарушений на выборах, 44% респондентов ответили положительно, 39% посчитали, что количество нарушений не уменьшается, а 17% респондентов затруднились ответить.

Опыт участия граждан в качестве наблюдателей на выборах в 2013 году можно назвать успешным. По мнению Рабочей группы по общественному контролю над избирательным процессом Общественной палаты Российской Федерации, для качественного развития этой деятельности право направления наблюдателей следует предоставить и общественным объединениям, в уставах которых в качестве одной из целей указывается наблюдение, мониторинг или общественный контроль за выборами и которые созданы не менее, чем за год до дня назначения выборов, а также Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Федерации<sup>78</sup>.

### *Интернет как площадка гражданской активности*

подавляющее большинство гражданских проектов — от поиска пропавших детей до решения проблемы протекающей крыши — реализуются благодаря сети Интернет. Отдельные инициативы полностью реализованы в Интернете (такие, как различные «карты помощи»), появились совершенно

76 Беспрецедентное число наблюдателей проследят за выборами в России, РИА Новости, 8 сентября 2013 года, // <http://ria.ru/politics/20130908/961553576.html/>.

77 Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 году. Сбор эмпирической информации в рамках всероссийского репрезентативного опроса населения осуществлен Фондом «Общественное мнение». Объем выборочной совокупности — 2000 человек.

78 Рекомендации Комиссии по вопросам развития гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации и Рабочей группы по общественному контролю над избирательным процессом. Общественная палата Российской Федерации, 2013 год, // <http://www.oprf.ru/ru/documents/497/1722/newsitem/18872/>.

новые виртуальные формы активности (например, мониторинг выборов по web-камерам).

Интернет-проекты, построенные на технологии краудсорсинга, почти не нуждаются в создании иерархических структур, они работают в системе саморегулирования. Интернет предоставил свою виртуальную среду для существования разнообразных активистских сообществ и проектов.

Статистика показывает неуклонное распространение сети Интернет и рост числа пользователей социальных сетей<sup>79</sup>.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Никогда не пользуюсь	95	93	93	91	87	85	81	75	72	64	53	45
Ежедневно, несколько раз в неделю	2	3	2	3	6	7	7	12	18	28	31	48
Примерно 1 раз в неделю	1	1	1	2	3	3	6	6	6	3	11	4
2-3 раза в месяц	1	1	1	1	2	2	2	4	2	1	3	2
Примерно 1 раз в месяц	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1
Реже 1 раза в месяц	1	1	2	1	2	2	2	2	1	2	1	0,5

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Пользуетесь ли Вы лично дома, на работе в любых других местах сетью интернет (кроме электронной почты). Если да, то как часто Вы пользуетесь Интернетом?» (Левада Центр, 2001-2008 гг. — N=2100; 2009-2010 гг., N=1600)

	2011 VIII	2012 X
Ежедневно / практически ежедневно	28	37
Несколько раз в неделю	23	27
Примерно 1 раз в неделю	14	12
2-3 раза в месяц	5	4
Примерно 1 раз в месяц	3	2
Реже 1 раза в месяц	4	3
Никогда	22	15

Таблица 4. Распределение ответов на вопрос «Посещаете ли Вы «социальные сети» в Интернете? Если да, то, как часто? (о тех, кто пользуется Интернетом)» (Левада Центр, N=1600)

К основным видам гражданских инициатив, реализованных в Интернете, можно отнести:

- сервисы «жалоб», которые экономят время потребителей на написание обращений, мотивируют обращаться в органы власти, предлагают современные и простые способы обращения;
- сервисы, организованные для сбора средств, получившие самостоятельное название — краудфандинг, т. е. коллективное финансирование;

- сервисы по сбору открытых данных, он-лайн справочники по разным темам;
- сервисы для дискуссий.
- Для гражданских активистов сеть Интернет предоставила ряд новых возможностей, она может служить:
  - каналом распространения информации;
  - источником для поиска сведений и документов;
  - механизмом привлечения новых активистов;
  - инструментом коммуникации с целевой аудиторией;
  - пространством координации деятельности и межгруппового общения.

В связи с распространением в России системы электронного правительства набирают популярность проекты общественного контроля в сфере госзакупок.

Широкое распространение получил способ участия в каком-либо проекте «из дома» — это, например, подача интернет-петиций, электронные подписи в поддержку различных гражданских инициатив. Как отмечают эксперты, такие действия приносят скорее психотерапевтический эффект для пользователей и далеко не всегда имеют отношение к гражданской активности.

### Отношение к коллективным действиям

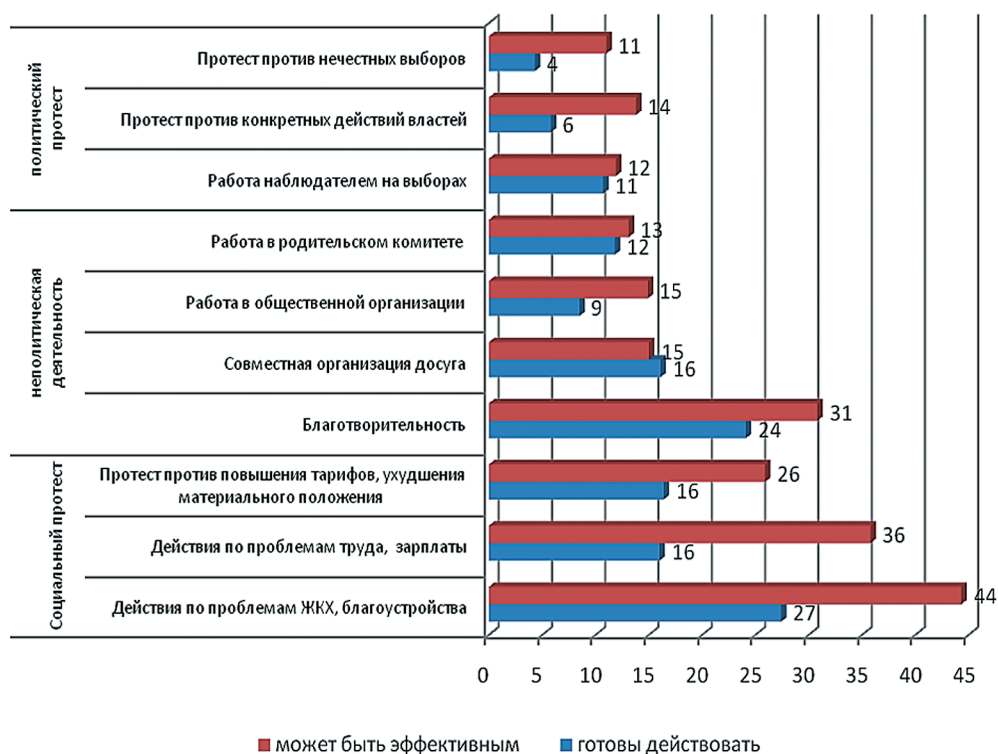


Рис. 11. Отношение россиян к коллективным действиям

Так, большой резонанс в обществе вызвала новость о возможном расформировании больницы N 31 Санкт-Петербурга со стационаром для детей с онкологическими заболеваниями. В городе прошла серия пикетов, было собрано более 100 тыс. подписей против решения о реструктуризации больницы, которое в итоге не было принято. В феврале 2013 года прошла волна социальных протестов, вызванных повышением тарифов ЖКХ и неблагоприятными условиями для ведения малого бизнеса.

По данным Центра политических технологий, из различных форм протестных акций наиболее актуальными россияне считают «социальную самозащиту» — отстаивание своих интересов в сфере ЖКХ, труда и зарплаты, материального положения<sup>80</sup>.

80 Гражданское общество — ресурс развития России. Аналитический доклад Центра политических технологий. — М., 2013. — С. 63.



# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Гражданское общество, выступая в качестве участника общественно-политических процессов, взаимодействует с другими институтами, в первую очередь — государством и бизнесом.

Активность гражданского общества неотделима от проблематики общественно-государственного диалога. Эффективное гражданское общество оказывает давление на власть, артикулируя и представляя социальные, экономические и иные интересы различных социальных групп. Публичная политика опирается на активное гражданское участие в принятии решений. Так выстраивается система «обратной связи», без которой не может функционировать современная общественно-политическая система. Инфраструктурой такого взаимодействия являются институты — посредники общественно-государственного диалога.

В последние годы важным направлением взаимодействия гражданского общества с государством и бизнесом становится система общественного контроля, в которой через разнообразные процедуры задействованы отдельные граждане, общественные объединения, а также общественные палаты и общественные советы.

Средства массовой информации формируют представления граждан об основных общественно-политических процессах в стране и мире. Объективность такой картины во многом зависит от разнообразия СМИ, отражающих плюрализм мнений. Принципиально важно, насколько полно в информационном поле представлена проблематика гражданского общества, в том числе развитие некоммерческого сектора, добровольчества, неформальных гражданских инициатив.

## 2.1. ПЛОЩАДКИ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ДИАЛОГА

Участие гражданского общества в общественно-политическом процессе принимает разные формы: это общественный контроль и общественная экспертиза, различные публичные процедуры.

Ведущей площадкой для диалога гражданского общества и государства в последние годы становятся общественные палаты и общественные советы всех уровней. Взаимодействие гражданского общества и государственных органов входит также в задачи Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Посредником между властью и гражданским обществом выступает

институт Уполномоченного по правам человека при Президенте Российской Федерации, который функционирует на федеральном и региональном уровнях. В 2009 году в России появился Уполномоченный по правам ребенка, а с 2012 года действует институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

С 2012 года в рамках Правительства Российской Федерации функционирует система Открытого правительства, которое призвано внедрять современные технологии для вовлечения в обсуждение и выработку государственных решений активных граждан, представляющих различные точки зрения. В течение 2013 года Общественная палата Российской Федерации и Открытое правительство наладили систему взаимодействия по целому ряду направлений, среди которых — обновление общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

### *Общественные палаты*

В 2014 году вступает в силу Федеральный закон N 253-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об Общественной палате Российской Федерации». Он меняет порядок формирования состава Общественной палаты Российской Федерации.

Теперь Общественная палата Российской Федерации формируется из 40 граждан России, утверждаемых Президентом Российской Федерации, 83 представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и 43 представителей общероссийских общественных объединений, которые пройдут через процедуру рейтингового интернет-голосования. Таким образом, Закон позволит каждому гражданину России принять участие в избрании членов Общественной палаты. Срок полномочий действующих членов Палаты истекает в июле 2014 года, формирование нового состава палаты начинается в январе 2014 года.

Новый порядок формирования Палаты означает существенное расширение региональной компоненты и повышает статус региональных общественных палат. Закон предполагает, что общественные палаты будут созданы во всех субъектах Федерации. Сегодня система «Общественная палата Российской Федерации — общественные палаты субъектов Российской Федерации» не имеет иерархического характера, это самостоятельные органы гражданского представительства, которые взаимодействуют друг с другом, обмениваются информацией и материалами. В 2013 году продолжил работу Совет общественных палат субъектов Российской Федерации, был обновлен Президиум Совета. Формируются также общественные палаты федеральных округов.

Единый подход к созданию и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации отсутствует. В 2013 г. по инициативе Общественной палаты Калининградской области был проведен анализ регионального законодательства об общественных палатах субъектов Российской Федерации, расположенных в Северо-Западном Федеральном округе. Региональные законы, на основании которых осуществляют свою деятельность общественные палаты, в основном одинаковы в части целей и основ деятельности, однако отличаются по принципам формирования, количеству членов

палат и срокам их полномочий, организационному обеспечению деятельности и принципам финансирования. При формировании палат чаще используется пропорциональный принцип комплектования. К примеру, при формировании состава Общественной палаты Архангельской области первую треть членов Общественной палаты после консультаций с общественными объединениями предлагает глава региона, вторую треть также после консультаций с общественными объединениями предлагает областное Собрание депутатов. На завершающем этапе утвержденные таким путем члены Общественной палаты принимают решение о приеме в члены Общественной палаты представителей некоммерческих организаций, выдвинувших свои кандидатуры. В Калининградской области вторая треть состава Общественной палаты формируется из представителей общероссийских и межрегиональных общественных объединений, а последняя треть — из кандидатов от местных некоммерческих организаций. В целом большинство членов региональных общественных палат представляют общероссийские и региональные общественные организации и, как правило, членами общественных палат не могут быть государственные и муниципальные служащие, члены политических партий. В отдельных регионах общественные палаты по-прежнему формируются исключительно главами регионов и законодательными органами власти.

Общественные палаты финансируются за счет средств региональных бюджетов, однако принципы такого финансирования в законах субъектов Федерации не определены, что позволяет органам власти при формировании бюджета произвольно определять размер средств на обеспечение деятельности соответствующей общественной палаты.

С учетом возрастания роли общественных палат в обеспечении взаимодействия гражданского общества с органами власти, осуществления системы общественного контроля важно сформулировать единые требования к основам деятельности общественных палат. В Общественной палате Российской Федерации в 2010 году был подготовлен рамочный законопроект о региональных общественных палатах. В 2013 году по итогам пленарного заседания Общественного совета Северо-Западного федерального округа Общественная палата Калининградской области подготовила проект федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

В последние годы сложилась устойчивая практика: общественные палаты субъектов Российской Федерации являются активными участниками формирования нормативной правовой базы нашей страны. В семи субъектах Федерации они даже наделены правом законодательной инициативы. Пользуясь этим правом, Общественная палата Саратовской области в 2012-2013 годах внесла на рассмотрение областной Думы более десяти законодательных инициатив. Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа — Югры активно участвовала в разработке принятого окружной Думой законопроекта «О поддержке региональных социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»<sup>81</sup>.

81 Информация о деятельности Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

Региональные общественные палаты осуществляют экспертизу федерального и регионального законодательства. К примеру, в 2013 году Общественная палата Республики Татарстан рассмотрела 90 проектов нормативно-правовых актов, в том числе 74 проекта законов Республики Татарстан. По поручению Законодательного собрания Пензенской области региональная Общественная палата в 2013 году провела экспертизу 19 нормативно-правовых актов, а Общественная палата Магаданской области провела комплексную экспертизу основных проектов экономического и социального развития области<sup>82</sup>.

В 2013 году региональные общественные палаты выступали с различными инициативами. Так, в Кемеровской области при поддержке региональной Общественной палаты реализуется программа «Социальные услуги НКО населению». Программа нацелена на обобщение опыта НКО Сибири в сфере оказания социальных услуг населению, анализ нормативного правового обеспечения деятельности социально ориентированных НКО в регионах, выработку рекомендаций по совершенствованию механизмов участия НКО в сфере оказания социальных услуг. В населенных пунктах Чеченской Республики проводятся Дни Общественной палаты, во время которых ее члены проводят встречи с жителями. Общественной палатой Кировской области был проведен специальный экспертный опрос, который показал, что наибольшую известность получили такие проекты Палаты, как «Центр поддержки призывников, наведение порядка в армии», «Портал ям» — улучшение качества дорог», «Решение проблем социализации инвалидов» и др.<sup>83</sup>.

Не все региональные общественные палаты сегодня являются реальными центрами общественной активности, у многих из них отсутствуют бюджеты, нет аппарата и помещений для работы. В итоге не все общественные палаты смогли принять деятельное участие в организованном Общественной палатой Российской Федерации мониторинге исполнения майских указов Президента Российской Федерации.

Тенденция последних лет — появление общественных палат (советов) отдельных районов, поселений и муниципалитетов. В ряде региональных общественных палат обсуждается вопрос формирования единой системы общественных советов муниципальных образований. Так, по состоянию на 1 ноября 2013 года в муниципальных образованиях Ленинградской области функционирует более 10 общественных палат и советов, процесс их формирования продолжается. Общественной палатой Ленинградской области разработано модельное положение «Об общественной палате муниципального образования Ленинградской области». Общественные палаты созданы и функционируют также во всех муниципальных образованиях Липецкой области. Здесь появилась и новая площадка — общественные советы в территориальных округах г. Липецка.

Порядок формирования и законодательные основы деятельности таких общественных палат (советов) существенно разнятся и не всегда обеспечивают возможности для диалога местных властей и гражданского

82 Доклад Общественной палаты Магаданской области «Об итогах общественной экспертизы основных проектов экономического и социального развития Магаданской области» (не опубликован).

83 Доклад о состоянии гражданского общества в Кировской области за 2012 год. Общественная палата Кировской области. Киров, 2013. С. 62.

общества. По данным Общественной палаты Саратовской области, в сформированные на территории области муниципальные общественные советы входят преимущественно представители местных администраций. Так же и в Республике Саха (Якутия) главы улусов стоят во главе ряда общественных советов. Общественной палатой Саратовской области принято решение о разработке примерного положения о муниципальных общественных советах, которое должно изменить сложившуюся ситуацию.

В целом общественными палатами разных уровней накоплен значительный опыт в организации взаимодействия гражданского общества и государства, представительства интересов гражданских объединений.

### *Общественные советы*

Важное место в системе институтов, призванных обеспечивать обратную связь между властью и гражданским обществом, должны занять общественные советы при органах государственной власти. На основе Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>84</sup>. Правительством Российской Федерации были разработаны новые механизмы формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 года. N 480 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года N 481»). В числе новых принципов деятельности общественных советов наиболее важны следующие:

- отказ от формирования общественных советов органами государственной власти самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании;
- обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти экспертов и представителей профильных общественных организаций;
- определение состава нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов.

Таким образом, если раньше общественные советы формировались руководством федерального органа исполнительной власти, то теперь они формируются совместно с Общественной палатой Российской Федерации. Если речь идет о региональном министерстве или ведомстве, то в его формировании участвует общественная палата субъекта Федерации.

Целый ряд документов, в том числе бюджетные предложения, государственные целевые программы, проекты нормативных актов, не могут быть представлены в Правительство Российской Федерации без заключения общественного совета. При принятии окончательных решений Правительство рассматривает как сам проект, так и заключение к нему. После поручения

<sup>84</sup> Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601, «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Президента Российской Федерации о развитии системы общественного контроля<sup>85</sup> готовится предложение о выделении дополнительного финансирования на проведение организованной общественными советами независимой экспертизы, которая часто невозможна без обращения к квалифицированным специалистам.

Новые принципы формирования общественных советов были опробованы в ходе выборов в общественные советы при Министерстве труда и социальной защиты и Министерстве здравоохранения Российской Федерации. Каждый гражданин мог выдвинуть свою кандидатуру или предложить своего кандидата. На сайте Минтруда были поданы 284 заявки от кандидатов, еще 57 кандидатов представили организации, в Минздрав поступили 262 заявки. После рассмотрения заявок Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации и Общественной палатой Российской Федерации на сайтах министерств прошло рейтинговое голосование по кандидатам. Практика показала, что результаты интернет-голосования (консультирования) не целесообразно размещать в открытом доступе, так как не все кандидатуры, получающие большинство голосов, соответствуют квалификационным требованиям. В интернет-голосовании чаще побеждают публичные персоны, многие квалифицированные специалисты не получили достаточного числа голосов.

В целях реализации вышеназванного Указа Президента Российской Федерации Общественной палатой Российской Федерации было разработано примерное положение «Об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти» и направлено в федеральные органы исполнительной власти с рекомендацией к использованию в дальнейшей работе общественных советов, вследствие чего внесены или вносятся изменения в положения и составы ряда действующих общественных советов. Созданы общественные советы при Минспорте России, Минвостокразвития России, Росаккредитации и Роструде. В процессе создания ещё 10 советов при федеральных органах исполнительной власти.

Не все ведомства ответили на направленные им письма с предложениями о создании общественных советов, а некоторые отказались их создавать. Например, Росимущество сослалось на то, что при агентстве уже работает экспертно-консультационный совет, в Роспатенте пояснили, что члены общественного совета могут не обладать достаточными знаниями в сфере защиты интеллектуальной собственности, а Росрезерв аргументировал отказ тем, что его деятельность не может обсуждаться публично.

Продолжает свою деятельность Координационный комитет общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, на заседании которого 10 октября 2013 года было предложено предусмотреть возможность создания общественных советов при территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, а также создание аппаратов (структур) по обеспечению деятельности общественных советов.

Формирование обновленных общественных советов призвано в первую очередь усилить участие гражданского общества в управлении

85 Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, официальный сайт Президента Российской Федерации, 24 сентября 2013 года, // <http://www.kremlin.ru/assignments/19287/>.



и контроле за деятельностью министерств и ведомств. Однако следует обратить внимание и на другие проблемы функционирования общественных советов. Подавляющее большинство кандидатов в члены общественных советов при федеральных органах исполнительной власти по-прежнему представляют г. Москву. Многие члены общественных советов по разным причинам имеют слабое представление о сфере деятельности ведомства, не имеют опыта экспертизы общественно значимых проектов.

В отдельных субъектах Российской Федерации сегодня формируются общественные советы при региональных министерства и ведомствах. Общественная палата Ульяновской области подготовила Концепцию взаимодействия Общественной палаты с общественными советами исполнительных органов государственной власти региона.

В то же время, по данным Общественной палаты Амурской области, создание общественно-консультативных советов при областных органах исполнительной власти в последний год остановилось. Часть ранее созданных советов существует только на бумаге, о деятельности остальных информация практически отсутствует<sup>86</sup>.

### *Новые площадки взаимодействия*

В течение 2013 года активно заявили о себе возникшие в последние годы общественные движения, призванные отражать интересы значительной части гражданского общества.

Новой влиятельной общественной силой стал Общероссийский народный фронт (ОНФ), являющийся коалицией общественно-политических организаций. Он был создан в мае 2011 года по предложению Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина с целью включить в избирательную кампанию по выборам в Государственную Думу представителей различных групп российских граждан, в том числе беспартийных сторонников партии «Единая Россия». Среди целей ОНФ — движение к обществу, основанному на ценностях равенства, взаимоуважения и гражданской солидарности представителей разных религий, национальностей, поколений и профессий<sup>87</sup>.

В 2013 году Общероссийский народный фронт осуществлял общественный контроль различных направлений социальной политики. В центре внимания его региональных отделений были защита прав инвалидов и детей-сирот, проблемы ЖКХ и благоустройство городов, государственные закупки и культурная политика. Многие инициативы были совместно реализованы представителями ОНФ и Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации. Так, мониторинга исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года велся Общественной палатой с опорой на представительства ОНФ, с привлечением к работе его активистов.

На форуме ОНФ в декабре 2013 года был поднят вопрос о путях дальнейшего взаимодействия Фронта с Общественной палатой. В новый состав

86 Доклад о состоянии и тенденциях развития гражданского общества в Амурской области в 2012 году — Благовещенск, 2013. С. 24.

87 Декларация об образовании Общероссийского Народного Фронта (проект), Общероссийский Народный Фронт, // <http://onf.ru/structure/ob-onf/deklaratsiya-ob-obrazovanii-obshherossijskogo-narodnogo-fronta-proekt/>.

Палаты было предложено включить больше представителей социально значимых профессий — врачей, учителей. Членам Общественной палаты было предложено активнее рекламировать значимые инициативы, за которыми стоят тысячи, а подчас миллионы людей<sup>88</sup>. Эти положения были затем обнародованы в Послании главы государства Федеральному собранию<sup>89</sup>.

В ноябре 2013 года в Москве прошёл Общероссийский гражданский форум, организатором которого выступила общественная организация «Комитет гражданских инициатив» (КГИ). По словам организаторов, Общероссийский гражданский форум является «открытой дискуссионной площадкой, предназначенной для выработки стратегий дальнейшего развития российского гражданского общества»<sup>90</sup>, поэтому Форум имел своей целью выработку общественно-политической повестки дня и создание новых основ для «коммуникации гражданских активистов»<sup>91</sup>. В Форуме приняли участие около тысячи представителей НКО и других гражданских активистов почти из всех субъектов Российской Федерации<sup>92</sup>.

Главным выводом по итогам Форума стал тезис о том, что в России ещё слабо развито взаимодействие между властью и обществом<sup>93</sup>. Но, вместе с тем, была отмечена тенденция к увеличению роли общества в контроле за государством<sup>94</sup>.

Общественная палата высоко оценивает подобные инициативы и считает, что они позитивно сказываются на развитии гражданского общества. Важно, чтобы такие представительные собрания способствовали консолидации гражданского общества, без разделения на про-властные и анти-властные течения. Необходимо, чтобы дискуссия носила конструктивный характер, в ней должны быть представлены все основные позиции по обсуждаемым проблемам, существующие в обществе.

### *Электронное правительство*

Важнейшей формой прямого общественного контроля за государственным аппаратом является доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Важным элементом открытости органов государственной власти является система электронного правительства, которая позволяет гражданам получать государственные услуги в электронном виде.

88 Конференция Общероссийского народного фронта, официальный сайт Президента России, 5 декабря 2013 года, // <http://www.kremlin.ru/news/19787/>.

89 В Народном фронте готовы к работе активистов движения в Общественной палате, Общероссийский Народный Фронт, 13 декабря 2013 года, // <http://onf.ru/2013/12/13/v-narodnom-fronte-gotovy-k-rabote-aktivistov-dvizheniya-v-obshhestvennoj-palate/>.

90 Общероссийский гражданский форум «Повестка дня для России», 23 ноября 2013 года, // <http://civil-forum.ru/docs/ihandbook.pdf/>.

91 Общероссийский гражданский форум «Повестка дня для России», 23 ноября 2013 года, // <http://civil-forum.ru/docs/ihandbook.pdf/>.

92 Горизонталь отношений, Российская газета, 25 ноября 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/11/25/forum.html/>.

93 Горизонталь отношений, Российская газета, 25 ноября 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/11/25/forum.html/>.

94 Общероссийский гражданский форум «Повестка дня для России», 23 ноября 2013 года, // <http://civil-forum.ru/docs/ihandbook.pdf/>.

В 2013 году был подготовлен Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти, который был разработан рабочей группой Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства с привлечением членов Экспертного совета при Правительстве, министерств и ведомств, общественных организаций и СМИ. В течение последнего года 45 министерств и ведомств создали страницы с открытыми данными на своих официальных сайтах в сети Интернет<sup>95</sup>. По данным «Фонда свободы информации», качество сайтов федеральных органов исполнительной власти растет, а их информационная наполненность увеличивается. По итогам первоначальной оценки Фонда, на сайтах федеральных органов исполнительной власти было представлено 56,096% информации от всего объема сведений, которые должны быть представлены на официальных сайтах этих органов государственной власти (см. рис. 12)<sup>96</sup>. В то же время большинство ведомств не раскрывает данные об использовании бюджетных средств.

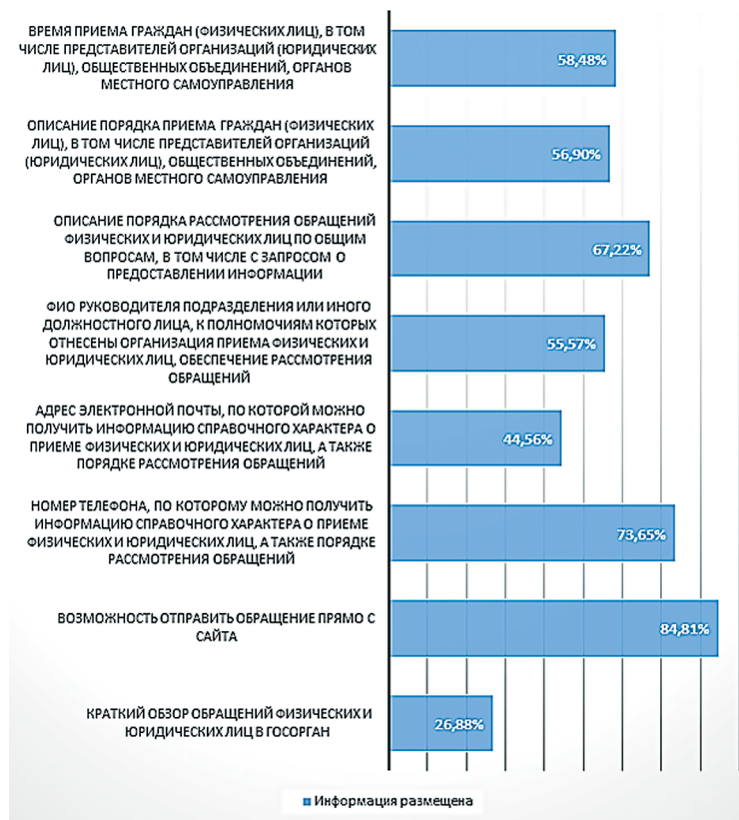


Рис. 12. Степень присутствия информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти по параметрам, посвященным приему и рассмотрению обращений<sup>97</sup>

95 Российские ведомства приступили к активной публикации открытых данных, Агентство Социальной Информации, 16 июля 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/news/rossijskie-vedomstva-pristupili-k-aktivnoj-publikatsii-otkrytyh-dannyh/>.

96 Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти — 2013, Фонд Свободы Информации, 18 февраля 2013 года, // <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527/>.

97 Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, 2013, Фонд Свободы Информации, 18 февраля 2013 года, // <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527/>.

О развитии системы электронного правительства говорят также результаты опросов населения. По данным ВЦИОМ, более 80% россиян знают или слышали о существовании «Портала государственных услуг Российской Федерации», но пользовались им около 20% граждан. Из возможностей, предоставляемых электронным правительством, для россиян наиболее важны получение государственных услуг в электронном виде, возможность направить жалобу или предложение в органы государственной власти, получить доступ к открытой информации органов власти<sup>98</sup>.



Рис. 13. Опыт пользования порталом «Госуслуги»<sup>99</sup>



Рис. 14. Востребованность сервисов Электронного Правительства<sup>100</sup>

98 Результаты исследования общественного мнения в отношении развития механизмов Электронного Правительства и Электронной Демократии. — М., ВЦИОМ, 2013.

99 Результаты исследования общественного мнения в отношении развития механизмов Электронного Правительства и Электронной Демократии. — М., ВЦИОМ, 2013.

100 Результаты исследования общественного мнения в отношении развития механизмов Электронного Правительства и Электронной Демократии. — М., ВЦИОМ, 2013.

В 2013 году был запущен новый инструмент по учёту интернет-петиций граждан — «Российская общественная инициатива», созданный согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Выступать с предложениями на официальном портале РОИ<sup>101</sup>, как и голосовать, могут граждане старше 18 лет, авторизованные через систему Государственных услуг. Если инициатива в течение года получает необходимое число голосов (100 тыс. для федерального уровня и регионов с населением более 2 млн человек; 5% населения — для муниципалитетов и других регионов), её направляют в экспертную группу соответствующего уровня. На федеральном уровне состав экспертной группы будет определять правительство. Она должна включать представителей бизнес-сообщества, общественных объединений, исполнительной власти, депутатов, сенаторов и членов Общественной палаты Российской Федерации. По такой же схеме рабочие группы будут созданы на региональном и муниципальном уровнях. Именно они будут принимать решение «о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы»<sup>102</sup>. Первые инициативы, набравшие 100 тыс. голосов уже рассмотрены экспертными рабочими группами, реализована инициатива о возвращении минимально допустимого уровня содержания алкоголя в крови водителя. Российская общественная инициатива в условиях постоянного расширения пространства интернет-культуры способна стать одним из значимых каналов общественно-государственного взаимодействия и обратной связи.

## 2.2. РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Наличие независимой внешней оценки — одно из ключевых условий развития любой системы. Свободная от гражданского контроля государственная власть теряет связь с обществом и ответственность перед ним, поддается соблазнам принятия волюнтаристских решений. Общественный контроль заставляет государство в лице его отдельных институтов и служащих обеспечивать соблюдение Закона, ответственно и компетентно исполнять свои обязанности. Общественный контроль «выгоден» государству, стимулируя его к постоянному совершенствованию управленческих механизмов.

Гражданский контроль налаживает систему обратной связи общества с властью, помогает гражданам вести открытый диалог о целях и приоритетах развития страны. С помощью обратной связи с обществом власть способна не только слышать, но и поддерживать требования граждан по проведению необходимых реформ.

101 Российская общественная инициатива, // <https://www.roi.ru/page/about/>.

102 Постановление Правительства Новосибирской области от 11 июля 2013 года N 298-п «Об экспертной рабочей группе Новосибирской области по рассмотрению общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»».

### *Общественные наблюдательные комиссии*

В 2013 году исполнилось пять лет со дня принятия Федерального закона N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

За время действия Закона общественные наблюдательные комиссии были сформированы в 80 субъектах Российской Федерации, в этом непосредственное участие принимала Общественная палата Российской Федерации, которая рассматривала документы кандидатов для пополнения ОНК. В 2013 году прошло обновление состава более чем в половине из существующих ОНК. Мандаты наблюдателей получили 712 человек, хотя вакантных мест было 1800. Если в Москве и Санкт-Петербурге оказалось достаточно много желающих работать в ОНК (по 40 человек в каждой комиссии), то, к примеру, в Кабардино-Балкарии и Ингушетии ОНК сформированы не были. Нехватка желающих работать в них связана с тем, что это трудная деятельность без финансирования.

За период своего существования общественные наблюдательные комиссии нашли свою нишу среди институтов гражданского общества. В отличие от 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 определённую ответственность за судьбы людей, изолированных от общества. В отличие от других правозащитников, члены ОНК имеют возможность беспрепятственного доступа в изоляторы и исправительные колонии. Такие посещения носят уведомительный характер.

При обнаружении каких-либо нарушений или недочётов члены ОНК в первую очередь составляют акт, где указываются недостатки, на которые им пожаловались осуждённые или которые были обнаружены в ходе осмотра. Эти факты обсуждаются с руководством места принудительного содержания. В случае, если нарушения не устраняются, члены ОНК могут обратиться к руководству соответствующего ведомства, а также другие инстанции. Если указанные ведомства не реагируют на замечания, ОНК могут обратиться в прокуратуру, следственные органы. Члены ОНК имеют возможность придать нарушения гласности через средства массовой информации, различные интернет-сообщества. Благодаря активности ОНК в ряде исправительных учреждений были улучшены условия содержания заключённых, например, проведены капитальные ремонтные работы.

В некоторых регионах между ОНК и сотрудниками силовых структур установились конструктивные отношения. В то же время нередки случаи, когда силовики не прислушиваются к членам ОНК или же общественники полностью поддаются их влиянию, прикрывая недостатки. Отдельные эксперты отмечают увеличение в составе ОНК числа «выходцев» из силовых ведомств, некоторые комиссии оказались подконтрольны силовикам, что не способствует эффективному гражданскому контролю.

Сегодня на повестке дня стоят расширение прав членов ОНК в вопросах фото- и видеофиксации происходящего в местах лишения свободы, расширение перечня объектов для проверки, вопросы защиты общественников



от возможного уголовного и административного преследования. В некоторых регионах членам ОНК не удается проходить на территории колоний и тюрем с видеокамерами или фотоаппаратами, несмотря на специальный приказ ФСИН, который обязал сотрудников не препятствовать членам ОНК.

Стоит отметить недостаточную информационную активность комиссий. Сведения, помещенные на их сайтах, крайне скудные, хотя общественный интерес к проблеме высок, что фиксирует постоянно действующая «горячая линия» Общественной палаты Российской Федерации.

Сегодня ОНК практически не финансируются, часто не имеют отдельного помещения для работы. Между тем для подготовки необходимых запросов и отчетов важно иметь канцелярские принадлежности, возможности отправить факс и т. п.

Накопленный в ОНК опыт позволяет ставить вопрос о распространении практики общественного наблюдения на контроль за работой учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Официальные проверки подобных заведений проходят только в плановом порядке, либо после громких происшествий. Кроме того, у воспитанников сиротских учреждений отсутствует прямой контакт с кем-либо, кому они могли бы пожаловаться на нарушение своих прав.

В Докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2012 год указывалось, что важным этапом в совершенствовании института общественного контроля может стать принятие Закона «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Концепция законопроекта, предусматривающего закрепление новых форм и механизмов осуществления общественного контроля за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, была одобрена Общественной палатой. Однако в Государственной Думе рассмотрение законопроекта после первого чтения было отложено.

Между тем, этот вопрос пытаются решить в регионах. Так, в Свердловской области готовится к принятию закон, наделяющий общественных наблюдателей правом беспрепятственного посещения государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Если такой закон будет принят, то Свердловская область станет пионером общественного контроля за правами воспитанников сиротских учреждений.

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации выступила с предложением распространить практику ОНК на систему закрытых медицинских учреждений<sup>103</sup>. Палата приняла участие в проверке работы психоневрологических интернатов. Решение об этом было принято после пожара в психоневрологическом диспансере в Новгородской области, жертвами которого стали 37 человек. По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в настоящее время на территории страны действуют 505 психоневрологических интернатов для граждан пожилого возраста и инвалидов (старше 18 лет), всего в них проживает более 145 тыс. человек<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Еще более закрытые, чем тюрьмы, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 9 октября 2013 года, // <http://opr.ru/press/news/2013/newsitem/22781/>.

<sup>104</sup> Общественная палата проведет рейд по психоневрологическим интернатам, Известия, 27 сентября 2013 года, // <http://izvestia.ru/news/557734/>.

### *Деятельность общественных палат в сфере общественного контроля*

Участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества является демократической основой для проводимых преобразований.

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации подготовила экспертные заключения по наиболее значимым законопроектам. В их числе — проект федерального закона N 185348-6 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», проект федерального закона N 212605-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», проект федерального закона N 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)», проект федерального закона N 374502-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (в части введения института саморегулирования), проект федерального закона N 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о «резиновых квартирах»).

Как уже указывалось в 2013 году при участии Общественной палаты Российской Федерации начал работать «Национальный центр общественного контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве «ЖКХ-Контроль».

Центры общественного контроля за ЖКХ созданы Общественными палатами таких регионов, как Республика Карелия, Республика Коми, Чеченская Республика, Амурская, Калужская, Мурманская область и др.

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации провела мониторинг состояния студенческих общежитий. С начала сентября была открыта «горячая линия», на официальном сайте Палаты был проведен опрос по теме: «В какой «общежитие» ты живешь?»<sup>105</sup>. Вмешательство Палаты дало результаты, после проведенного рейда в общежитии Российского государственного геологоразведочного университета студенты сообщили, что стоимость за проживание снизилась почти в десять раз.

Общественная палата Российской Федерации намерена и дальше продолжать мониторинг студенческих общежитий, а также составить интерактивную карту со средней стоимостью общежитий в конкретных вузах и по регионам<sup>106</sup>.

С целью осуществления общественного контроля в системе здравоохранения в 2013 году при Общественной палате Саратовской области был создан Общественный Совет по защите прав пациентов. По итогам заседания на тему «О лекарственном обеспечении больных с социально-значимыми, в том числе орфанными заболеваниями» удалось добиться того, что пациенты получили жизненно необходимое лечение.

Начиная с 2006 года, в Самарской области реализуется долгосрочный проект под названием «Школа общественных экспертов». Его основная цель — обучать представителей гражданского общества технологиям

<sup>105</sup> Опрос в рамках мониторинга студенческих общежитий Общественной палаты Российской Федерации, В какой «общежитие» ты живешь? Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 24 октября 2013 года, // <http://oprfr.ru/ru/survey/?id=4/>.

<sup>106</sup> О бедном студенте замолвите слово, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 29 октября 2013 года, // <http://oprfr.ru/press/news/2013/newsitem/22991/>.

проведения общественной экспертизы государственных и местных нормативных правовых актов, планов и программ развития. Выпускники Школы принимают участие в практическом проведении общественной экспертизы в Самарской губернской думе, ряде муниципальных образований, а также включены в состав экспертно-консультативного общественного совета при Министерстве управления финансами Самарской области.

### *Мониторинг «майских» указов*

Заметной инициативой в области общественного контроля в 2013 году стал мониторинг реализации президентских указов NN 596-606 от 7 мая 2012 года, касающихся вопросов социальной защиты граждан, создания рынка доступного жилья, развития образования, поддержки семьи, материнства и детства, а также формирования здорового образа жизни.

Основу мониторинговой сети составили региональные общественные палаты, а также профильные социально ориентированные некоммерческие организации и объединения. Портал общественного мониторинга взял на себя роль объединения информационных материалов и ресурсов общественных палат субъектов Российской Федерации, региональной сети Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, некоммерческих организаций и вузов<sup>107</sup>.

Общественный мониторинг — это не конкуренция с государственными органами, а возможность оперативно наладить обратную связь с людьми. Общественный мониторинг социально-значимых указов Президента Российской Федерации может стать новым шагом к формированию ответственного партнерства между гражданским обществом и властью.

В ходе этого мониторинга Общественная палата столкнулась с фактами, осложняющими реализацию указов. В частности, власти отдельных регионов завышали показатели их выполнения. Возникли серьёзные проблемы при выделении земельных участков многодетным семьям. Гражданам, получившим бесплатные участки, приходится платить налог в размере 13% от рыночной стоимости земли<sup>108</sup>. Почти не улучшается ситуация с формированием рынка доступного и комфортного жилья.

Мониторинг показал, что создается достаточно много рабочих мест для граждан с инвалидностью. Однако отсутствуют структуры, координирующие их трудоустройство. Необходима система стимулирования работодателей для трудоустройства этих людей. Вместе с тем было отмечено, что 2 млн граждан с инвалидностью, мотивированных на труд, не обращаются за трудоустройством в государственную службу занятости.

Также мониторинг был проведён по таким направлениям, как «социальные аспекты образования», «формирование здорового образа жизни», «охрана материнства и детства». В некоторых субъектах Российской Федерации рост показателей по заработным платам достигается в том числе за счёт

107 Портал общественного мониторинга хода решения социальных задач, из указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года NN 596-606, // <http://om.oprf.ru/15251/>.

108 Материалы Комиссии по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан, Пресс служба Общественной палаты Российской Федерации, 20 марта 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/21353/>.

реструктуризации образовательных учреждений и, как следствие, увеличения учебной нагрузки на учителей<sup>109</sup>.

Особая проблема — доступность мест в детсадах. По данным опроса фонда «Общественное мнение» за февраль 2013 года, более 40% опрошенных указали, что в их семьях либо у их знакомых есть дети, которые не ходят в детский сад, хотя нуждаются в нём. 60% опрошенных жалуются на наличие длинных очередей при устройстве ребёнка в детсад<sup>110</sup>.

### *Законопроект «Об основах общественного контроля»*

Функции общественного контроля в России выполняют различные институты гражданского общества, но в основе этой системы — деятельность общественных палат и общественных советов всех уровней, общественных наблюдательных комиссий, профильных НКО. Сегодня деятельность институтов гражданского общества в области общественного контроля не регулируется единым законодательством, не определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, нет установленных процедур контроля. К примеру, разными нормативными актами регулируется деятельность общественных организаций в области общественного экологического контроля.

Важнейшим шагом на пути становления системы общественного контроля в нашей стране должен стать закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В законопроекте впервые предусмотрены широкие полномочия в области общественного контроля для структур гражданского общества и гражданских активистов. Субъектами общественного контроля в законопроекте выступают граждане и их объединения, 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.

Законопроект устанавливает принципы общественного контроля, цели, задачи, определяет взаимоотношения субъектов общественного контроля с контролируруемыми органами государственной власти. В законопроекте установлен перечень документов, которые подлежат обязательной общественной экспертизе, установлена ответственность чиновников за противодействие или неучастие в системе общественного контроля. Также в законопроекте предложены механизмы осуществления общественного контроля, обозначены его основные задачи и прописаны процедуры общественного контроля: мониторинг, слушания, экспертиза, а также общественная проверка и общественное расследование.

109 Материалы Комиссии по развитию образования, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 20 марта 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/21353/>.

110 Мониторинг социальных задач: доступность детских садов, Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), 11 июня 2013 года, // <http://fom.ru/obshchestvo/10945/>.

Разработка и общественное обсуждение законопроекта продолжились в 2013 году. По итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 4 сентября 2013 года, Президент Российской Федерации поручил в срок до 1 марта 2014 года подготовить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>111</sup>.

Как было отмечено в Докладе Общественной палаты за 2012 год, несмотря на то, что ряд экспертов считает единое законодательство об общественном контроле излишним и не соответствующим мировой практике, в России принципиальный и открытый общественный контроль не входит в общественно-политическую традицию и нуждается в подкреплении соответствующим законодательством.

Региональный Закон об общественном контроле уже действует в Пермском крае<sup>112</sup>. В рамках его реализации в 2013 году активисты пермских общественных организаций провели комплексную акцию, в ходе которой была проверена деятельность 29 поликлиник краевого центра. Материалы выявленных нарушений были предоставлены в Минздрав и управление здравоохранения Перми<sup>113</sup>. Свой проект областного Закона об основах общественного контроля подготовили Общественная палата Челябинской области<sup>114</sup> и Общественная палата Иркутской области<sup>115</sup>.

### 2.3. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ — МЕДИАСРЕДА МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Средства массовой информации — важнейший институт гражданского общества, коммуникатор и выразитель социально-экономических и политических интересов людей. Как любой из институтов гражданского общества, он существует только во взаимодействии с другими общественными и государственными институтами, стремится оказывать влияние на процессы, происходящие в обществе, и управленческие решения, принимаемые органами государственного и муниципального управления.

Сегодня основными информационными источниками для населения России являются: телевидение и Интернет. Остальные виды СМИ востребованы куда меньше: так, из газет узнают новости 7% опрошенных (для сравнения: в 1991 году этот источник информации занимал второе место после

111 Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, официальный сайт Президента России, 24 августа 2013 года, // <http://www.kremlin.ru/assignments/19287/>.

112 Сами разрабатываем — сами исполняем, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 22 мая 2013 года, // <http://opr.f.ru/press/news/2013/newsitem/21527/>.

113 В Перми очереди к врачам ушли в интернет, Российская Газета, 28 марта 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/03/28/reg-pfo/perm-polikliniki.html>.

114 Общественная палата Челябинской области подготовила закон об основах общественного контроля, Агентство Социальной Информации, 7 июня 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/news/obshhestvennaya-palata-chelyabinskoy-oblasti-podgotovila-zakon-ob-osnovah-obshhestvennogo-kontrolya/>.

115 Сами разрабатываем — сами исполняем, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 22 мая 2013 года, // <http://opr.f.ru/press/news/2013/newsitem/21527/>.



телевидения — 31%). Радио предпочитают в качестве основного источника информации 5% россиян. Личное общение не оценивается людьми как канал получения общественно значимой информации (4%)<sup>116</sup>.

Телевидение — наиболее востребованный источник новостей, прежде всего, для селян (67%), респондентов старше 45 лет (72% — 76%), а также россиян с начальным уровнем образования (74%). Интернету отдают предпочтение, как правило, москвичи и петербуржцы (35%), 18-24-летние (50%) и высокообразованные респонденты (32%)<sup>117</sup>.

Важным событием 2013 года стало начало вещания Общественного телевидения России (19 мая канал вышел в эфир). Общественная палата принимала непосредственное участие в создании ОТР, в формировании его Общественного и Наблюдательного советов<sup>118</sup>.

Основными целями и задачами Общественного телевидения России были провозглашены развитие гражданского общества в нашей стране, просвещение и образование телезрителей, пропаганда общечеловеческих моральных ценностей. При всей сложности процесса становления в жесткой конкурентной среде, ОТР постепенно завоевывает свою аудиторию, становится площадкой для обсуждения самых актуальных проблем, волнующих общество<sup>119</sup>.

Если говорить о россиянах, активно пользующихся Интернетом, то среди них 48% предпочитают получать информацию о ситуации в стране через сеть, телевидение для них занимает второе место (40%)<sup>120</sup>.

По данным исследования «Фонда развития гражданского общества», наиболее вероятным прогнозом на ближайшие годы является сохранение за телевидением статуса системообразующего медиа при постепенной, пока ещё не кардинальной, трансформации самого телевидения под давлением Интернета и новых технологических возможностей<sup>121</sup>.

В ходе мероприятий Общественной палаты Российской Федерации их участниками неоднократно подчеркивалось: отношение к СМИ, к свободе слова — показатель здоровья общества. 2013 год оказался для российских средств массовой информации далеко не самым легким. Продолжается процесс огосударствления их, крупный государственно-ориентированный бизнес, продолжает скупать СМИ, идёт сокращение тиражей многих изданий и падение престижа журналистики, снижение доверия к средствам массовой информации.

116 ОНЛАЙН И ОФЛАЙН: откуда получают информацию россияне, Пресс-выпуск N2370, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 13 августа 2013 года, // <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114345/>.

117 ИНТЕРНЕТ-ЗАВИСИМОСТЬ: СКОЛЬКО РОССИЯН ПОДВЕРЖЕНЫ «БОЛЕЗНИ XXI ВЕКА»? Пресс-выпуск N 2415, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 30 сентября 2013 года, // <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114515/>.

118 Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2012 года N 1021 «Об утверждении состава Совета по общественному телевидению», официальный сайт Президента России, // <http://text.documeNt.kremlin.ru/SESSION/PILOT/maiN.htm/>.

119 Что такое ОТР? Общественное телевидение России, // <http://www.otr-oNliNe.ru/o-telekaNale/chto-takoe-otr/>.

120 ОНЛАЙН И ОФЛАЙН: откуда получают информацию россияне, Пресс-выпуск N2370, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 13 августа 2013 года, // <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114345/>.

121 Источники информации и телепредпочтения россиян, Фонд «Общественное Мнение» (ФОМ), 4 июня 2013 года, // <http://soc.fom.ru/obshchestvo/10938/>.



### *Развитие законодательства о средствах массовой информации*

В последние годы тенденции законодательного регулирования средств массовой информации направлены в сторону запретов. В отличие от большинства развитых стран, где СМИ саморегулируются, в России законодатели стремятся поставить их под всё более жесткий государственный контроль.

В течение 2013 года законодательство о СМИ претерпело новые изменения. По новому Закону граждане смогут требовать не только опровержения, но и удаления любой «не соответствующей действительности» информации, в том числе в сети Интернет. Инициаторы законопроекта утверждают, что он направлен только на защиту медиа-персон от преследований «жёлтой прессы». Однако на деле новый закон в первую очередь ударил по расследовательской журналистике.

В Уголовный кодекс были внесены поправки, предусматривающие наказание за публикацию в СМИ сведений о детях-жертвах преступлений<sup>122</sup>. Не было учтено, что разглашение персональных данных детей давно запрещено действующим законодательством. При этом введённая формулировка — «сведения, указывающие на личность» — даёт возможность для расширительного толкования. В итоге могут возникнуть затруднения с освещением фактов насилия над детьми, хотя общество, по мнению многих специалистов, должно иметь доступ к информации о преступлениях против детей.

В апреле 2013 года вступил в силу Закон, запрещающий использование нецензурной лексики в средствах массовой информации<sup>123</sup>. Безусловно, нецензурная речь не может использоваться. Однако первое применение Закона на практике обернулось закрытием информационного агентства «Росбалт». Согласно анализу правовой ситуации, который был проведён Общественной палатой Российской Федерации, судебное решение об отзыве свидетельства о регистрации информагентства необоснованно. Эксперты отметили, что при приёме искового заявления были допущены грубейшие процессуальные ошибки, в своём решении судья ссылается на нормы, которые скорее можно истолковать в пользу признанного виновным ответчика<sup>124</sup>.

Внесение изменений в Федеральный Закон «О рекламе»<sup>125</sup>, вступивший в силу в октябре 2013 года, и статью 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся ответственности СМИ за рекламу биологически активных добавок, также создаёт большие

122 Федеральный закон от 5 апреля 2013 года N 50-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних, пострадавших в результате противоправных действий (бездействия)».

123 Федеральный закон от 5 апреля 2013 года N 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

124 Павел Гусев: Закрытие ИА «Росбалт» является очень опасным прецедентом для существования и развития российской прессы, Агентство Социальной Информации, 20 ноября 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/News/pavel-gusev-zakry-tie-ia-rosbalt-yavlyaetsya-ocheN-opashNy-m-pretsedeNtom-dlya-sushhestvovaniya-razvitiya-rossijskoj-pressy/>.

125 Федеральный Закон «О рекламе» от 13 марта 2006 года N 38-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года), // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153530/).

трудности для редакций<sup>126</sup>. В СМИ нет специалистов, которые определяют качество БАД, за него должны нести ответственность те ведомства, которые выдают лицензии. Может сложиться ситуация, при которой СМИ должны будут отвечать за качество всех рекламируемых ими товаров: от строительных материалов до семян растений.

Медиаобщество обеспокоено и рядом других законодательных инициатив. Так, один из депутатов Государственной Думы от фракции ЛДПР предложил наказывать журналистов за использование информации из социальной сети о личной жизни человека без его согласия: предлагается штраф в 500 тыс. рублей или лишение свободы на срок до пяти лет. Это абсолютно неразумная мера. Социальные сети — одно из свободных информационных пространств, и любой человек, выкладывающий в них информацию, делает её общедоступной.

Одна из последних инициатив по регулированию медиапространства возникла после событий в московском районе Бирюлёво Западное в октябре 2013 года и была озвучена генеральным прокурором Российской Федерации Ю. Я. Чайкой, а также главой Министерства регионального развития И. Н. Слюняевым. Они полагают, что журналисты должны нести ответственность за сообщения, связанные с темой межнациональных отношений. Сегодня есть порой обоснованные претензии к освещению межнациональных отношений. Однако нельзя делать журналистов основными виновниками конфликтов. В любом случае такие шаги требуют серьёзной экспертной дискуссии.

Также достаточно спорным представляется законопроект N 383153-6 «О внесении изменения в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»», внесённый 12 ноября 2013 года Законодательным собранием Кировской области в Государственную Думу. Законопроектом предлагается расширить перечень запрещённой к распространению в СМИ и Интернете информации, а именно: «запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях аудиовизуальных сообщений и материалов, содержащих изображения тел (фрагментов тел) людей, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, аварий, катастроф, массовых беспорядков, стихийных бедствий и иных происшествий». Предлагается подкрепить этот запрет соответствующей административной ответственностью (штрафы для юридических лиц до 50 тыс. рублей).

По сути дела, законопроект предполагает введение запрета на сообщение оперативной информации с мест событий. При таких условиях нельзя будет делать репортёрские фотографии и репортажи о произошедшем. Кроме того, граждане также будут лишены возможности размещать в сети Интернет фотографии с мест событий и происшествий, что поставит под вопрос возможность оповещения родственников пострадавших.

Крайне актуальными в 2013 году стали проблемы внесудебного прекращения доступа к СМИ, в частности, к интернет-версиям изданий. Принятый

126 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ (ред. от 2 декабря 2013 года, с изм. от 7 июня 2013 года). Статья 14.3. Нарушение законодательства о рекламе, // <http://base.consltant.ru/coNs/cgi/oNliNe.cgi?req=doc;base=LAW; N=155181/>.

Закон о «чёрном списке» сайтов, «антипиратский» закон<sup>127</sup> и поправки в Гражданский кодекс, касающиеся деятельности СМИ, привели к блокированию сайтов ряда федеральных изданий. С этой проблемой столкнулась «Комсомольская правда». Сайт «КП» в Ульяновской области был заблокирован «Ростелекомом» по решению местного суда из-за статьи, опубликованной ещё в 2002 году. Не менее спорным стало решение о блокировании сайта «КП» в Забайкальском крае. Журналистом газеты были запечатлены nepotребные конкурсы в одном из местных клубов. Прокурор вынес решение, что видео нарушает права подростков на частную жизнь, пропагандирует культ жестокости и насилия. Ни слова не было сказано о том, что запечатлённые на видео жестокость и насилие требуют вмешательства правоохранительных органов.

Не первый год обсуждается возможность принятия законопроекта «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>128</sup> (в части введения института саморегулирования)», который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе. Он предполагает обязать СМИ вступать в саморегулируемые организации (СРО). Для самих саморегулируемых организаций устанавливается минимальное количество участников. То есть, выход из СРО одного СМИ теоретически может поставить под угрозу существование иных СМИ, входящих в ту же саморегулируемую организацию. Возникновение данной ситуации более чем вероятно, особенно в регионах. В настоящий момент наиболее логичным шагом было бы предусмотреть добровольное объединение СМИ в саморегулируемые организации. При этом СРО не должны вмешиваться в хозяйственную деятельность СМИ или оказывать влияние на редакционную политику.

По мнению экспертов, введение дополнительных контролирующих органов в лице саморегулируемых организаций не только нецелесообразно, но противоречит заложенным в Конституции Российской Федерации и Законе «О средствах массовой информации» принципам свободы массовой информации и независимости СМИ.

Недоумение вызывает и предложенная норма, когда ещё до регистрации СМИ редакция должна являться членом саморегулируемой организации: «согласно пункту 3 законопроекта предлагаемых изменений СМИ будет отказано в регистрации в том случае, если редакция СМИ не является членом саморегулируемой организации. Таким образом, вопрос об отказе в регистрации СМИ ставится в зависимость от решения саморегулируемой организации», — говорится в заключении Палаты<sup>129</sup>.

Проект Федерального Закона N 374502-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (в части введения института саморегулирования), не был поддержан общественностью.

127 Федеральный закон от 2 июля 2013 года N 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях».

128 Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года N 2124-1 (действующая редакция от 1 сентября 2013 года), // <http://www.coNsulaNt.ru/popular/smi/>.

129 Симуляция саморегуляции, Пресс-служба Общественной палаты РФ, 6 декабря 2013 года, // <http://oprfl.ru/press/news/2013/newsitem/23391/>.

Среди инициатив законодателей — предложение ужесточить ответственность за нападения на журналистов и за преступления против них. Подобную идею Общественная палата Российской Федерации выдвигала ещё в 2011 году. В России каждый месяц в разных регионах избивают журналистов, препятствуют их деятельности, ломают камеры, микрофоны, большинство заказных убийств журналистов остаются нераскрытыми.

Участники обсуждений в Палате в течение года не раз отмечали, что внесшиеся в 2013 году предложения свидетельствовали о хаотичном вмешательстве в законодательство о СМИ. В этой связи в Палате подчеркивалась целесообразность возвращения к обсуждению новой редакции закона о СМИ, разработанной М. А. Федотовым и Ю. М. Батуриным и предложенной на рассмотрение Государственной Думе в 2008 году. Новая редакция комплексно решает проблемы законодательства всей медиасреды с учетом её изменений.

### *Регулирование интернет-пространства*

Минувший год охарактеризовался резонансными инициативами с целью регулирования интернет-пространства, при этом общество не привлекалось к разработке и обсуждению соответствующих законопроектов. Наибольшие споры велись вокруг «антипиратского закона», с резкой критикой которого выступили крупные интернет-ресурсы и медиасообщество. Существуют и фундаментальные проблемы регулирования Интернета. Например, несмотря на то, что в обиходе прочно укоренились термины «сайт», «сеть Интернет», они не имеют легального определения. Таким образом, следует создать базовый закон, который закреплял бы основные понятия и устанавливал пределы государственного регулирования. Контроль должен распространяться только на ту сферу жизнедеятельности в Интернете, которую необходимо и возможно регулировать.

Ещё одна проблема — недостаток должных знаний об интернет-среде у чиновников и правоохранителей, которые принимают решения о вмешательстве в деятельность интернет-ресурсов. Сегодня из-за отсутствия межведомственного взаимодействия на уровне регионов зачастую местные суды выносят решения о блокировании сайтов в отдельных субъектах Российской Федерации, не уведомляя об этом ни Роскомнадзор, ни редакции самих изданий.

В апреле 2013 года Российская Ассоциация электронных коммуникаций — РАЭК провела исследование международных тенденций регулирования и саморегулирования Интернета в различных странах. Также был проведён всесторонний анализ российского законодательства, касающегося регулирования Интернета. Основными выводами исследования являются следующие<sup>130</sup>:

- всё чаще руководством стран предпринимаются попытки усилить влияние на Интернет;
- в качестве основных целей регулирования можно выделить национальную безопасность, рост экономики за счёт использования Интернета, защиту прав граждан;

<sup>130</sup> Рунет в картинках — часть первая «Электронная коммерция в Рунете: показатели, прогнозы, место на глобальном рынке», Российская Ассоциация Электронных Коммуникаций (РАЭК), // <http://raec.ru/analytics/detail.php?ID=2490/>.

- направлениями регулирования являются защита детей, борьба с киберпреступностью и кибертерроризмом, развитие электронной коммерции и защита авторского права;
- наиболее адекватным в демократическом обществе является сочетание мягкого регулирования с саморегулированием на основе государственно-частного партнёрства.

### *Экономика СМИ*

В 2013 году из бюджета на ВГТРК было выделено около 20 млрд рублей, телеканалу Russia Today — 11,2 млрд, а «Российской газете» — 4,9 млрд<sup>131</sup>. В целом большинство СМИ в России живут на дотации, получают деньги из региональных бюджетов, поэтому трудно говорить об их подлинной независимости. Власти используют различные экономические рычаги давления.

Одновременно 2013 год ознаменовался целым рядом нововведений, ужесточивших правила игры для участников рынка мелкорозничной торговли. Изменяются обязательные налоговые отчисления, усложняются требования к схемам размещения торговых объектов, из доступного для торговли ассортимента вымываются целые товарные категории. По данным Ассоциации распространителей печатной прессы, в 2004 году в России действовало 42 тыс. киосков прессы, а в 2013 году — только 30 тыс., в связи с чем, произошла утрата определённой части покупательской аудитории.

В марте 2013 года представители партии «Единая Россия» заявили, что налоговая политика в отношении средств массовой информации должна быть пересмотрена, в частности, лишены налоговых льгот печатные издания, за исключением «социально ориентированных». Такое понятие предполагается закрепить в федеральном законодательстве.

Гильдия издателей периодической печати (ГИПП), объединяющая мультимедийные издательские предприятия, оценивает положение печатных СМИ как крайне тяжелое: против печатных СМИ развязана настоящая экономическая война. По экспертным оценкам, ежедневно в целом по стране ликвидируется в среднем около 10 киосков. Ведомствами планируется изменение схемы субсидирования подписки на периодические печатные издания. Руководители ведущих СМИ, издатели и распространители печатной продукции обратились в июне 2013 года к Президенту России В.В. Путину с просьбой о сохранении субсидий, выделяемых ФГУП «Почта России» для компенсации убытков, возникающих при оказании услуг по приёму подписки у населения и доставке газет и журналов подписчикам.

Государство, кроме того, отказывается в полной мере выполнять обязательства, взятые при вступлении в ВТО, об установлении пошлин на легко мелованные бумаги на уровне 5%. Это удар по отечественной полиграфии, для которой повышение цены на бумагу из-за завышенного таможенного тарифа обернётся потерей заказчиков в пользу зарубежных конкурентов.

Складывается впечатление, что так называемая «смерть газет» из естественного и растянутого во времени процесса, связанного со сменой

<sup>131</sup> Комплексный аудит законодательного поля, Российская Ассоциация Электронных Коммуникаций (РАЭК), // <http://raec.ru/times/detail/2454/>.



предпочтений поколений и изменения аудитории в выборе носителей информации, может превратиться в целенаправленное экономическое удушение конкурентоспособного, зрелого и способного к развитию организма печатных СМИ.

Что это означает для гражданского общества? Прежде всего — искусственное ограничение конституционного права граждан на получение информации.

Очевидно, что в обозримом будущем при всех высоких темпах проникновения мобильных и интернет-технологий, будут оставаться территории, которые ими не охвачены, и где граждане не имеют достаточных навыков в их использовании, либо сознательно предпочитают получать информацию на бумажном носителе. Сегодня даже в Московской области есть немало мест, куда Интернет и мобильная связь не доходит в достаточном качестве для обеспечения нормального режима получения информации. Что же говорить о менее «продвинутых» регионах.

Есть не мало свидетельств того, что спрос на печатную продукцию не удовлетворён. В большинстве городов и сёл Российской Федерации трудно купить не только федеральную прессу, но и местную газету; если и можно что-то найти, то развлекательную продукцию не самого высокого качества.

Основные тенденции развития региональной печати в 2013 году проанализировал Альянс независимых региональных издателей — АНРИ. Эксперты указывают на стагнацию рекламного регионального рынка: однако, в некоторых субъектах Российской Федерации отмечен незначительный рост по сравнению с предыдущим годом (до 7%), в других же — незначительный спад (до 10%). Продолжается стагнация или незначительное падение тиражей региональных газет (от 0% до -12%)<sup>132</sup>. При этом идёт развитие интернет-проектов у традиционных печатных региональных издательских домов. Как и у федеральных печатных СМИ, есть проблемы с подпиской из-за неудовлетворительной работы почтовых отделений на местах. Ужесточение законодательства о рекламе привело к массовым проверкам со стороны региональных подразделений ФАС, которые выносят не всегда обоснованные предупреждения. По оценке АНРИ, 2013 год был отмечен резким увеличением объема юридической работы в региональных СМИ: допечатная проверка рекламных объявлений и редакционных текстов, юридические оспаривание решений ФАС и т. д.

Для развития прессы как института гражданского общества, для эффективности государственной информационной политики в процессе становления и развития гражданского общества необходимо принять ряд мер. Среди них — создание рыночных условий для развития СМИ путём сокращения адресного финансирования отдельных из них из средств федерального и регионального бюджетов, внедрение системы распределения части бюджетных средств на конкурсной основе, отказ от публикации официальной информации в СМИ, предусмотрев для этого специальные бюллетени, электронные системы общего доступа. Необходимо ввести запрет для СМИ, финансируемым из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской

<sup>132</sup> Основные тенденции развития региональной печати в 2013 году, доклад, подготовленный для Общественной палаты Российской Федерации, ноябрь 2013 года, Альянс независимых региональных издателей (АНРИ).



Федерации, в том числе районных и муниципальных, публикации рекламы на коммерческой основе, установление льготного режима налогообложения редакций СМИ.

*Основные проблемы, с которыми сталкивались журналисты и редакции в 2013 году*

В последнее время условия работы представителей прессы в России продолжают усложняться. Не стал исключением и 2013 год. Освещая события, представители прессы подвергаются нападениям, уголовному преследованию, в том числе по возвращённой в Уголовный кодекс статье о клевете, и, особенно активно — по «антиэкстремистской» 282 статье Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>133</sup>. По данным мониторинга, проводимого «Фондом защиты гласности», число убийств журналистов не увеличилось, но они продолжают, чему способствует безнаказанность преступников. Яркий тому пример — история с дагестанским журналистом Ахмеднаби Ахмеднабиевым: ему неоднократно угрожали, на него покушались и журналист был убит. К сожалению, правоохранные органы, которые постоянно получали информацию о преследовании А. Ахмеднабиева, в этом случае, как и во многих других, связывают нападение с чем угодно, но не с его профессиональной деятельностью.

<sup>133</sup> Основные тенденции развития региональной печати в 2013 году, доклад, подготовленный для Общественной палаты Российской Федерации, ноябрь 2013 года, Альянс независимых региональных издателей (АНРИ).

# АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА 2013 ГОДА: ВЗГЛЯД ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

## 3.1. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН

Независимый суд и стоящие на страже безопасности и прав граждан правоохранительные органы составляют необходимую инфраструктуру для деятельности развитого гражданского общества.

Правозащитное сообщество являет собой значимый сегмент в системе институтов гражданского общества, и его деятельность объективно способствует утверждению ценностей правового государства, формированию правовой культуры граждан, системы верховенства закона.

В 2013 году в Общественной палате Российской Федерации прошло обсуждение Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»<sup>134</sup>. Главная цель программы — повысить качество и результативность правоохранительных органов в борьбе с преступностью и обеспечении общественной безопасности, а также увеличить доверие населения к органам внутренних дел. Эксперты обратили внимание представителей ведомств, в функции которых входит обеспечение общественного порядка, на обвинительный уклон следствия, незначительный удельный вес оправдательных приговоров, низкий уровень профессиональной подготовки полицейских, незащищённость полицейских от произвола начальников.

Центральной проблемой остаётся недостаточная проработанность законодательного регулирования защиты прав потерпевших. В ходе обсуждений в Общественной палате Российской Федерации отмечалось, что ежегодно в России потерпевшими становятся более 10 млн человек<sup>135</sup>. Более 60% граждан не обращаются в полицию, а предпринимают самостоятельные действия по восстановлению справедливости, вплоть до самосуда. Более 10% правонарушений совершаются теми, кто ранее был жертвой преступления. Для абсолютного большинства потерпевших недоступны услуги адвокатов, отсутствует реальный механизм получения компенсаций, закреплённой в 52 статье Конституции Российской Федерации<sup>136</sup>. Между тем по статье

134 Слушания «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 9 октября 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/News/2013/Newsitem/22790/>.

135 В поддержку «Закона о потерпевших», Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 11 декабря 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/News/2013/Newsitem/23427/>.

136 Конституция Российской Федерации, Глава 2 Права и свободы гражданина, статья 52 «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>137</sup> фигура потерпевшего является центральной для правосудия, так как от сотрудничества жертвы с представителями правоохранительных органов зависят скорость и качество расследования преступления и справедливое наказание преступников.

Один из вопросов, активно обсуждавшийся в 2013 году — допустимые пределы самообороны. В настоящее время в Государственную Думу внесено три законопроекта, касающихся оборота гражданского оружия. На слушаниях, состоявшихся 29 августа 2013 года в Общественной палате Российской Федерации<sup>138</sup>, было отмечено, что у граждан должны быть права для возможной защиты себя, своих близких и своего имущества. При этом нельзя забывать об обязанностях и ответственности; необходимо формировать у россиян культуру безопасности и культуру обращения с оружием.

16 октября 2013 года в Общественной палате Российской Федерации прошли слушания по обсуждению проекта Федерального закона N 238654-6 «Об участии граждан в охране общественного порядка» и N 238639-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка»<sup>139</sup>. Вопрос о привлечении граждан к охране правопорядка возник после событий в московском районе Бирюлево Западное, подчеркивалось что, добровольная народная дружина может быть полезна по нескольким причинам. Во-первых, увеличится охват патрулирования территории, во-вторых, люди смогут сами участвовать в борьбе с преступностью не только в своём дворе, но и в своём городе. Спорным является вопрос о предоставлении дружинникам оружия. Важно дать юридическую трактовку понятия «народная дружина», а также сформулировать правовой статус людей, участвующих в охране порядка. Впрочем, отдельные эксперты высказали и обеспокоенность возможными последствиями принятия законопроекта — дружинники при определённых условиях сами могут представлять общественную опасность.

Повышенную тревогу вызывает продовольственная безопасность России. В этой сфере права потребителей нарушаются повсеместно: отсутствуют чёткие и контролируемые правила маркировки продуктов на содержание генно-модифицированных организмов или компонентов, нет развитой лабораторной базы для обеспечения продовольственной безопасности, в последние годы ликвидирована торговая инспекция и обязательная сертификация продуктов питания, что ведёт к росту фальсификатов на продовольственных рынках.

Недостаточное внимание уделяется проблеме защиты прав потребителей. Как отмечалось на мероприятиях Палаты по данному вопросу, сегодня налицо массовое неисполнение судебных решений, вынесенных в пользу

137 Уголовно-процессуальный кодекс, глава 2, статья 6 «Назначение уголовного судопроизводства».

138 Слушания «О вопросах совершенствования законодательства об оружии, в том числе огнестрельного оружия ограниченного поражения (травматики)», Общественная палата Российской Федерации, 29 августа 2013 года, Москва.

139 Слушания по обсуждению проекта федерального закона N 238654-6 «Об участии граждан в охране общественного порядка» и проекта федерального закона N 238639-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка», Общественная палата Российской Федерации, 16 октября 2013 года, Москва.

потребителей. По данным Союза потребителей Российской Федерации, в среднем за последние три года половина судебных решений по искам, подававшимся через его членские организации, не исполняется. Наиболее уязвимыми сегментами остаются торговля вне стационарных мест, сервисные центры, интернет-магазины и виртуальные услуги, сфера ЖКХ. Общественная палата Российской Федерации выступила за внесение в законодательство изменений, направленных на усиление судебной защиты прав потребителей, включая своевременное и адекватное применение судами обеспечительных мер по искам потребителей, если есть основания ожидать возможного неисполнения организацией-ответчиком будущего решения суда; введение административной ответственности за уклонение от исполнения судебного акта, в том числе в виде дисквалификации контролирующего должника лиц на определённый срок и ограничения их права на выезд из России, пересмотр практики применения статьи 315 УК РФ об ответственности за злостное уклонение от исполнения судебного акта; упорядочение судебно-экспертной деятельности путём усиления потенциала государственных учреждений судебной экспертизы и введения требования аккредитации для негосударственных экспертных организаций, претендующих на проведение судебной экспертизы; увеличение штатной численности судей, работников судебного аппарата, судебных приставов.

Важной проблемой остаётся повышение безопасности дорожного движения. С целью развития правовой культуры граждан Общественная палата Российской Федерации выпустила доклад «О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России»<sup>140</sup>. Целью доклада является общественная экспертиза проблем дорожного движения в общероссийском масштабе.

Предполагается, что ежегодная подготовка доклада станет эффективным инструментом общественного контроля над действиями властей разных уровней.

### 3.2. МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СВОБОДА СОВЕСТИ

Сохранение межнационального мира и согласия, противодействие попыткам расшатать единство нашей страны, посеять этническую и религиозную вражду — важнейшая составляющая успешного развития гражданского общества в России. В 2012 году Президентом Российской Федерации была утверждена Стратегия государственной национальной политики России<sup>141</sup>, в обсуждении которой активно участвовала Общественная палата Российской Федерации. Стратегия ставит задачей сбережение уникальности и самобытности каждого этноса, утверждает идею надэтнического гражданского единства. Организации гражданского общества призваны

140 Доклад «О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России», Комиссия по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов, М., 2013.

141 Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 года N 1666, «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», официальный сайт Президента России, 19 декабря 2012 года, // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm/>.

осуществлять «сплывающие» проекты, направленные на преодоление межэтнической разобщённости, особенно в молодёжной среде. Их цель — создание условий и поддержка общественной активности в деятельности, повышающей уровень межэтнического взаимодействия и гражданского патриотизма. Примерами таких интегрирующих проектов могут стать волонтёры на Олимпиаде в Сочи, на Универсиаде в Казани, движение студенческих стройотрядов и др. Именно через негосударственные институты и организации, пользующиеся общественным доверием, должны реализовываться механизмы национальной политики.

Большую роль в её проведении имеет государственная поддержка деятельности некоммерческих организаций, в том числе национальных объединений. С 2006 года в федеральном бюджете ежегодно предусматриваются средства для некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. С 2013 года предусмотрено выделение так называемых «Президентских» грантов на реализацию проектов в области укрепления национального единства и общественного согласия в стране, гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений. Сегодня в данной сфере действуют различные общественные организации, в том числе национально-культурные автономии<sup>142</sup>.

В рамках реализации Стратегии государственной национальной политики в декабре 2012 года в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» были внесены изменения, разрешающие органам государственной власти и местного самоуправления оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность, направленную на сохранение и защиту самобытности, культуры, языков и традиций народов России, а также на развитие межнационального сотрудничества.

Большая часть проблем в сфере межэтнических взаимоотношений обусловлены ситуацией в области миграции. Одна из тенденций последних лет — ежегодный рост миграционных потоков из стран ближнего зарубежья. Сейчас в России на нелегальном положении находится более трех с половиной миллионов приезжих<sup>143</sup>. Это связано с рядом объективных факторов, в том числе с тем, что экономике страны нужны различные работники из других государств. Однако, для приёма большого количества мигрантов не готова существующая инфраструктура, которая пока не позволяет ставить людей на налоговый учёт, обеспечить медицинское обслуживание, образование, страхование, жильё, защищать их законные права и свободы. Одна из актуальных, но пока не решённых задач — создание адаптационных центров. К её решению могут привлекаться общественные и религиозные организации. Построение системы адаптации мигрантов должно включать и территории стран исхода. По мнению ряда экспертов, в этих государствах нужно создавать пункты по ознакомлению с традициями России, изучению русского языка. Экзамен по русскому языку для определённых категорий мигрантов уже был введён в декабре 2012 года, но вопрос о том, какие

142 В настоящее время в реестре Минюста России зарегистрировано 985 таких организаций, в том числе 16 федеральных, 244 региональных и 725 местных, Портал некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации, // <http://uNro.miNjust.ru/NKO.aspx/>.

143 А кто их считал? Российская газета, 27 ноября 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/11/26/migraNti-site.html/>.

знания понадобятся на предполагаемых экзаменах по истории и законодательству, пока не решён.

Между тем методы отдельных общественных организаций вызывают неприятие. В частности, так называемые «антимигрантские рейды» проводят националистические организации. В ходе таких рейдов нередко нарушаются действующие законы и права иностранных граждан.

Упущения в миграционной политике, коррупция и неэффективность законодательства о трудовой миграции, нарушения прав мигрантов, нелегальная трудовая миграция и вовлечение мигрантов в преступную деятельность, в том числе коррупционную и теневую экономику, являются причинами межнациональных конфликтов и способствуют росту ксенофобии и национализма. И как результат — 72% россиян высказываются за введение визового режима со странами Центральной Азии<sup>144</sup>.

В Общественной палате Российской Федерации широко обсуждался вопрос амнистии всех нелегальных мигрантов. Основная дискуссия состоялась на слушаниях 1 ноября 2013 года<sup>145</sup>. Участниками было отмечено, что нелегальных мигрантов, которые знают русский язык, соблюдают принятые в России нормы и правила поведения, нельзя притеснять, но, напротив, «их надо амнистировать», хотя выражались опасения, что в этом случае «мы потеряем свою государственность», потому что «узаконенная» миграция будет продолжать оказывать дестабилизирующее влияние на состояние рынка труда, способствовать росту социальной напряжённости, а также «транснациональной преступности».

2013 год был отмечен массовыми выступлениями, которые имели этническую подоплеку. Зачастую межэтнические столкновения связаны с некорректным, а порой и преступным поведением внутренних мигрантов, порождающим бытовые конфликты, чреватые осложнением межнациональных отношений. В частности, внимание общества было приковано к июльским событиям в городе Пугачёве Саратовской области, где после убийства местного жителя прошёл несанкционированный митинг, на котором горожане потребовали «депортации уроженцев Северного Кавказа». В Общественной палате Российской Федерации была создана рабочая группа для изучения ситуации, члены Палаты выехали на место событий и провели встречи с местными жителями, в ходе которых выяснилось, что основные проблемы г. Пугачёва лежат в социально-экономической плоскости. Рабочая группа пришла к выводу, что конфликт в своей основе носил скорее бытовой, а не межнациональный характер. Становится уже своего рода «правилом»: проблемы, возникающие на основе социально-экономической неустроенности, безработицы легко переводятся в русло межкультурной, межнациональной напряжённости и неприязни.

Ещё больший резонанс вызвали протесты и беспорядки в московском районе Бирюлево Западное в октябре 2013 года, случившиеся после убийства местного жителя Егора Щербакова. Вышедшие на протестную акцию

144 Исключение из этого правила составили титульные жители Чечни, Ингушетии и Дагестана, среди которых за введение виз с Центральной Азией высказались чуть больше 40%. Доклад Национальный вопрос в общественно-политической жизни России, Под редакцией М. В. Романова и В. В. Степанова. — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013 год (на правах рукописи).

145 Круглый стол «О проекте амнистии», Общественная палата Российской Федерации, 1 ноября 2013 года, Москва.



москвичи потребовали в кратчайшие сроки найти преступника, закрыть расположенную в районе плодоовощную базу, где в основном работали мигранты, а также ужесточить миграционное законодательство.

Общественная палата Российской Федерации незамедлительно подключилась к мониторингу и урегулированию происходящего конфликта: члены Палаты несколько дней находились на месте событий, вели непрерывную работу как с жителями района, так и с органами местного самоуправления, правозащитниками и представителями правоохранительных органов.

Для обсуждения конфликта и его последствий в Общественной палате Российской Федерации прошли общественные слушания «Бирюлево: в поисках выхода». Участники заседания высказывали разные подходы к проблеме. Комментируя события, эксперты отмечали, что это не первый случай, когда отсутствие законного порядка в сфере малого и среднего бизнеса порождает возмущение местных жителей окраин Москвы. Как следствие, социальные конфликты и уголовные преступления нередко врываются в пространство межнациональных отношений, связанных с мигрантами.

Резонансные события на Матвеевском рынке столицы, где полицейскому нанесли телесные повреждения при попытке задержать подозреваемого в изнасиловании, вызвали цепную реакцию, приведшую к появлению лагерей для нелегальных мигрантов. В ходе обсуждения этого факта на общественных слушаниях была отмечена необходимость пересмотра системы квот для иностранных работников, принятия более решительных мер против нарушения трудового законодательства со стороны работодателей.

Очевидно, что сегодня в России есть немало проблем, способных в любой момент привести к обострению межнациональных отношений: коррупция, низкий уровень профессиональной и этической культуры государственных служащих, политизация этнокультурного фактора, националистические организации и идеологии, глубоко укоренившиеся в массовом сознании негативные стереотипы межнационального восприятия.

Рост экстремистских настроений в обществе отмечается на протяжении ряда лет. Не стал исключением и 2013 год. Применение федерального законодательства о противодействии экстремистской деятельности допускает сбои. Под его действие подпадают оппозиционные политики и журналисты, тогда как настоящие экстремисты, ксенофобы, подстрекатели розни и вражды уходят от ответа. Национальный фактор нередко используется политиками, провоцирующими рост преступлений экстремистской направленности.

К числу серьёзных вызовов современной России относится агрессивная ксенофобия. В 2013 году, по данным социологического исследования Левады-Центра, была зафиксирована самая высокая волна ксенофобии, так или иначе ей подвержены до 70-80% населения в различных регионах России<sup>146</sup>. Это — максимум, который был фиксирован за многие годы исследований, причём эта волна крайне неравномерная. Пик был в октябре после московских выборов и после событий в Бирюлево. Выше

146 Россияне о миграции и межнациональной напряжённости, пресс-выпуск от 5 ноября 2013 года, Левада-Центр, 5 ноября 2013 года, // <http://www.levada.ru/05-11-2013/rossiyaNe-o-migratsii-i-mezhNatsioNalNoi-NapryazheNnosti/>.

всего уровень ксенофобии в Москве, так как здесь наибольшая концентрация мигрантов.

Ряд подготовленных в 2013 году законопроектов стал поводом для общественной полемики. Внесённый в Государственную Думу законопроект «О недопустимости реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников, отрицания Холокоста» подразумевает под нацизмом не политическую доктрину с элементами национализма, расизма и антисемитизма, а конкретную идеологию гитлеровской Германии с 1933 по 1945 год. Публичное оправдание или одобрение этой конкретной идеологии, а также её публичное распространение законопроект определяет как реабилитацию нацизма. Однако сложность состоит в том, что формой распространения данной идеологии можно считать даже научные исследования, посвящённые германскому нацизму.

В ноябре 2013 года в Государственную Думу был внесён законопроект об уголовной ответственности за пропаганду сепаратизма, в частности, для тех, кто публично выражает симпатии к сепаратистским движениям либо отрицает или ставит под сомнение территориальную целостность Российской Федерации. Ряд общественников высказали опасения в связи этим, они считают, что от него пострадают, в первую очередь, представители средств массовой информации.

Появляются свидетельства того, что антиэкстремистским законодательством (статья 282 Уголовного кодекса и Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 114 — ФЗ «О противодействии экстремисткой деятельности») иногда злоупотребляют или же его используют чрезмерно в отношении тех, кто выражает политически неудобные взгляды.

Решение проблем межнациональных отношений затрудняется тем, что теоретическое их обсуждение проходит на уровне государственных учреждений и общественных институтов, а практическое решение чаще всего спускается на местный уровень, где проблемы, за отсутствием необходимого контроля, консервируются. В этом случае, эффективную роль может сыграть Федеральный закон от 22 октября 2013 года N 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». Закон обязывает местные органы власти создавать условия для гармонизации межэтнических отношений, создавать равные социально-экономические и культурные условия и возможности народов страны.

Дискуссия о соблюдении свободы совести и вероисповедания в современном российском обществе активно ведётся на протяжении последних лет. Общественная палата Российской Федерации не первый год является площадкой диалога общества и церкви, обсуждает принципы отношений государства и религиозных объединений. В полемике принимают участие, как правило, как религиозные лидеры, так и общественные и политические деятели, придерживающиеся консервативных и либеральных взглядов. При этом если сторонники светскости говорят о том, что свободы и права человека в их современном понимании — важнейшее завоевание цивилизации, то религиозные лидеры

призывают осмысливать происходящие с позиции ценностей традиционных и нравственных.

В марте 2013 года Общественная палата Российской Федерации провела слушания, посвящённые обсуждению проекта федерального закона о внесении изменений в закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. На этих слушаниях члены Палаты были солидарны в том, что поправки в федеральное законодательство о религиозных организациях давно назрели, и призвали депутатов разработать пакет этих поправок. Однако, в негативной оценке формулировок, предложенных в законопроекте, инициированном депутатами, сошлись не только светские участники слушаний, но также представители православия, ислама и иудаизма.

Кроме того, в течение всего года обсуждалась роль религии в становлении и развитии основных институтов гражданского общества: участие традиционных религий в образовании, в жизни армии, политики, социальном служении и благотворительности.

В мае 2013 года на слушаниях «Религия, общество, образ жизни — предварительные итоги и перспективы непростой дискуссии» обсуждался вопрос о том, является ли религия только частью внутреннего мира человека, внутрисемейной и внутриобщинной жизни, или же она задаёт нормы и правила, актуальные для всех сфер жизни людей — от экономики до искусства, от военного дела до повседневного быта. Представители православной традиции склоняются к тому, что нельзя исключать влияния религии на общественную жизнь, ограничивать право верующих строить всю свою жизнь, в том числе своё участие в экономике, в политике, в общественных процессах, на основании норм веры. Были высказаны и иные точки зрения. Экспертами было подчёркнуто, что большинство россиян не разделяет точку зрения, о том, что религиозные организации должны ограничиваться лишь богослужебной деятельностью. Россияне приветствуют широкую социальную деятельность Русской православной церкви, исламских и иных религиозных организаций в надежде, что это поможет преодолеть отдельные социальные недуги общества, в первую очередь, падение морально-нравственных устоев. В частности, россияне поддерживают идею передать под управление религиозных организаций часть детских домов и домов престарелых.

Участники также коснулись вопросов профессионального религиозного образования. Нередко религиозные организации мусульман вынуждены готовить своих священнослужителей за пределами России, что вызывает беспокойство в обществе. Особую тревогу вызывает подготовка исламского духовенства в странах арабского мира. Как было отмечено в ходе слушаний, обществу и государству небезразлично, какими будут лидеры религиозных общин, поэтому важно влиять на этот процесс.

В ноябре 2013 года Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по межнациональным отношениям и свободе совести направила в Генпрокуратуру, МВД и Верховный суд обращение с просьбой усовершенствовать порядок проверки религиозной литературы на экстремизм, а именно исключить из процедур оценки на предмет экстремизма древние священные книги традиционных для России религий, а также других известных в мире религиозных традиций, в частности, индуизма,

сикхизма, синтоизма, конфуцианства<sup>147</sup>. 13 ноября 2013 года в Палате проходили слушания, посвящённые экспертизе религиозных текстов<sup>148</sup>. Поводом для их проведения стало обращение прокуратуры в суд с требованием о признании экстремистской книги «Бхагавад-гита как она есть» — одного из современных толкований индуистского текста «Бхагавад-гита», которое вызвало неоднозначное отношение среди специалистов и общественников. По их мнению, подобные случаи применения антиэкстремистского законодательства позволяют признать экстремистской даже Библию, Коран и Тору. Правоохранительные органы подчас не принимают во внимание, что на языке современных юридических терминов невозможно адекватно оценить тексты, написанные много лет назад и наполненные специфическими религиозными смыслами. Эксперты обеспокоены «отсутствием консультаций с религиоведами и специалистами религиозных общин» при экспертизе литературы на экстремизм.

В обращении в Генпрокуратуру подчёркивалось, что «некоторые современные интерпретации древних текстов могут носить экстремистский характер, создаются и распространяются с целью разжигания межрелигиозной, межконфессиональной и межэтнической вражды и в этом случае вполне могут быть запрещены к распространению» и правоохранительные органы «проявляют обоснованный интерес к текстам разных религиозных организаций, находя в них призывы к межнациональной розни». В связи со сложившейся ситуацией, члены Палаты считают, что «священные тексты традиционных для России религий заведомо не подлежат экспертным исследованиям с целью поиска в них призывов к экстремистским и иным противозаконным действиям». Вместе с тем, «иная религиозная литература, используемая в культовых, молитвенных и личных целях верующими», может изучаться «с привлечением квалифицированных экспертов-религиоведов и представителей религиозных общин», — говорится в документе.

Общественная палата Российской Федерации считает, что государство должно принимать самое активное участие в регулировании межнациональных отношений. Не случайно практически все массовые выступления на национальной почве, по сути своей, сводились к попыткам «докричаться до властей». Следует отметить, что в сегодняшней России при низком уровне общественной безопасности и широком распространении коррупции значительные преимущества имеют сплочённые группы, в том числе, сплочённые на этнической основе. В ситуации, когда российское государство практически устранилось от регулирования межнациональных отношений, значительные преимущества получили те сообщества, у которых в наибольшей степени развиты взаимопомощь, клановость, семейственность, земляческая поддержка.

147 Исх. N40ПК/5-2121 «Просьба исключить из процедур оценки на предмет экстремизма древние священные книги традиционных для России религий, а также индуизма, сикхизма, синтоизма, конфуцианства», 21 ноября 2013 года, Общественная палата Российской Федерации, Москва.

148 Заседание Комиссии по межнациональным отношениям и свободе совести, Общественная палата Российской Федерации, 13 ноября 2013 года, Москва.

### 3.3. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации проводила мониторинг исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. 24 апреля прошло Пленарное заседание Общественной палаты Российской Федерации и Совета общественных палат России, посвящённое промежуточным результатам исполнения майских указов.

Так, внимание было уделено созданию специальных рабочих мест для инвалидов. Как известно, в России численность инвалидов, которые находятся в трудоспособном возрасте, составляет 3 млн 960 тыс., при этом работают всего 816 тыс.<sup>149</sup>. Этой проблеме ранее были посвящены слушания<sup>150</sup>.

Велся также мониторинг реализации демографической политики. По данным ФОМ, 59% опрошенных убеждены, что после того, как в семье появился ребёнок, мамам труднее устроиться на работу, пройти переобучение, повысить свою квалификацию. 71% опрошенных уверены, что эта категория молодых женщин нуждается в помощи государства<sup>151</sup>. В середине мая в Общественной палате Российской Федерации проводились слушания по проблемам создания условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью<sup>152</sup>. Участниками были выделены такие проблемы, как дискриминация при приёме на работу, ущемление прав работающих женщин в случае беременности, сложности при возвращении на работу после отпуска по уходу за ребёнком и ряд других проблем. По итогам слушаний были подготовлены рекомендации, обращённые Государственной Думе, Совету Федерации, Правительству и профильным министерствам. В результате Федеральная служба государственной статистики провела работу по расширению круга статистических показателей в области получения информации о занятости женщин, имеющих детей до трёх лет. В 2014 году в сведения о вакансиях, размещаемых на портале «Работа в России», Рострудом будут включены сведения об условиях совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью.

Общественная палата Российской Федерации активно работала над вопросами совершенствования семейной политики. Сегодня во всех субъектах Федерации сформирована необходимая нормативная база для выделения участков многодетным семьям. По данным ФОМ, более трети граждан считает, что у многодетных семей жилищные условия хуже,

149 Ольга Голодец: Работодатели до конца года предложат формы создания рабочих мест для инвалидов, ИТАР-ТАСС, 16 июля 2013 года, // <http://www.itar-tass.com/c95/809981.html/>.

150 Слушания «О создании специальных рабочих мест для инвалидов» (в рамках общественного мониторинга исполнения Указа Президента от 7 мая 2012 года N 597) — Общественная палата Российской Федерации, 13 марта 2013 года.

151 Из материалов Общественного мониторинга деятельности по решению особо значимых социальных задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года NN 596-606; Выпуск N 3, Опрос «ФОМнибус» 9-10 марта 2013 года, 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов.

152 Слушания «О создании условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью (в рамках общественного мониторинга исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 606 «О мерах по реализации демографической политике в Российской Федерации)» — Москва, Общественная палата Российской Федерации, 16 мая 2013 года.



чем в среднем по региону, в котором они проживают<sup>153</sup>. Предоставление земельных участков, оснащённых инфраструктурой, осложняется целым рядом проблем, в том числе отсутствием чёткой и прозрачной процедуры принятия решений предоставления участков; недостаточностью свободных участков; дополнительными финансовыми обременениями для семей, получающих участки и другими проблемами.

В большинстве регионов и ряде муниципалитетов действуют меры государственной поддержки для молодых семей, многодетных, бюджетников. Но эффективной реализации указов препятствует ряд сложностей. Так, например, в ряде регионов семей, которые имеют право на льготную ипотеку и хотят им воспользоваться, больше, чем предусмотрено местным бюджетом. Помимо этого и сами молодые семьи, специалисты, а также учёные, зарабатывают недостаточно для выплаты жилищного кредита. Ипотечкой могут воспользоваться только те семьи, где оба супруга младше 35 лет. Но учитывая то, что между подачей заявки и получением права на льготную ипотеку проходит много времени, часть семей не может воспользоваться полагающимися льготами. По данным опроса ФОМ, предлагаемые меры по ипотеке для молодых семей и работников бюджетной сферы пока не способны радикально изменить ситуацию. 53% опрошенных считают, что сегодня молодым семьям стало тяжелее приобрести жилье. Только 8% думают, что получить жилье указанной категории стало легче<sup>154</sup>. 43% участников опроса заявило и, что «в последнее время приобрести жилье работникам бюджетной сферы стало тяжелее». Ответ: «приобрести стало легче», — выбрало 6% респондентов.

Продолжается дискуссия вокруг принятого под занавес 2012 года так называемого «закона Димы Яковлева», запрещающего усыновление российских сирот гражданам США. В 2013 году аналогичный запрет был установлен для граждан тех стран, которые не имеют с Российской Федерацией договора об усыновлении и где разрешены однополые браки. По данным Минобрнауки, официально считаются пострадавшими от запрета на американское усыновление всего 259 детей. В этот список не попали те дети, которых американские граждане уже выбрали для усыновления, не успев приступить к оформлению необходимых документов. К концу 2013 года в российские семьи было передано 43 ребенка, 12 детей находятся в процессе передачи, а также 64 ребенка переданы на воспитание в семьи иностранцев и 43 ребенка должны быть переданы в иностранные семьи в скором времени<sup>155</sup>. Можно отметить возросший интерес к сиротам среди российского населения. В 2013 году число детей, переданных на воспитание в семьи, увеличилось на 6,7% по сравнению с предыдущим годом<sup>156</sup>. Но надо учитывать то, что Закон уменьшает возможности найти свою семью для сирот-инвалидов.

153 Из материалов Общественного мониторинга деятельности по решению особо значимых социальных задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года NN 596-606; Выпуск N 3, Опрос «ФОМнибус» 9-10 марта 2013 года, 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов.

154 Там же.

155 Астахов рассказал о судьбе более 30 сирот, не уехавших из России в США, РИА Новости, 24 декабря 2013 года, // <http://ria.ru/society/20131224/986125110.html#ixzz2oNsTkAmQ/>.

156 Число российских сирот, переданных в семьи, в 2013 г выросло на 6,7%, РИА Новости, 12 ноября 2013 года, // <http://ria.ru/society/20131211/983451844.html#ixzz2oNjWMMST/>.



По словам Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, иностранцы в 16 раз чаще берут в свои семьи детей-инвалидов<sup>157</sup>. Надо сказать, что из 79 детей, которые не смогли попасть в американские семьи после принятия Закона, 32 ребенка являются инвалидами<sup>158</sup>. Необходимо снять любые искусственные ограничения для усыновления детей-инвалидов.

3 июня 2013 года в Общественной палате Российской Федерации прошли слушания «О Концепции государственной семейной политики Российской Федерации». Минтруд России при участии Минобрнауки России, Минздрава России, МВД России разрабатывает к июню 2014 года Концепцию и предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части семейной политики. Участники слушаний поддержали идею создания Концепции и подготовили рекомендации, где представили свой взгляд на ключевые принципы и методологию разработки этого документа. Обсуждался и вопрос о замене традиционных детских домов на семейные группы<sup>159</sup>. Кроме того 19 марта 2013 года проводился круглый стол на тему: «Проблемы и суждения — социальная помощь сложным семьям». На нем обсуждались вопросы повышения качества работы органов опеки и попечительства в интересах ребёнка, переданного в приёмную семью, разработки и принятия профессиональных стандартов для специалистов данной области и совершенствования федерального законодательства. По итогам круглого стола участники подготовили рекомендации для профильных министерств.

В 2013 году на различных площадках шло общественное обсуждение концепции пенсионной реформы. Ряд мероприятий, посвящённых этому вопросу, прошли и в Общественной палате Российской Федерации. В частности, были проведены слушания «Обсуждение новой пенсионной формулы» (25 июня 2013 года), «Пенсионная реформа и новые правила исчисления пенсии» (26 июля 2013 года), слушания по вопросам о перспективах развития пенсионной системы (28 октября 2013 года), а также ряд слушаний в общественных палатах примерно 20 субъектов Российской Федерации.

На слушаниях 26 июля большинство участников отметили, что выработанная пенсионная формула трудна для восприятия и что это чревато ростом социальной напряжённости. Были подготовлены рекомендации по проведению пенсионной реформы. Чаще всего вопросы возникали по поводу прозрачности и сложности формулы Минтруда. Неясно, как механизм определения пенсионного коэффициента, который согласно реформе должен быть введён для расчёта пенсии, будет соотноситься со страховыми принципами и как на нем отразятся будущее состояние экономики, инфляция, динамика зарплаты, занятость и отчисления в Пенсионный фонд. Формально пенсионная реформа не затрагивает минимальный возраст выхода на пенсию, но предложенная формула оставляет вопросы и на этот счёт. Граждане,

157 Там же.

158 Астахов рассказал о судьбе более 30 сирот, не уехавших из России в США, РИА Новости, 24 декабря 2013 года, // <http://ria.ru/society/20131224/986125110.html#ixzz2oNsTkAmQ/>.

159 Круглый стол «Разработка предложений по развитию форм временного размещения детей и статуса профессиональной семьи или семейных воспитателей», Москва, Общественная палата Российской Федерации, 14 мая 2013 года.

которые будут выходить на пенсию сразу после достижения пенсионного возраста, скорей всего не смогут рассчитывать на максимально возможную пенсию.

Необходимо разместить в открытом доступе материалы, позволяющие оценить, насколько новая формула учитывает долгосрочные прогнозы и существующие угрозы социально-экономического развития. Сделать пенсионную формулу более прозрачной мало, надо донести её смысл до людей. В связи с этим целесообразно организовать как публичные разъяснения реформы представителями Пенсионного фонда Российской Федерации, так и, например, организовать спецкурс «Финансовая грамотность и пенсионное обеспечение» для старшекласников. Закон был принят под занавес 2013 года и вступит в силу с 1 января 2015 года<sup>160</sup>.

Ещё одним предметом серии общественных обсуждений стало будущее **материнского капитала** в России. Выплата материнского капитала осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Первоначальный размер материнского капитала составлял 250 тыс. рублей. С учётом ежегодной индексации в 2013 году его размер составляет почти 409 тыс. рублей. По данным Минтруда России на 1 января 2013 года выдано 4037 тыс. государственных сертификатов на материнский капитал. Средствами материнского капитала воспользовалось 1509 тыс. семей: почти 97% семей (1458 тыс. семей) направили средства на улучшение жилищных условий, 50 тыс. семей — на обучение детей, 1 тыс. женщин — на накопительную часть пенсии. Сейчас рождаемость продолжает расти на фоне снижения с 2010 года численности женщин в активном репродуктивном возрасте (20-29 лет), а следовательно меры нельзя считать исчерпанными и затухающими. За январь-июль 2013 года родились 1085,1 тыс. детей, что на 8,4 тыс. детей или на 0,8% больше, чем за соответствующий период 2012 года<sup>161</sup>. Большинство экспертов считает программу материнского капитала наиболее эффективной из существующих для преодоления демографического кризиса и призывает не отказываться от выплат материнского капитала после 2016 года, что запланировано Минтрудом. Рассмотрение эффективности материнского капитала в парадигме социальной защиты, вне контекста демографической политики, даёт искажённую оценку программы. В России сегодня наблюдается, прежде всего, рост именно вторых и третьих рождений и завершение программы материнского капитала в 2016 году может привести к снижению, а то и обвалу показателей рождаемости, без чего невозможно достижение целей Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. На заседании Правительства Российской Федерации, прошедшем 9 декабря, Медведев Д. А. говорил о возможности продления программы материнского

160 Президент Путин подписал законы о пенсионной реформе, РБК-Daily, 30 декабря 2013 года, // <http://rbcdaily.ru/society/562949990155902/>.

161 Заключение рабочей группы «Семейная политика и детство» Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации на раздел 8 «Оптимизация государственных расходов и привлечение негосударственных источников финансирования в сфере социальной поддержки населения», Общественная палата Российской Федерации, 17 октября 2013 года.

капитала после 2016 года, но уже с новыми критериями для его получения<sup>162</sup>. Вице-премьер России О. Ю. Голодец заявила о том, что программа возможно будет продлена на пять или на десять лет. Окончательное решение будет принято в 2014 году<sup>163</sup>.

Общественная палата Российской Федерации обсуждала и другие проблемы демографической политики. Речь шла в частности о том, что в ходе проводимой оптимизации системы родильных домов не было учтено множество факторов и рисков, которые в итоге привели к печальным последствиям. В результате с начала 2013 года во Владимирской области, по информации региональной Общественной палаты, произошло 84 случая родов в дороге, в Ярославской области из-за проблем с доставкой рожениц в род-дома погибли, как минимум два новорождённых, а также роженица — мать четверых детей. Аналогичные проблемы, жалобы и протесты местных жителей имели место во всех регионах России, где была проведена «реформа»<sup>164</sup>.

В октябре 2013 года объявили голодовку несколько многодетных семей в Волгоградской области, требуя построить в городе реабилитационный центр для адаптации детей-инвалидов, решить жилищные и другие острые социальные проблемы многодетных. Рабочая группа Общественной палаты Российской Федерации выезжала в Волгоград. Конфликт был улажен.

По-прежнему тревожные цифры преступлений против детей фиксирует статистика. В 2012 году жертвами преступлений стали 89183 несовершеннолетних. Только за первое полугодие 2013 года число убийств и покушений на убийство детей возросло на 8,3%; на 3,6% больше выявлено случаев умышленного причинения тяжкого вреда здоровью; совершено на 30% больше изнасилований несовершеннолетних и на 26% — насильственных действий сексуального характера<sup>165</sup>. Несмотря на весь комплекс принятых мер, установленную законом ответственность, на практике потерпевшему, тем более несовершеннолетнему, не всегда удаётся получить возмещение вреда, причинённого преступлением. Возникает настоятельная необходимость в создании действенных законодательных механизмов компенсации причинённого вреда, решении вопросов социальной реабилитации несовершеннолетних, потерпевших от преступлений.

Необходимо организовать местные центры общественного мониторинга реализации «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»<sup>166</sup> силами руководства федеральных округов Российской Федерации, совместно с Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации. К мониторингу должны привлекаться общественные муниципальные советы и общественные объединения. Приоритетными направлениями тут должны стать:

162 Материнский капитал сохранит название, Газета «Коммерсантъ», 10 октября 2013 года, N227 — С. 6. // <http://www.kommersant.ru/doc/2364331/>.

163 О. Голодец: Выплата маткапитала будет продлена на 5 или 10 лет, РИА Новости, 12 декабря 2013 года, // <http://ria.ru/economy/20131212/983622508.htm/>.

164 Оптимизация или дефицит гуманности? Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 16 июля 2013 года, // <http://opr.ru/press/News/2013/Newsitem/22005/>.

165 Крик в сети, Российская Газета, 28 октября 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/10/28/deti-site.html/>.

166 Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы».

развитие индустрии детских товаров; сокращение бедности семей с детьми; качество питания; гарантированное социальное жилье; ликвидация дефицита услуг; оказываемых дошкольными образовательными учреждениями; модернизация систем образования и здравоохранения; профилактика изъятия ребёнка из семьи, социального сиротства и другие направления. Рекомендации с этими предложениями были выработаны по итогам слушаний «Общественный мониторинг реализации на местах Указа Президента Российской Федерации «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», прошедших 18 декабря 2013 года.

Так же в 2013 году широко обсуждался вопрос о том, какими должны быть основные принципы социального обслуживания. Общественная палата Российской Федерации подготовила рекомендации по итогам слушаний «Формы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», которые проходили 7 февраля. В результате были выделены основные проблемы модели оценки организаций, оказывающих социальные услуги, и рекомендованы изменения и дополнения соответствующих документов Минтруда. Под самый конец 2013 года Государственная Дума во втором чтении приняла закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Он определяет правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания, полномочия органов власти, права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг. Вводится понятие «социальное сопровождение» для семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Институт социального сопровождения начнет работать в России с 1 января 2015 года<sup>167</sup>.

Социальное обслуживание, как вид деятельности, не всегда решает задачу преодоления гражданами (семьями) трудной жизненной ситуации, так как подразумевает предоставление отдельных услуг, каждая из которых работает на свой промежуточный, а не конечный результат. В большинстве случаев для преодоления трудной жизненной ситуации необходим комплекс межведомственных мер и сочетание усилий власти, общества и самих граждан (семей) в трудной жизненной ситуации, которых пора перестать рассматривать как пассивных получателей помощи. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется по заявительному принципу, то есть после наступления трудной жизненной ситуации, поэтому профилактические меры также ограничены. В этой связи оправданно говорить о переходе к модели социального сопровождения. Кроме того, важно разделять функции заказчика и поставщика социальных услуг; развивать конкуренцию и создавать для всех поставщиков, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций, равные возможности для оказания социальных услуг за средства бюджетов; интегрировать в систему социального сопровождения ресурс благотворителей и волонтеров; поощрять и создавать условия для общественного контроля. С учётом предложений Палаты законопроект «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» был доработан Минтрудом России. Работа в этом направлении в настоящее время продолжается в Госдуме Российской Федерации.

167 Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 года. N 442-ФЗ, Российская газета, 30 декабря 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/12/30/socialka-dok.html/>.

Тема вовлечения негосударственных поставщиков в оказание услуг за бюджетные деньги остается в центре внимания. «При предоставлении государственных и муниципальных услуг недопустимо ориентироваться исключительно на возможности государственных и муниципальных учреждений», — прозвучало в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2013-2015 годы<sup>168</sup>.

Основными задачами государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций являются: увеличение объема и повышение качества социальных услуг, оказываемых гражданам, в том числе посредством развития конкуренции за бюджетное финансирование в социальной сфере, независимой оценки качества услуг, внедрения инновационных социальных технологий; увеличение объема мер по профилактике и содействию выходу граждан из трудной жизненной ситуации. Формы вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в социальную деятельность за счет средств бюджетной системы Российской Федерации могут быть различны: это и развитие механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг, работ, товаров на основе целевых потребительских субсидий, когда объем полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от количества обратившихся к ней за услугой потребителей (принцип «деньги следуют за человеком»), и финансирование проектов НКО через конкурс субсидий или прямые субсидии, и размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В соответствии с решением «Агентства стратегических инициатив» был подготовлен проект «дорожной карты» поддержки доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Обсуждение путей совершенствования и распространения лучших практик в сфере привлечения НКО к оказанию услуг за бюджетные средства многократно проходило в Общественной палате Российской Федерации.

Активное участие Общественная палата России приняла и в помощи по ликвидации последствий крупного наводнения на Дальнем Востоке, которое длилось с конца лета и закончилось только осенью. Было проведено слушание «Восстановление пострадавших от наводнения регионов — общее дело» (24 сентября 2013 года), а так же выездное заседание в г. Благовещенске (29 октября 2013 года) с общественными палатами, НКО и волонтерами. В результате была создана рабочая группа по ликвидации последствий наводнения на Дальнем Востоке. Палата предложила создать систему коммуникаций с волонтерами, которые бы выполняли функцию контролёров, выезжающих на места для проверки поступающей информации.

Новое звучание приобретает тема социального предпринимательства. Необходимо отлаживать эффективные и чётко функционирующие системы социальной работы там, где государство не справляется, стимулировать развитие инновационных идей и давать свободу небольшим группам энтузиастов. Как показывают исследования, социальным бизнесом в большинстве

<sup>168</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах, официальный сайт Президента России, 28 июня 2013 года, // <http://www.kremlin.ru/acts/15786/>.



случаев занимаются именно предприятия малого и среднего бизнеса. В рамках продвижения программ и проектов социального предпринимательства, необходимо стимулировать частный сектор, обслуживающий пожилых людей и инвалидов: снизить налоги и сделать скидки на аренду площадей. Государство и налоговая система должны способствовать развитию социального предпринимательства.

### 3.4. ОБЩЕСТВО И АРМИЯ. ВETERАНЫ

С первых же дней работы нового руководства Министерства обороны Российской Федерации был взят курс на прозрачность работы ведомства, восстановление диалога с гражданским обществом. В Общественной палате Российской Федерации, Общественном совете при Минобороны России активно обсуждались с участием ответственных должностных лиц новые инициативы военного ведомства, прежде всего затрагивающие социально-экономические условия жизни военнослужащих: обеспечение жильём, введение новой формы полевой одежды личного состава, вопросы изменения порядка прохождения военной службы студентами и выпускниками вузов и др. Основными направлениями гражданской активности по линиям взаимодействия «общество — армия — государство» в 2013 году стали развитие общественных институтов в воинских коллективах, социально-правовая защита военнослужащих, членов их семей и ветеранов; обеспечение прав граждан при осуществлении призыва на военную службу, осуществление дальнейшей гуманизации военной службы; контроль за ходом реформы Вооруженных Сил, включая вопросы реформирования военного образования, науки и медицины; развитие ветеранского движения и военно-патриотическое воспитание молодёжи.

Важнейшим направлением влияния гражданского общества на состояние воинских коллективов является внимание гражданского общества к повышению роли общественных институтов в воинских коллективах, прежде всего среди офицерского состава, как ядра войскового организма.

Общественная палата Российской Федерации изучила опыт работы Главного командования внутренних войск МВД России, обратив при этом внимание на те формы и методы, с помощью которых укрепляется авторитет, осуществляется сплочение офицерского корпуса, обучение и воспитание молодых офицеров, повышение уровня военно-профессиональной подготовки офицерских кадров (около 90% офицеров имеют высшее образование, а 90 старших офицеров закончили Военную академию Генерального штаба), так как это является важным условием успешного выполнения задач войсками правопорядка, которые сегодня находятся на передовых рубежах борьбы с терроризмом.

Опыт работы офицерских собраний во Внутренних войсках распространяется во всех силовых структурах.

К сожалению, в Вооруженных Силах Российской Федерации роль и значение офицерских собраний, традиции которых восходят к Русской императорской армии и активно развивались в Советской армии, прежним руководством Минобороны России практически были сведены на нет. Тем самым



важнейшее средство коллективного воспитания, проявления инициативы и самореализации офицера, защиты его чести и достоинства, демократизации военно-служебных отношений и укрепления единоначалия на правовых основах используется недостаточно.

Предложения Общественной палаты Российской Федерации по приданию Офицерским собраниям необходимого статуса и влияния на прохождение военной службы офицерским составом в войсках и органах управления поддержаны. Совместно с общественными советами при силовых ведомствах осуществляется комплекс мер по развитию общественных институтов, работающих со всеми категориями военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов».

### *Социально-правовая защита военнослужащих, членов их семей и ветеранов*

Задача обеспечения жильём военнослужащих, сотрудников силовых структур, увольняемых с военной службы, по-прежнему остаётся острой, требующей мобилизации больших финансовых и организационных ресурсов государства. Эта проблема затрагивает интересы десятков тысяч российских семей.

По информации на 1 октября 2013 года, в очереди на получение постоянного жилья стоят 40400 человек, в обеспечении служебным жильём нуждаются 70660 военнослужащих<sup>169</sup>. В настоящее время Министерством обороны Российской Федерации совместно с федеральными органами государственной власти, в которых законодательством определена военная служба, разработан проект федерального закона, предусматривающий переход на обеспечение военнослужащих, увольняемых с военной службы, жильём путём предоставления единовременной денежной выплаты. Слушания в Общественной палате Российской Федерации 1 октября 2013 года продемонстрировали широкую поддержку этого предложения, однако выявили также и «узкие места» предполагаемых законодательных новаций. Среди них — отсутствие прогнозных планов влияния высвобожденных денежных средств на региональные рынки жилья, привязка размера денежной выплаты к средней стоимости жилья по субъектам Российской Федерации, определяемой Минрегионом России, и ряд других.

Со времени издания Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года N 714 «Об обеспечении жильём ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» прошло более 5 лет. Однако число нуждающихся в улучшении жилищных условий не сокращалось. По состоянию на 1 марта 2013 года все ещё ждут своей очереди на улучшение своего жилья 24460 фронтовиков<sup>170</sup>. Вызывает озабоченность то, что к 70-летию Победы эта работа окажется незавершённой.

В отдельных регионах строительство жилья для участников Великой Отечественной войны ведётся некачественно. В Чите построенные на месте

169 Из доклада начальника ДЖО Минобороны России С. В. Пирогова на слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 1 октября 2013 года, // <http://opr.f.ru/ru/press/News/2013/Newsitem/22699/>.

170 Информация об обеспечении жильём ветеранов ВОВ, вставших на учёт после 1 марта 2005 года, Министерство регионального развития Российской Федерации, // <http://www.miNregioN.ru/veteraNs/>.

свалки 14 домов не соответствуют строительным и санитарным нормам. В микрорайоне, названном «Победа», до сих пор нет ни аптеки, ни медпункта, ни почты. Общественная палата Российской Федерации была вынуждена вмешаться в эту ситуацию и поставить вопрос перед властями о строительстве необходимых объектов инфраструктуры. Кроме того, более 25 тыс. ветеранов Великой Отечественной войны<sup>171</sup> снято с учёта нуждающихся в обеспечении жильём по различным основаниям. В значительной степени это связано с несовершенством подзаконной нормативной правовой базы и правоприменительной практики в регионах.

Под давлением общественности в 2013 году удалось приостановить деструктивное реформирование системы военной медицины. Решением министра обороны отменены ранее принятые распоряжения о расформировании 48 военно-лечебных учреждений<sup>172</sup>. Крупнейшим военно-медицинским учреждениям (ВМА им. С. М. Кирова, 3-ий ЦВКГ им. А. А. Вишневского и др.) в результате изменения их организационно-правовой формы представлена большая финансовая самостоятельность.

В то же время по-прежнему вызывают нарекания военнослужащих недостатки системы санаторно-курортного обеспечения. Военнослужащие отмечают рост стоимости путёвок при низком уровне оказываемых услуг, сложный и непрозрачный порядок получения этих путёвок, сокращение медицинского персонала здравниц, что приводит к сокращению числа военнослужащих, получающих лечение в военных санаториях (по информации Главного военно-медицинского управления Минобороны России сокращение произошло более чем в десять раз: с 42 тыс. в 2008 году до 4 тыс. в 2013 году<sup>173</sup>). Были лишены права на льготное санаторно-курортное обеспечение, а также на проезд на безвозмездной основе в места санаторно-курортного лечения и организованного отдыха и обратно, распространённого нормами федерального законодательства на членов семей офицерского состава, члены семей прапорщиков и мичманов, уволенные с военной службы, члены семей и родители граждан, погибших (пропавших без вести), умерших при исполнении обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооружённых конфликтах. Всё это закономерно вызывает волну обращений в органы государственной власти, правозащитные организации, общественные палаты.

Примером успешного общественно-государственного партнёрства по медицинскому и социальному обслуживанию ветеранов является Государственно-общественное объединение «Московский Дом ветеранов войн и Вооружённых Сил». В нём создано Управление надомного обслуживания ветеранов войны, в котором 750 сиделок обслуживают на дому 700 одиноких и одиноко проживающих фронтовиков, утративших способность к самообслуживанию. В состав Управления входит служба неотложной помощи ветеранам. Устройствами «тревожная кнопка» обеспечены инвалиды и участники Великой Отечественной войны, изъявивших желание их получить

171 Там же.

172 Из доклада начальника ГВМУ Минобороны России А. Я. Фисуна на слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 29 октября 2013 года, // <http://opr.ru/ru/press/News/2013/Newsitem/23039/>.

173 Из доклада начальника ГВМУ Минобороны России А. Я. Фисуна на слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 29 октября 2013 года, // <http://opr.ru/ru/press/News/2013/Newsitem/23039/>.

(более 22 тыс. человек). В медико-социальном Управлении Дома ветеранов действует служба медико-социальной реабилитации ветеранов на дому («санаторий на дому») с охватом до 5 тыс. фронтовиков в год<sup>174</sup>.

Вопросы социально-правовой защиты военнослужащих, членов их семей включают также проблему социальной адаптации, трудоустройства и переподготовки граждан, уволенных с военной службы.

Сложность такой адаптации заключается в том, что при увольнении граждан с военной службы на рынок труда в качестве безработных приходят лица трудоспособного возраста, в основном с высшим профессиональным образованием. В настоящее время в среде работодателей существуют определённые стереотипы в отношении уволенных в запас военнослужащих. А специальности, по которым производится переподготовка увольняемых военнослужащих, зачастую оказываются невостребованными на рынке труда, и это представляет собой серьёзную проблему для всего процесса социальной адаптации военнослужащих. В 2013 году Минобороны России, МВД России, МЧС России, ФСО совместно с Минобрнауки России проводился эксперимент по обучению уволенных военнослужащих на основе предоставления государственных именных образовательных сертификатов. Всего в этом эксперименте участвуют 121 вуз Минобрнауки России, 14 вузов Минобороны России, ведомственные учебные заведения других федеральных органов государственной власти, где законом предусмотрена военная служба<sup>175</sup>.

Ещё одна проблема — отсутствие единой государственной системы медико-психологической реабилитации военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и специальных служб, выполняющих боевые задачи в экстремальных условиях. Несмотря на поручение Президента Правительству Российской Федерации от 14 марта 2011 года N Пр-634, где поставлена задача проработать вопрос о создании в субъектах Российской Федерации центров социальной адаптации увольняемых военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, отмечается тенденция к их сокращению и ликвидации. Так, в период с 2011 по 2013 годы такие центры были созданы в 49 субъектах Российской Федерации. По состоянию на 1 сентября 2013 года их осталось 29, а к концу года 27, что не может не вызвать серьёзных опасений.

Несмотря на декларируемую приоритетность задач Российской Федерации как социального государства, эффективность мер социальной защиты, обеспечивающих поддержку семей военнослужащих, погибших при исполнении воинского долга, не высока. Десятки федеральных законов и других нормативных правовых актов, регулирующих социальные гарантии данной категории граждан, создают определённые трудности в правоприменительной практике. Необходима разработка принципиально новых подходов к решению насущных проблем семей погибших защитников отечества. Важным шагом в этом направлении могло бы стать принятие федерального закона «О статусе семей погибших защитников Отечества».

174 Там же.

175 Информационное сообщение «о наборе увольняемых военнослужащих в группы профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей в военных образовательных учреждениях в первом полугодии 2013 года», Министерство обороны Российской Федерации, // <http://eNs.mil.ru/education/classifieds/more.htm?id=11526682@cmsArticle/>.

Существуют сложности и с предоставлением статуса «Ветеран боевых действий», связанных с ним мер государственной социальной поддержки. Военнослужащие, претендующие на получение удостоверения ветеранов боевых действий, должны документально подтвердить факт непосредственного участия в боевых действиях, что в ряде случаев затруднительно. Даже те военнослужащие, кто был награждён боевыми государственными наградами, часто не имеют записи об участии в боевых действиях. К примеру, по информации Комитета солдатских матерей, около 2 тыс. ветеранов войны в Южной Осетии лишены данного статуса и права на получение соответствующих денежных выплат.

### *Социально-правовая защита призывников и гуманизация военной службы*

Анализ обращений военнослужащих и их родственников на «горячую линию» Общественной палаты Российской Федерации, в комитеты солдатских матерей показал, что в 2012-2013 годах ситуация с соблюдением прав человека в армии значительно улучшилась.

Перевод армии на обслуживание сторонними организациями освободил солдат от выполнения работ, не связанных с военной специальностью. Одновременно сократился срок службы до одного года, что также снизило социальную и межличностную напряжённость. Выполнение Федеральной целевой программы по переводу армии на добровольную службу по контракту с сентября 2012 года содействует уменьшению уровня жестокости в войсках, росту правосознания солдат и офицеров.

Кроме того, в конце 2012 года руководством Минобороны России принято решение о прекращении утилизации боеприпасов методом подрыва на полигонах с привлечением к этой работе военнослужащих (а это около 12 тыс. человек)<sup>176</sup> и полном переходе на утилизацию боеприпасов промышленным способом. Общественной палатой Российской Федерации совместно с Главным ракетно-артиллерийским управлением Минобороны России осуществлялись в рамках общественного контроля поездки на базы хранения ракетно-артиллерийских боеприпасов, что способствовало запуску процесса модернизации действующих арсеналов и складов.

Реализованное по инициативе Союза комитетов солдатских матерей право военнослужащих иметь на службе сотовые телефоны для связи с родными, комитетами солдатских матерей и военной прокуратурой помогает солдату не чувствовать себя одиноким, оторванным от семьи, воспользоваться этой возможностью для защиты своих прав.

В последние два года заметную роль в защите прав человека в армии стал играть Интернет. Интернет-ресурсы и страницы в социальных сетях крупных правозащитных организаций помогают поддерживать связь с солдатами и их родителями, предотвращать конфликты и преступления в воинских частях.

Среди наиболее частых поводов обращений призывников и членов их семей:

<sup>176</sup> Минобороны прекратило утилизацию устаревших боеприпасов методом подрыва на военных полигонах, ИТАР-ТАСС, 13 декабря 2012 года, // <http://www.itar-tass.com/politika/652592/>.

- неправильное определение годности к призыву при постановке на учёт в 17 лет, и при прохождении призывной комиссии; особенно часто это происходит с учащимися колледжей, техникумов и со студентами вузов: юношей с тяжёлыми заболеваниями позвоночника, сердца, желудка, психоневрологическими заболеваниями признают годными по здоровью;
- произвольное толкование Федерального закона от 28 марта 1998 года N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в военкоматах в части условий для предоставления отсрочек по семейным обстоятельствам, при отчислении или переводе студентов вузов, для аспирантов, а также медиков-интернов и ординаторов.

Широко обсуждаются общественностью последние инициативы Минобороны России, направленные на повышение престижа и гуманизацию воинской службы. Первая предусматривает предоставление студентам гражданских вузов альтернативы обычной военной службе по призыву, возможности отслужить по три месяца во время летних каникул с перерывами в течение нескольких лет. Вторая нацелена на привлечение призванных в армию выпускников вузов для выполнения научных работ по заказу Минобороны, что будет засчитываться в качестве прохождения срочной службы в армии (так называемые научные роты). Третья даёт право выбора призывнику идти в армию по призыву на год, получая 2 тыс. рублей, или подписать контракт на два года службы на 30-35 тыс. рублей.

### *Военно-патриотическое воспитание молодёжи*

Актуальность проблемы воспитания ещё более возрастает в связи с проведением реформы системы образования в России. Одной из функций учебных заведений становится формирование ценностных ориентаций и развитие нравственных качеств личности, являющихся основой гражданского самоопределения и самореализации молодого человека.

В то же время к 2013 году в стране остаётся так и не созданной единая общефедеральная система военно-патриотического воспитания граждан. Министерство образования и науки Российской Федерации не считает военно-патриотическую работу основным видом деятельности для детей и подростков, полагая, что это функция Министерства обороны Российской Федерации, которое, в свою очередь, полноценно может привлекать граждан к проведению мероприятий военно-патриотической работы лишь с 17 лет, с момента постановки на воинский учёт.

Во многом вопреки позиции руководства Минобрнауки России в целом ряде вузов проводится работа, направленная на возрождение системы воспитания. Особую актуальность в настоящее время приобретает создание общего воспитательного пространства в рамках уже имеющегося единого образовательного пространства, определяемого Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования.

В этой связи рядом общественно-государственных организаций, среди которых ДОСААФ России, была предложена концепция федерального закона



«О патриотизме и патриотическом воспитании граждан», в котором предусматривается координация, контроль и финансирование субъектов патриотического воспитания — как государственных, так и общественных — на всех уровнях.

Кроме того, на выездном заседании Коллегии Министерства обороны в г. Санкт-Петербурге 31 июля 2013 года было принято решение о разработке краткого курса «Истории Российской Армии» в качестве обязательного учебного пособия для изучения в воинских частях. В настоящее время работа над этим пособием ведётся авторским коллективом, в который входят ведущие научные сотрудники и специалисты Института военной истории, Военного университета Минобороны России. Привлечены представители Российской академии наук, Российского исторического и Российского военно-исторического обществ, Общероссийской общественной организации ветеранов Вооружённых Сил, Общественного совета при Министерстве обороны. Курирует и финансирует данный проект Главное управление по работе с личным составом Вооружённых Сил Российской Федерации.

### *Реформирование военного образования и науки*

Направления развития военной науки определены, в первую очередь, задачами, стоящими перед Вооружёнными Силами Российской Федерации, основными из которых являются:

- обеспечение развития стратегических сил сдерживания и системы воздушно-космической обороны;
- формирование государственной программы вооружения на период 2016-2025 годов и переоснащение Вооружённых Сил на новые образцы вооружения и военной техники;
- создание перспективных систем управления, разведки, информационного и кибервоздействия.

Исследования проводятся под непосредственным руководством Генерального штаба Вооружённых Сил. Помимо научно-исследовательских организаций и военно-учебных заведений Министерства обороны к работе привлечены федеральные органы исполнительной власти, институты Российской академии наук и некоммерческие научные объединения (Российская академия ракетных и артиллерийских наук, Академия военных наук).

К сожалению, длительность и незавершённость процесса реформирования военно-научного комплекса Министерства обороны привели к определённому ослаблению кадрового потенциала военной науки, снижению эффективности работы. Сам процесс определения оптимальных форм организации и функционирования военно-научного комплекса нуждается в серьёзном научном обосновании, в том числе с учётом отечественного и зарубежного опыта.

Вопросы приведения системы подготовки офицерских кадров к количественным и качественным параметрам нового облика Вооружённых Сил Российской Федерации являются наиболее болезненными среди всех вопросов реформы Вооружённых Сил, проводящийся с 2008 года. В процессе реформирования системы военного образования многие сложившиеся за десятилетия научные школы распались, ликвидировано большинство



кафедр военной истории и истории войн и военного искусства, что негативно влияет на качество подготовки военных кадров. В связи с переводом большей части должностей научных работников в разряд гражданского персонала, возникает опасность утраты преемственности поколений военных учёных. В обозримой перспективе учить будущих офицеров военному делу будут люди, не знающие, что такое армия, а это, в свою очередь, может создать парадоксальную и опасную ситуацию «девоенизации» военного образования.

На мероприятиях Общественной палаты Российской Федерации, организованных в 2013 году Комиссией по проблемам национальной безопасности и социально-экономическим условиям жизни военнослужащих, членов их семей и ветеранов, неоднократно высказывались серьёзные сомнения в научной обоснованности и проработанности выбранных путей и способов реформирования военно-учебных заведений<sup>177</sup>. Палата ставила вопрос о недопустимости ликвидации или передислокации крупнейших военных образовательных и медицинских учреждений (Военно-медицинская академия имени С. М. Кирова, Военная академия воздушно-космической обороны имени Маршала Советского Союза Г. К. Жукова, Военно-воздушная инженерная академия имени Н. Е. Жуковского)<sup>178</sup>.

Позиция Общественной палаты Российской Федерации нашла отражение в решениях нового министра обороны Российской Федерации. В частности, восстановлено в прежнем статусе Северо-Кавказское суворовское военное училище<sup>179</sup>.

### 3.5. ОБРАЗОВАНИЕ

Образование является одной из важнейших ценностей россиян. Ожидания общества от системы образования высоки и имеют тенденцию к дальнейшему росту. Как социальная норма сегодня воспринимается получение дошкольного образования, дополнительного образования детей, высшего образования. Критически важное значение для общества имеют гарантии бесплатного образования детей<sup>180</sup>. Именно «Образование» россияне считают приоритетной сферой государственных расходов<sup>181</sup>.

Реализация федеральных проектов (Национальный проект образование, Проекта модернизации региональных систем общего образования) и указов Президента Российской Федерации обеспечила в последние годы

177 Газета Военно-промышленный курьер. N 1 (267), 14 января 2013 года, // <http://vpk-News.ru/articles/5290/>.

178 Иск. N 40ПК-13/177 от 15 февраля 2012 года; 40ПК-13/228 от 27 февраля 2012 года, // <http://opr.f.ru/ru/press/News/2012/Newsitem/16669/>.

179 Потомство мое прошу брать мой пример..., Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 29 мая 2013 года, // <http://opr.f.ru/press/news/2013/newsitem/21590/>.

180 Введение полностью платного здравоохранения и образования» занимает второе место в списке «событий, которые граждане считают вероятными, и они вызывают наибольший страх», опережая «стихийные бедствия» и «террористические акты». Опрос ВЦИОМ, 2012 год, // <http://wciom.ru/iNdex.php?id=268&uid=112598/>.

181 Большинство россиян (51%) ставит «Образование» на первое место в ответе «На что, по вашему мнению, государство должно тратить деньги в первую очередь?» Опрос портала SuperJob.ru, 2013 год, // <http://hr.superjob.ru/issledovatel'skij-ceNtr-superjob-ru/rossiyaNe-schitayut-pervoocherednyimi-statyami-gosbyudzhetu-obrazovaniya-i-zdravooohranaNe-58/>.

существенное улучшение инфраструктуры школ, рост заработной платы педагогических работников, увеличение числа мест в детских садах.

Однако опросы общественного мнения выявляют неудовлетворённость россиян положением дел в образовании<sup>182</sup>. Не снижается, а, напротив, усиливается острота восприятия таких проблем, как устройство ребёнка в дошкольное образовательное учреждение<sup>183</sup>, увеличение дополнительных денежных затрат на обучение, низкое качество образования, невозможность из-за этого поступить в вуз, устроиться на хорошую работу<sup>184</sup>.

Наблюдаются серьёзные различия между отчётами федеральных министерств и региональных органов исполнительной власти об успешной реализации очередных масштабных проектов и программ и тем, как их реальные результаты воспринимаются населением.

Это во многом обусловлено состоянием механизмов обратной связи и вовлечения общества в формирование образовательной политики и сопровождение её практической реализации.

Можно говорить об усиливающемся в 2013 году **кризисе доверия общества к политике в сфере образования, сокращении общественной поддержки школы**. На первый взгляд, это выглядит парадоксально, поскольку во всех проектах, начиная с приоритетного национального проекта «Образование», ставились задачи повышения открытости системы образования, вовлечения родителей в управление организациями образования, развития государственно-общественного управления.

Однако на практике часто наблюдается имитация такого рода работы, которая вызывает разочарование активной части родителей. Начались процессы их самоорганизации вне системы образования на критических по отношению к проводимой политике основаниях.

В свою очередь профессиональное педагогическое сообщество всё более остро ощущает груз отчётности и административного давления. Количество отчётов, часто дублирующих друг друга, число контрольных и надзорных органов, проверяющих исполнение излишне детализированных и зачастую несогласованных норм, достигло критического уровня, существенно сокращающего возможности профессионалов качественно решать свои основные содержательные задачи.

Так, проводимый в течение 2013 года Общественной палатой Российской Федерации мониторинг деятельности по решению особо значимых социальных задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, показал, что в целом в плане количественных

182 По данным опроса Левада-Центра в 2013 году большинство россиян (72%) не удовлетворено качеством нынешней системы образования в стране. В 2013 году «ухудшение» как характеристику текущей ситуации с качеством образования отметила наибольшая, начиная с 2005 года, доля респондентов — 38%, Левада-Центр, 21 июня 2013 года, // <http://www.levada.ru/21-06-2013/rossiyaNe-o-shkole-i-eduNom-uchebNike-istorii/>.

183 По данным опроса ФОМ (июнь 2013 года) только 16% россиян полагают, что устроить ребёнка в сад несложно. Среди тех, у кого в семье (либо в семьях близких) есть дети, нуждающиеся в том, чтобы ходить в детский сад, такой точки зрения придерживаются только 9%. Две трети россиян считают, что проблемы есть: 45% утверждают, что в детсадах сейчас большие очереди (среди включённых в проблему — 61%), 27% уверены, что садов нет или их очень мало (среди включённых — 34%). Фонд «Общественное мнение», 11 июня 2013 года, // <http://fom.ru/obshchestvo/10945/>.

184 Опрос Левада-Центра (май 2013 года). Какие проблемы сегодняшней школы кажутся вам наиболее серьёзными и требующими решения в ближайшие 5–10 лет?, Левада-Центр, 21 июня 2013 года, // <http://www.levada.ru/21-06-2013/rossiyaNe-o-shkole-i-eduNom-uchebNike-istorii/>.

показателей можно говорить о том, что Указ<sup>185</sup> в части повышения заработных плат учителей в основном выполняется. Но при этом в некоторых субъектах Российской Федерации достигают роста этих показателей, в том числе, и за счёт реструктуризации образовательных учреждений, и, как следствие, увеличения учебной нагрузки на учителей. По мнению профсоюза учителей, сегодня нагрузка на учителей достигла уровня, при котором невозможно не только повышение квалификации и качества образования, но просто нормальная работа. Наряду с этими перекосами в ходе мониторинга сразу выявились и другие важные нерешенные вопросы: жилье для учителя, правовая незащищённость педагога, плохая материальная обеспеченность школы<sup>186</sup>.

Острыми являются и другие проблемы, например учредитель может проверять подведомственные образовательные организации без каких-либо процедур и ограничений. **Общественно-профессиональный аудит управленческих решений по результатам таких проверок не проводится.** Наиболее уязвимыми в данной ситуации оказываются инновационные школы и вузы. Следствием этого является все более заметное снижение уровня инициативности педагогов и образовательных организаций, что влечёт за собой сокращение возможностей для реализации интересов семей и детей в образовании.

Предпринят ряд важных шагов по регулированию доступа частных образовательных организаций к бюджетному финансированию и поддержке социально-ориентированных НКО<sup>187</sup>. Благодаря этому круг субъектов образовательной деятельности может быть резко расширен. Любые юридические лица вправе заняться дошкольным образованием, дополнительным образованием, что крайне актуально для развития не только некоммерческого сектора, но и бизнес-структур (как с точки зрения подготовки кадров, так и обеспечения социальных гарантий работникам). При этом реализация этих инструментов на практике сталкивается с проблемами. В частности, регулярно ставятся вопросы о критериях и результатах проводимых публичных конкурсов на распределение контрольных цифр приёма в рамках программ высшего образования, а также о фактической дискриминации частных образовательных организаций в связи с неадекватностью указанных критериев. Не решённой остаётся проблема финансирования развития частных образовательных организаций. Ряд подзаконных норм, в частности, санитарно-эпидемиологические требования, ещё не в полной мере отразили произошедшие изменения, блокируют реализацию предоставленных законом возможностей и требуют доработки и пересмотра. На практике

185 Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года N 597, «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Гарант, // <http://base.garant.ru/70170950/>.

186 Доклад «Общественный мониторинг деятельности по решению особо значимых социальных задач, поставленных в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596-606», Общественная палата Российской Федерации, Москва, 2013 год.

187 Федеральный закон N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обеспечил доступ частных образовательных организаций, реализующих образовательные программы основного общего и высшего образования, к бюджетному финансированию оказываемых ими услуг и ввёл гарантии равенства размера такого финансирования. Закон допустил в сферу образования как некоммерческие организации, основной целью деятельности которых является образовательная деятельность, так и иные некоммерческие и коммерческие организации (организации, осуществляющие обучение), а также индивидуальных предпринимателей.

не обеспечивается конкурентный доступ к бюджетному финансированию негосударственных организаций, реализующих программы дополнительного образования детей. Можно говорить о том, что негосударственный сектор дискриминирован, а это ограничивает возможности использования его потенциала для решения таких задач, как, например, ликвидация очере́дности в детские сады и повышение охвата детей услугами дополнительного образования.

Восстановление доверия граждан, формирование ресурса общественной поддержки проводимой политики и создание условий для реализации инициатив граждан и организаций в интересах детей — крайне важные условия развития образования в среднесрочной перспективе. Движение в этом направлении может быть обеспечено за счёт:

- активного и неимитационного использования инструментов обеспечения прозрачности системы образования, влияния гражданского общества на сферу образования;
- сокращения административного давления и бюрократической нагрузки на образовательные организации;
- снижения барьеров для реализации интересов семей и инициатив негосударственного сектора в сфере образования.

Необходимо отметить, что система образования в последние годы стала более открытой. По показателю доли организаций, имеющих официальные сайты и размещающих на них необходимые сведения, образование опережает другие сектора социальной сферы. В то же время сохраняется ряд проблемных зон: нормативные требования к составу информации, обязательной для размещения на сайтах образовательных организаций, органов исполнительной власти и местного самоуправления выполняются не в полном объёме, низким остается уровень развития интерактивных сервисов коммуникации с гражданами.

Вступивший в действие 1 сентября 2013 года Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепил информационную открытость как принцип государственной политики в сфере образования, а государственно-общественный характер управления — как принцип управления системой образования. Закон предлагает широкий набор механизмов обеспечения их реализации.

Усилены требования к открытости образовательных организаций: расширен спектр значимых для граждан сведений и документов, размещаемых организациями на официальных сайтах в сети Интернет. Введены требования открытости информации о системе образования, включая статистические данные, данные мониторингов, регулярные доклады органов, осуществляющих управление в сфере образования.

Так же предусмотрено формирование целого ряда федеральных информационных систем, которые смогут как существенно облегчить взаимодействие участников образовательных отношений, так и сократить случаи подлогов, мошенничества в сфере образования (федеральная информационная система обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, государственная информационная система «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам» и др.).

В соответствии с Законом в образовательных организациях создаются органы коллегиального управления (педагогические, управляющие, попечительские, наблюдательные советы и др.), комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Предусмотрена педагогическая экспертиза проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания. Это позволит выявить и предотвратить ситуации, которые могут негативно воздействовать на качество обучения.

Предусмотрена независимая оценка качества образования, общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ, общественное наблюдение за проведением единого государственного экзамена.

Вместе с тем сохраняется ряд дефицитов законодательного обеспечения влияния гражданского общества на сферу образования. Так, на уровне принятия решений учредителями образовательных организаций отсутствуют нормы создания привлечения общественности, профессионального сообщества при решении ключевых вопросов управления образованием. Не регламентированы требования к документам и сведениям, размещаемым на официальных сайтах органов, осуществляющих управление в сфере образования.

Кроме того, развитие инструментов гражданского участия (органов коллегиального управления, общественного наблюдения и др.) должно повлечь за собой изменения в законодательстве, которые закрепят более значимый статус таких инструментов.

О готовности общества к мониторингу ситуации в образовании, контролю за соблюдением прав и гарантий, свидетельствует укрепление института общественного наблюдения. Назрела необходимость дотраивания системы общественного наблюдения в части гарантий и процедур возникновения последствий выявления нарушений. Инициированная Общественной палатой Российской Федерации практика отчётов общественных наблюдателей наглядно продемонстрировала, что успешность в фиксации нарушений нивелируется отсутствием нормативного закрепления обязательности обработки, анализа и реагирования на выявленные нарушения. Включённость общественных наблюдателей должна сохраняться до конечной стадии работы по выявленному факту (обратная связь и подотчётность органов управления и надзора перед общественным наблюдателем). Необходимо расширить период общественного наблюдения, включив стадии до и после ЕГЭ. Важно распространить практику общественного наблюдения и при проведении Всероссийской олимпиады школьников на всех её этапах.

Необходимы изменения в нормативные акты, регламентирующие частоту и порядок проведения проверок образовательных организаций с тем, чтобы снизить бюрократическое давление на школу.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» впервые включил статью об инновационной деятельности в образовании, однако законодательство не устанавливает механизмов, которые создавали бы благоприятные условия для деятельности инновационных образовательных организаций. Государственная политика в сфере инновационного образования не артикулирована.



Острой темой, привлёкшей внимание граждан в 2013 году, стало использование материнского капитала на цели образования. Материнский капитал является формой государственной поддержки российских семей, воспитывающих детей, и эффективность данной меры подтверждена практикой. Материнский капитал позволяет формировать образовательную стратегию детей, что, с одной стороны, обеспечивает его важность и значимость, с другой — обуславливает требования к совершенствованию сложившегося регулирования. Нормы, регулирующие вопросы расходования материнского капитала, в настоящий момент не соответствуют складывающимся реалиям, в том числе в сфере образования. Право на использование средств материнского капитала возникает, согласно статье 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», не ранее трёх лет со дня рождения (усыновления) второго, третьего и последующих детей. Вместе с тем, необходимые расходы в сфере образования могут возникнуть ранее достижения ребёнком трёхлетнего возраста. Данная проблема является особенно актуальной в свете платности услуги по присмотру и уходу за детьми, которая зачастую неотделима от услуги дошкольного образования. Компенсация части родительской платы не решает проблему в полной мере. Это делает невозможным распорядиться средствами материнского капитала до достижения ребёнком трёхлетнего возраста, что существенно ограничивает доступность дошкольного образования для малообеспеченных семей. Более того, если до сентября 2013 года материнский капитал мог расходоваться на оплату занятий в системе дополнительного образования для детей дошкольного и школьного возраста, то теперь это стало невозможным из-за несоответствия нормативных документов, которыми оперирует Пенсионный фонд Российской Федерации, и требованиями нового законодательства. Необходимо пересмотреть акты, регулирующие использование материнского капитала, во благо детей.

Важным является запуск механизмов саморегулирования — согласования в профессиональном экспертном сообществе принципов и норм составления рейтингов образовательных организаций. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части формирования независимой системы оценки качества работы организаций социальной сферы и принятое в целях его реализации Постановление Правительства от 30 марта 2013 года N 286, предусматривают оценку качества образования с участием и на основе мнения общественных организаций, профессиональных сообществ, СМИ, специализированных рейтинговых агентств и иных экспертов. Для проведения данной оценки государственные органы создают общественные советы, которые формируют перечень проверяемых организаций, определяют критерии эффективности их работы, информируют государственные органы о результатах оценки, вносят предложения об улучшении качества работы, а также об организации доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением услуг. На основе этих предложений организации утверждают план по улучшению качества работы и размещают его на своих официальных сайтах. Указанные инструменты могут оказать большое влияние на сферу образования и стать действенным



рычагом участия гражданского общества в решении вопросов в сфере образования. Однако есть и риски появления рейтингов низкого качества, негативных последствий, принимаемых на их основе решений. Так, по-прежнему для формирования рейтингов не только школ, но и муниципалитетов и регионов в качестве основного показателя используются результаты ЕГЭ, что недопустимо. В настоящее время при поддержке Общественной палаты Российской Федерации ведётся активная работа профессионального экспертного сообщества по разработке «Принципов рейтингования в образовании в Российской Федерации». Перспективным является создание системы сертификации рейтингов и (или) организаций, проводящих рейтингование.

Важным условием реализации потенциала гражданского общества в сфере образования является развитие практики обучения представителей общественности: общественных наблюдателей, общественных управляющих — членов коллегиальных органов управления, общественных экспертов. Общественной палатой Российской Федерации с 2012 года проводится дистанционное обучение общественных наблюдателей. Цель обучения — преодолеть формальный подход к формированию корпуса общественных наблюдателей и экспертов. В 2014 году дистанционное обучение пройдут все аккредитованные федеральные общественные наблюдатели и все желающие общественные наблюдатели, аккредитованные органами управления образованием субъектов Российской Федерации.

Принятие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», реализация указов Президента, Государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 годы — важнейшие шаги, формирующие новый облик системы образования, способствующие развитию человеческого капитала страны.

Общественная палата Российской Федерации, выполняя функции гражданского мониторинга и дискуссионной площадки, готова и в дальнейшем продвигать решения, направленные на модернизацию системы образования и защиту прав граждан в сфере образования.

Главным событием 2013 года в сфере науки стала реформа Российской академии наук. В июне Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу законопроект «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законопроект предполагал создание общественно-государственного объединения «Российская академия наук» с последующей ликвидацией Российской академии наук (РАН), Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук.

Реформа вызвала негативную реакцию значительной части научного сообщества. В Москве и ряде других центров академической науки прошли массовые акции протеста, состоялись многочисленные обсуждения законопроекта на разных уровнях. Протестные настроения ученых вызвало как содержание законопроекта — фактическая ликвидация РАН, так и отсутствие каких-либо предварительных консультаций с научным сообществом, общественного обсуждения и экспертизы.

В результате многочисленных консультаций и согласований в текст законопроекта было внесено более тридцати поправок, которые учли ряд

претензий научного сообщества. В итоговом тексте Закона<sup>188</sup>, который был подписан Президентом Российской Федерации 27 сентября, за обновленной Российской академией наук сохранился статус государственного бюджетного учреждения, Академия получило право координировать научные исследования в масштабе всей страны. Законом предусматривается, что Российская академия медицинских наук и Российская академия сельскохозяйственных наук присоединяются к Российской академии наук. Организации, находившиеся в ведении трех академий, переданы в ведение Федерального агентства научных организаций. Кроме того, в октябре Президент Российской Федерации установил годовой мораторий на имущественные и кадровые решения в РАН. После вступления в силу нового Закона представители общественных научных организаций сформировали комиссию общественного контроля за ходом и результатами реформ в сфере науки.

В то же время, по данным «Левада-Центра», реорганизация системы управления наукой оказалась на периферии общественного внимания. Только 5% россиян внимательно следили за реформой Академии, 42% ничего о ней не слышали<sup>189</sup>.

В 2013 году получила организационное оформление деятельность общественных активистов, которые занимаются поиском плагиата в научных диссертациях. Эта активность уже привела к ряду скандалов и лишению научных степеней<sup>190</sup>.

В последние годы новую динамику получил процесс самоорганизации научного сообщества. В 2011 году при поддержке Общественной палаты Российской Федерации была создана общероссийская общественная организация «Российская ассоциация содействия науке». Основная цель Ассоциации — консолидация усилий граждан и общественных объединений в целях всемерного содействия развитию российской науки, участие в формировании национальной государственной научно-технической политики, политики в сфере образования, определении приоритетных направлений развития науки и техники, прогнозировании развития науки и техники, разработке и реализации научно-технических и социально-экономических концепций, проектов, планов и программ. В 2013 году Ассоциация подготовила аналитический доклад о состоянии научной инфраструктуры в Российской Федерации.

### 3.6. КУЛЬТУРА

В последние годы заметно возросла активность общественных организаций в области охраны российского культурного наследия. Именно в этом направлении появляются наиболее значимые гражданские инициативы в сфере культуры.

188 Федеральный закон от 27 сентября 2013 года N 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Гарант, 30 сентября 2013 года, // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70360112/>.

189 Реформа РАН россиян не побеспокоила, Коммерсант, 13 ноября 2013 года, // <http://www.kommersant.ru/doc/2341934/>.

190 «Диссернет» запустил сайт с итогами проверок диссертаций на плагиат, РИА «Новости», 23 сентября 2013 года, // <http://ria.ru/science/20130923/965222380.html#ixzz2nvQEbstS/>.

На территории России, по данным Министерства культуры Российской Федерации, расположены 130662 объекта культурного наследия, из них 125523 являются памятниками. В удовлетворительном и хорошем состоянии находится только 54%, из них ещё треть (34%) объектов — в неудовлетворительном состоянии, а 5% представляют собой руины<sup>191</sup>.

В деятельности общественных объединений, работающих в сфере сохранения историко-культурного наследия, в 2013 году проявились новые тенденции. Первая из них связана с более тесной координацией усилий градозащитных организаций различных регионов. В марте 2013 года в Санкт-Петербурге состоялось межрегиональное совещание, в котором приняли участие представители НКО Санкт-Петербурга, Москвы, Татарстана, Тверской, Нижегородской областей и ряда других регионов. Совещание выработало ряд мер по координации своей деятельности.

Результатом такой межрегиональной координации стали две всероссийские акции. Летом 2013 года более чем в 10 городах России состоялись выступления в защиту дома Волконских на ул. Воздвиженка в г. Москве, подвергнутого реконструкции по решению столичных властей. Здание находится на территории объединённой охранной зоны объектов культурного наследия. Именно этот дом описан в романе Л. Н. Толстого «Война и мир». На улицах и площадях городов прошли публичные коллективные чтения романа.

Осенью 2013 года общественные организации провели так называемые «Дни единых действий», в ходе которых одновременно в разных городах проходили протестные и просветительские акции, посвящённые проблемам сохранения культурного наследия.

Вторая тенденция деятельности градозащитных организаций — попытка перенести проблемы сохранения культурного наследия в актуальную общественно-политическую повестку. В ходе предвыборной кампании на пост мэра г. Москвы общественниками была подготовлена «Хартия охраны исторического города Москвы», включающая в себя ряд принципов и мер, необходимых для сохранения исторического облика города. В результате документ поддержали пять из шести зарегистрированных кандидатов, представлявших противоположные секторы политического спектра.

В значительной мере под давлением общественных организаций Правительство Москвы приняло решение сделать обязательной выдачу охранных обязательств на столичные памятники. В 2013 году были существенно увеличены штрафы за уничтожение или повреждение объекта культурного наследия. Для должностных лиц штрафы увеличены до 20-400 тыс. руб., для юридических — до 200 тыс. — 5 млн руб. (ранее — 30 тыс.). Речь идёт о строительных и реставрационных работах на территории исторических памятников. Важно, чтобы данная законодательная норма заработала; представители строительных и подрядных организаций часто игнорируют предписания контролирующих органов. Кроме того, в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации есть статья 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры», которая фактически не применяется.

<sup>191</sup> Минкультуры не знает о состоянии трети объектов культурного наследия, Vedomosti.ru, 25 сентября 2013 года, // <http://www.vedomosti.ru/politics/News/16739701/miNkultury-Ne-zNaet-o-sostoyaNii-30-obektov-kulturNogo#ixzz2fyZ29Fd4/>.

Несмотря на активизацию общественных организаций, примеры несанкционированного сноса объектов историко-градостроительной среды зафиксированы и в 2013 году.

Одной из нерешённых проблем градозащитного движения является отсутствие во многих регионах институциональных площадок для диалога с властями и совместного экспертного обсуждения острых проблем. В ряде регионов были созданы и хорошо зарекомендовали себя региональные советы и комиссии по проблемам культурного наследия. В них удаётся наладить постоянный диалог гражданского общества с властями и таким образом предотвращать «градостроительные конфликты». В то же время предложения градозащитников по созданию городского совета по культурному наследию при мэре г.Москвы и в ряде других регионов не встретили поддержки властей. Сфера охраны культурного наследия столицы не имеет авторитетного постоянно действующего института общественного и экспертного обсуждения важнейших проектов. Решения по отдельным проектам и памятникам принимаются на основе мнений отдельных экспертов, без всестороннего обсуждения их экспертным сообществом Москвы.

В течение 2013 года Общественная палата Российской Федерации направила в органы государственной власти ряд запросов и обращений, касающихся недопущения разрушения памятников истории и культуры. В частности, мэру Москвы был направлен подобный документ с просьбой провести служебную проверку по факту сноса двух корпусов Ново-Екатерининской больницы на Страстном бульваре. В специальном обращении Общественная палата Российской Федерации заявила о недопущении сноса городского Сретенского собора в г.Никольске Вологодской области и о постановке здания на государственную охрану. Другое обращение было направлено министру культуры Российской Федерации и губернатору Калининградской области с просьбой провести проверку по факту намеренного разрушения башни кирхи XIV века Гросс Энгелау. По сообщениям СМИ, башня была разрушена в ходе военных учений «Запад-2013».

В текущем году общественные организации продолжили борьбу с участвовавшими случаями незаконной застройки на территории охранных зон памятников истории и культуры. Слушания Общественной палаты Российской Федерации были посвящены коттеджной застройке зон охраны Древнего города Радонеж, незаконной застройке в усадьбах «Суханово» и «Середниково»<sup>192</sup>. В ноябре 2013 года широкий резонанс получила новость о размещении на Красной площади г. Москвы большого рекламного павильона. В итоге под давлением общественности павильон был демонтирован. В связи с общественной экспертизой проекта федерального закона N 217902-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» в центре внимания оказались вопросы пресечения незаконной деятельности в области археологических раскопок.

В последние годы новым инструментом разрешения конфликтов стали региональные и местные общественные палаты. В частности, общественные

<sup>192</sup> Слушания «Проблемы сохранения историко-архитектурного наследия на примере «Усадьбы Суханово» (Московская область)», Общественная палата Российской Федерации, 10 октября 2013 года, Москва.

палаты способствовали прекращению незаконной застройки на территории охранных зон музея-заповедника «Бородинское поле» и Древнего города Радонеж<sup>193</sup>. При активном участии Общественной палаты Ульяновской области была создана рабочая группа по проверке законности строительства гостиницы в центре г. Ульяновска. По мнению местных жителей и экспертов, строительство нанесёт серьёзный урон городскому культурному и природному ландшафту.

В целом комплексное сохранение историко-культурных и природных объектов затруднено отсутствием общественного консенсуса, в рамках которого ответственными государственными служащими и значительной частью общества культурный ландшафт воспринимался бы как непреходящая ценность, сохранение которой требует особого государственного подхода. К примеру, в Московской области подавляющее большинство объектов культурного наследия не имеют утверждённых территорий и зон охраны, что приводит к их массовой застройке и искажению историко-градостроительной и природной среды. Отсутствует программа по разработке и утверждению зон охраны. Несмотря на наличие множества уже разработанных проектов, они не дорабатываются и не утверждаются<sup>194</sup>.

В создании культурной среды и гражданского климата в российской глубинке традиционно значимую роль играют государственные природные заповедники и национальные парки. Связанные с сохранением историко-культурного ландшафта общественные движения способствуют формированию общественной активности, направленной на защиту природного и культурного наследия. К примеру, вокруг музея-заповедника «Михайловское» существует движение «доброхотов» — молодых людей, которые ежегодно приезжают в Пушкиногорье и помогают в восстановлении памятников природы и культуры. Новым явлением стали молодёжные экологические лагеря.

В ряде заповедников налажены интересные формы гражданского участия. Так, в Кенозерском национальном парке создана эффективная система взаимодействия с органами территориального местного самоуправления. Другой пример представляет деятельность общественного Совета биосферной территории национального парка «Угра», в который входят представители научных и некоммерческих организаций, активные местные жители. В последние годы все активнее развивается сельский туризм, в рамках которого налаживается сотрудничество представителей заповедных территорий и местных жителей, в сельской местности создаются институты гражданского общества (органы самоуправления, клубы по интересам, общественные советы и др.).

В центре общественного внимания в 2013 году находилась проблема преподавания литературы в школе. Классическая литература традиционно воспринимается как лекарство от социальных недугов. По данным социологических опросов, в последнее время заметно понизилась потребность россиян в серьёзном чтении. На этом фоне неоправданным выглядит

193 Круглый стол «Разработка проекта зон охраны Древнего города Радонеж», Общественная палата Российской Федерации, 20 июня 2013 года, Москва.

194 Ежегодный доклад Общественной палаты Московской области «О состоянии и развитии институтов гражданского общества в Московской области в 2012 году».



вытеснение литературы из школьной программы. Общественная палата Российской Федерации выступает за увеличение внимания к литературе в образовательном процессе. Важным шагом в этом направлении стало поручение Президента Российской Федерации вернуть сочинение в состав выпускного школьного экзамена по русскому языку и литературе<sup>195</sup>. В 2013 году обсуждался также вопрос о возможности создания единого учебника литературы. Эксперты, принявшие участие в слушаниях Общественной палаты Российской Федерации, пришли к заключению, что необходимо сохранить вариативность учебного курса литературы, одновременно разработав определённые единые требования к учебникам.

Кроме того, в 2013 году Общественной палатой Российской Федерации была проведена экспертиза проекта федерального закона N 289979-6 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования труда творческих работников». Законопроектом предлагается ввести обязательную процедуру конкурсного отбора творческих работников для замещения соответствующих должностей. Признавая необходимость совершенствования правового регулирования труда творческих работников, эксперты, тем не менее, не поддержали концепцию законопроекта. Он нуждается в серьёзной доработке, поскольку предлагающееся в законопроекте лишение творческих работников возможности работать по трудовым договорам, заключённым на неопределённый срок, может повлечь за собой формирование практики необоснованных увольнений таких работников. Следствием этого может стать снижение среди работников мотивации к труду в связи с отсутствием ощущения стабильности и принадлежности к тому или иному творческому коллективу.

2014 год объявлен в России Годом культуры<sup>196</sup>. Организации гражданского общества готовы принять активное участие в продвижении российской культуры в стране и за ее пределами. Необходимо использовать эту возможность для решения накопившихся в последние годы проблем. Одна из наиболее острых связана с тем, что в процессе передачи полномочий по управлению учреждениями культуры с регионального на муниципальный уровень многие из них оказываются под угрозой закрытия — муниципалитетам повсеместно не хватает финансовых возможностей для обеспечения деятельности учреждений культуры.

В ходе общественного обсуждения Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации неоднократно высказывалась мысль о возможности проведения в Москве Дней литературы и искусства разных регионов страны. В Год культуры есть смысл вернуться к этой инициативе.

195 Президент поручил включить публичную защиту сочинений в экзамены, Российская газета, 19 ноября 2013 года, // <http://www.rg.ru/2013/11/19/sochinenie-anons.html/>.

196 Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 2013 года N 375 «О проведении в Российской Федерации Года культуры», официальный сайт Президента России, 22 апреля 2013 года, // <http://www.kremlin.ru/acts/17944/>.



### 3.7. ЭКОЛОГИЯ

Указом Президента Российской Федерации<sup>197</sup> 2013 год был объявлен Годом охраны окружающей среды.

В целях реализации Указа Президента в течение 2013 года Общественная палата Российской Федерации провела большое количество мероприятий, посвящённых темам охраны окружающей среды, экологии, зоозащиты и экообразования.

Основная цель мероприятий — консолидация усилий общественных и научных организаций, бизнес-сообщества для решения вопросов охраны окружающей среды, а также повышения экологической культуры населения.

Более половины городского населения России проживает в условиях, когда степень загрязнения воздуха оценивается как высокая или очень высокая. Загрязнение водных объектов остаётся одной из основных экологических проблем для промышленно развитых регионов Москвы и Московской области, Поволжья, Урала, Кузбасса и Северного Кавказа.

Важным экологическим вопросом, решение которого не терпит отлагательств, так как оказывает прямое и негативное влияние на уровень и качество жизни людей, является ликвидация прошлого экологического ущерба. К концу 2012 года в России накоплено более 31 млрд тонн отходов, связанных с прошлой экономической деятельностью.

По мнению общественников, в нашей стране наблюдалось сокращение требований, законодательно установленных в сфере природоохраны, ограничение государственного экологического контроля и мониторинга, экологической экспертизы.

С начала 2013 года в Общественной палате Российской Федерации активно обсуждали, каким должен быть закон об общественном экологическом контроле. Члены Палаты отмечали, что будущий закон должен расширять возможности общественных контролёров. В частности, необходимо урегулировать потенциально конфликтные правоотношения, чётко разъяснить права и обязанности всех заинтересованных сторон, то есть следует минимизировать роль государства как модератора в сфере отстаивания экологических прав граждан, со временем эта функция должна лечь на плечи гражданского общества. Эксперты убеждены, что общественные контролёры в сфере экологии должны быть независимыми от власти и бизнеса<sup>198</sup>.

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации, как и в предыдущие годы, рассматривала вопросы экологического образования и воспитания. Члены Палаты убеждены в необходимости просвещения работников образования в области экологии. Многие учебные дисциплины должны затрагивать темы экологии и устойчивого развития, поскольку сегодня невозможно решать экономические и социальные проблемы, не учитывая проблем устойчивого развития.

Тема образования и просвещения в области устойчивого развития

197 Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 года N 1157 «О проведении в Российской Федерации года охраны окружающей среды», официальный сайт Президента России, 11 августа 2012 года, // <http://www.kremlin.ru/acts/16219/>.

198 Круглый стол по обсуждению концепции законопроекта «Об общественном экологическом контроле», Общественная палата Российской Федерации, 21 января 2013 года, Москва.

стала одним из главных направлений работы Института устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации. Были подготовлены методические рекомендации по проведению Всероссийского урока «Экология и культура — будущее России». Под эгидой Института в Палате проводились заседания Ассоциации учителей по экологии и устойчивому развитию г.Москвы, формировались Межрегиональные ассоциации учителей школ и преподавателей вузов.

Этой теме были посвящены и многие другие мероприятия в феврале и августе, слушания в апреле, международный научно-практический семинар в ноябре в Санкт-Петербурге, вопросы образования специально рассматривались на Социальном форуме<sup>199</sup>. По итогам проведенной работы от имени Общественной палаты было направлено обращение в адрес Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации с предложением принять «Стратегию формирования экологической культуры населения для обеспечения устойчивого развития России».

В связи с подготовкой к проведению Олимпиады в Сочи и других спортивных мероприятий, тема спорта была определена в качестве приоритетного направления для популяризации идей устойчивого развития. Она вызвала интерес в целом ряде регионов. Тема устойчивого развития была определена в качестве приоритетного направления в учебной программе созданного по инициативе Президента Российской Федерации Российского международного олимпийского университета в г.Сочи.

Неоднократно в 2013 году Общественная палата Российской Федерации обращала своё внимание на зоозащиту: речь шла о помощи бездомным животным, приютам для животных, о деятельности притравочных станций и других резонансных темах. Рассматривались вопросы эффективности расходования средств, выделяемых на мероприятия по регулированию численности бездомных животных в российских городах.

По сигналам с мест, средства, которые выделяются на отлов, стерилизацию и содержание бездомных животных, оседают в карманах чиновников и связанных с ними структур. Вместо того, чтобы осуществлять дорогостоящие мероприятия по регулированию численности животных, их просто убивают.

В сентябре в Общественной палате Российской Федерации прошла первая общероссийская конференция, посвящённая проблемам экологического контроля и экологической экспертизы<sup>200</sup>.

Экологическая экспертиза — механизм превентивный. Он позволит общественности не допустить решений, негативно влияющих на состояние окружающей среды. Нужен закон о возможности проведения экологических референдумов. Было предложено сформировать экологическое направление в работе международной организации МАЭСССИ, которую в 2013 году возглавила Общественная палата Российской Федерации. Следует вернуть лицензирование полигонов твёрдых бытовых отходов и провести паспортизацию промышленных предприятий.

199 3-й Социальный Форум России «Социальная солидарность в действии. Человек в центре внимания», 9 октября 2013 года.

200 Первая общероссийская конференция «Общественный экологический контроль в России: состояние, проблемы и перспективы развития» (с 16 по 17 сентября 2013 года).

По итогам конференции была создана Рабочая группа по доработке рекомендаций, которые направлены органам государственной и региональной власти.

Самым резонансным событием 2013 года стал инцидент с экологическими активистами организации «Гринпис» и арест ледокола «Арктик Санрайз» под флагом Королевства Нидерланды. Активисты решили провести акцию против нефтяного освоения Арктики и попытались забраться на буровую платформу «Приразломная» в Печорском море, чтобы развернуть на ней баннеры, призывающие остановить нефтяное бурение. Мнения членов Общественной палаты, как и мнения в обществе по данному инциденту, разделились. Высказывались суждения о том, что механизмы, предусмотренные законодательством (жалобы, попытки оспорить решения властей, в том числе и в судебном порядке), не приводят к результатам, поэтому и возникают акции на грани законности и нарушения Уголовного кодекса.

В конце ноября 2013 года прошли задержания и аресты по другому резонансному делу — «экологов-вредителей», жителей Воронежской области, активно выступавших против проекта по добыче никеля.

Как отмечалось на общероссийской конференции, посвящённой экологическому контролю в России<sup>201</sup>, произошедшее в Новохопёрском районе — результат того, что бизнес и власть полностью проигнорировали общественное мнение относительно медно-никелевых разработок в долине реки Хопёр. Ещё в ноябре 2012 года Институт социологии РАН провёл исследование, в ходе которого 98% жителей Новохопёрского района заявили, что выступают против этого проекта. 2/3 опрошенных отметили, что готовы к силовым действиям, если, вопреки протестам, на земле начнутся проектные работы<sup>202</sup>.

Ещё одно немаловажное направление, которому Общественная палата Российской Федерации уделяла внимание в минувшем году, — это сельский и экологический туризм в России.

Природные заповедники и государственные национальные парки традиционно играли значимую роль в формировании гражданского общества, особенно в регионах страны.

Впервые о перспективах этого направления в волонтерском движении России речь шла в конце 2012 года на конференции в Общественной палате Российской Федерации «Роль добровольчества (волонтерства) в сохранении природного и культурного наследия. Проблемы, возможности, перспективы». Рассматривались актуальные вопросы, связанные с развитием волонтерства на заповедных территориях, юридические аспекты этой деятельности, а также тенденции развития добровольчества. Была презентация лучших практик в области добровольчества.

Проблемы сельского и экотуризма обсуждали общественные деятели, руководители музеев-заповедников, национальных парков, экологи, представители общественных природоохранных организаций на слушаниях «Сельский туризм и заповедные территории. Роль особо охраняемых

201 Из материалов Первой общероссийской конференции (16-17 сентября 2013 года) «Общественный экологический контроль в России: состояние, проблемы и перспективы развития».

202 Там же.

природных территорий и музеев-заповедников в развитии российской глубинки»<sup>203</sup>, прошедших в Общественной палате 6 марта 2013 года. Отмечалось, что одна из главных проблем, затрудняющих развитие экологического и сельского туризма в России, — это отсутствие законодательного определения данных понятий. Участниками слушаний подчёркивалось, что потенциал сельского и экологического туризма в России недооценён, нет достаточной его поддержки со стороны властей, отсутствует программная политика в этой сфере. Между тем, развитие туризма создаёт рабочие места, способствует улучшению экономической и экологической ситуации, патриотическому воспитанию граждан.

Важнейший вопрос экотуризма — это формирование правовой базы.

Тема устойчивого развития и «зелёной» экономики была определена в качестве приоритетной Правительством Российской Федерации на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио + 20» в июне 2012 года.

Работа по определению приоритетных направлений в поддержку устойчивого развития на уровне гражданского общества координировалась в рамках Социального форума по устойчивому развитию при экспертной и организационной поддержке по линии Института устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации, сети региональных институтов устойчивого развития. Такие встречи в рамках Социального форума в 2013 году проходили 24 апреля («Цели устойчивого развития: задачи гражданского общества») и 25 сентября («Приоритеты устойчивого развития: задачи гражданского общества»). По итогам работы Форума предложения по приоритетным направлениям устойчивого развития были представлены и одобрены на заседании Межведомственной рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, а предложения по целям устойчивого развития были переданы в Министерство иностранных дел Российской Федерации.

В связи с проведением IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды Институтом устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации было направлено в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации предложение о необходимости принять «Стратегию формирования экологической культуры», Этический кодекс на основе «Хартии Земли», а также предложения по развитию «зелёной» экономики России.

В 2013 году в Общественной палате неоднократно обсуждался проект поправок в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях». Возможность изменять статус особо охраняемых природных территорий федеральными органами власти в «рабочем» порядке, понижать статус заповедников до статуса национальных парков, вызвала обеспокоенность в обществе.

Как известно, режим заповедности означает абсолютный запрет ведения на его территории хозяйственной деятельности, тогда как в национальных парках она допускается, а туризм вообще приветствуется. С точки

203 «Сельский туризм и заповедные территории. Роль особо охраняемых природных территорий и музеев-заповедников в развитии российской глубинки», Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 6 Марта 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/News/2013/Newsitem/20803/>.

зрения категории охраны заповедник является высшей формой, и те экосистемы, которые там сохраняются, считаются эталонными. Теоретически, туризм является одним из оптимальных видов хозяйственной деятельности, который может в наименьшей степени вредить окружающей среде.

Подобных примеров в мире достаточно много. Однако в современной России состояние практически всех национальных парков далеко не только от идеального, но и от нормального. В силу того, что хозяйственная деятельность в национальных парках допускается, для них типичными являются эксплуатация, превышение норм нагрузки, реализация хозяйственных проектов, которые являются крайне сомнительными для особо охраняемых территорий такого статуса. Есть серьезные основания предполагать, что понижение статуса заповедников приведет к тому, что их разграбят также как многие национальные парки России<sup>204</sup>.

Так же озабоченность у общественности вызывает тот факт, что поправки в законопроект приведут к введению обязательной платы за посещение национальных парков, а на этих территориях есть населенные пункты. Людям придется платить за то, чтобы попасть домой или в гости к ближайшим родственникам.

К 2020 году Минприроды планирует создать 11 новых заповедников, 16 национальных парков и один федеральный заказник. Территории еще 12 заповедников будут расширены.

### 3.8. ЗДОРОВЬЕ НАЦИИ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ

Одной из важнейших задач, стоящих перед обществом, является достижение целевых показателей социального развития, обозначенных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года<sup>205</sup>.

Совместно с Общероссийской общественной организацией «Лига здоровья нации» в рамках мониторинга формирования здорового образа жизни Общественной палатой Российской Федерации проводился опрос, в котором приняли участие 248 профильных организаций. Было выявлено, что только 67% от всех профильных организаций осведомлены о принятой в том или ином регионе программе по формированию здорового образа жизни. Положительные изменения политики региональных органов власти в этой сфере за последние два года отметили 61% респондентов. Никаких изменений не зафиксировали 23%, и 3% сообщили о негативных изменениях по данному вопросу. Говоря о количестве в регионах спортивных объектов и учреждений спортивного назначения, значительная доля респондентов (80%) заявила о том, что их недостаточно; только 19% опрошенных оценили количество данных объектов как достаточное; остальные — затруднились ответить. При этом большая доля респондентов (62%) оценивала степень территориальной и экономической доступности спортивных объектов в их регионе как «неудовлетворительную». Между тем все усилия

204 Сергей Симак. Заповедники могут стать национальными парками, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 18 декабря 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/832/Newsitem/23501/>.

205 Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года NN 596-606.

по пропаганде здорового образа жизни будут неэффективны, пока территориальная и экономическая доступность спортивно-оздоровительных объектов находится на низком уровне.

Всё более острой становится ситуация с наркоманией в нашей стране. По данным Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, количество людей, употребляющих наркотики, увеличилось до 8,5 млн человек; 660 тысяч из них официально признаны наркозависимыми<sup>206</sup>. Именно наркотики сегодня массово убивают молодёжь, от которой зависит демографическая ситуация в стране. В антинаркотической сфере в России действуют от 400 до 1200 некоммерческих организаций. Помощь НКО охватывает лишь 0,5% злоупотребляющих психоактивными веществами. Единновременно НКО могут оказать помощь и социальные услуги примерно 5000 нуждающимся<sup>207</sup>.

Ни бизнес, ни профсоюзы не хотят сотрудничать с Минздравом и реабилитационными центрами и помогать своим наркозависимым сотрудникам, об этом в частности говорилось на круглом столе «Роль социально ответственного бизнеса в развитии системы реабилитации людей, страдающих наркозависимостью» 15 ноября 2013 года, проходившем в Общественной палате Российской Федерации. На круглом столе звучали предложения включить пункты о профилактике наркологических заболеваний в трёхсторонние договоры в коллективах. На другом круглом столе — «Методики реабилитации алко- и наркозависимых пациентов» (17 апреля 2013 года) — речь шла о том, что 80% средств, выделяемых на государственные программы по реабилитации наркоманов, расходуются неэффективно.

5 декабря 2013 года вступил в силу Федеральный закон, направленный на раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ<sup>208</sup>. Особое внимание в Законе уделено проблеме употребления запрещённых средств детьми и молодёжью: вводится повсеместное проведение социально-психологического тестирования и профилактического медицинского осмотра учащихся.

25 ноября Президент Российской Федерации подписал закон, который наделяет суды правом отправлять наркозависимых граждан на лечение<sup>209</sup>. Закон вступит в силу через полгода со дня публикации и позволит суду принимать решение о принудительном лечении наркоманов в рамках как уголовных дел, так и дел об административных нарушениях. При этом нужно учитывать, что в закрытых медицинских учреждениях сегодня полностью отсутствует система общественного контроля. Данный вопрос обсуждался и на слушаниях «О соблюдении прав человека в психоневрологических интернатах в Российской Федерации» 8 октября 2013 года. Необходимо,

206 Количество людей употребляющих наркотики в России увеличилось до 8 с половиной миллионов человек, Эхо Москвы, 17 мая 2013 года, // <http://echo.msk.ru/News/1075756-echo.html/>.

207 Программа «Методическая и информационная поддержка НКО, занятых решением социальных проблем», «Союз Гражданских Инициатив», Общественная палата Российской Федерации, М. 2013.

208 Федеральный закон Российской Федерации от 7 июня 2013 года N 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ».

209 Федеральный закон от 25 ноября 2013 года N 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



наряду с принятым Законом, создать механизмы общественного контроля для мониторинга ситуации и защиты прав человека в таких учреждениях. Общественная палата Российской Федерации может стать координатором для формирования пилотной комиссии и привлечь к работе представителей профильных НКО, экспертов.

Как показывает динамика, в стране растёт эпидемия ВИЧ, заболевание вышло за рамки известных групп риска. В 2012 году от СПИДа умерли 20 тыс. человек, а заражение ВИЧ-инфекцией выросло на 12%. Если в 2007 году регистрировалось 130 случаев заражения в день, то в 2012 году — 190 в день, или восемь в час<sup>210</sup>.

В 2013 году ряд протестных акций был связан со сферой здравоохранения. Так, в начале года под угрозой закрытия оказалась детская больница N 31 в Санкт-Петербурге. Протесты вызвало сокращение количества роддомов в Ярославской области.

Обязательным компонентом внедрения здорового образа жизни населения должно стать формирование у каждого гражданина ответственного отношения к своему здоровью и здоровью своих близких. Общественная палата Российской Федерации провела ряд мероприятий, направленных на содействие решению данной задачи<sup>211</sup>.

Наиболее эффективной средой взаимодействия общественных организаций и органов управления здравоохранения всех уровней является первичная профилактика заболеваний. Большое количество мероприятий Общественной палаты Российской Федерации было посвящено профилактике социально значимых заболеваний, таких как диабет, грипп, ОРВИ, заболевания дыхательных путей. Как показал мониторинг, о существовании в регионах программ профилактики социально-значимых заболеваний знают 68% респондентов<sup>212</sup>. В течение 2013 года Общественная палата Российской Федерации проводила круглые столы, посвящённые проблемам профилактики диабета в регионах<sup>213</sup>.

Большой вклад в пропаганду здорового образа жизни вносят общественные организации, такие как «Лига здоровья нации» и «Спортивная Россия», охватывающие широчайший спектр проблем и участников. Развитие Интернета и, в частности, социальных сетей объединяет в сообщества специалистов и пациентов, страдающих редкими заболеваниями, способствует обмену опытом и информацией, нехватку которой часто испытывают

210 В 2012 году в России ежедневно 190 человек заражалось ВИЧ, Агентство Социальной Информации, 20 мая 2013 года, // <http://www.asi.org.ru/News/v-2012-godu-v-rossii-ezhednevno-190-chelovek-zarazhalos-vich/>.

211 Круглый стол «Актуальные вопросы развития физической культуры и массового спорта в регионах России», 28 февраля 2013 года; Круглый стол «Развитие студенческого спорта и пропаганда здорового образа жизни в молодёжной среде», 16 апреля 2013 года; Круглый стол «Моя альтернатива», 29 июня 2013 года; Конференция «Массовый спорт и доступная здоровая окружающая среда», 30 мая 2013 года.

212 Общественный мониторинг деятельности органов власти по формированию здорового образа жизни, Общественная палата Российской Федерации, «Лига здоровья нации», М., 2013.

213 Круглый стол «Диабет. Время действовать!», Самара, 1 октября 2013 года; Круглый стол «Социальное партнёрство — как эффективная модель профилактики сахарного диабета», Волгоград, 12 ноября 2013 года; Круглый стол «Профилактика диабета как медико-педагогическая проблема. (Факторы риска и профилактика заболеваний диабетом)», Санкт-Петербург, 14 ноября 2013 года; Круглый стол «Социальное партнёрство как эффективная модель профилактики сахарного диабета», Воронеж, 26 ноября 2013 года; Круглый стол «Социальное партнёрство — как эффективная модель профилактики сахарного диабета», 28 ноября 2013 года.

граждане, живущие в отдалённых уголках страны. Набирает обороты практика бесплатных медицинских консультаций, телефонов доверия. Ведётся активная пропаганда перехода на экологически чистый транспорт, ширится велодвижение, особенно в крупных городах. Устраиваются массовые пробежки, марафоны, объединяющие в рамках одного мероприятия тысячи, а то и десятки тысяч добровольцев. По данным мониторинга Общественной палаты Российской Федерации, 94% представителей профильных организаций сообщают о том, что у них в регионе существуют общественные движения и общественные организации, работающие в сфере охраны здоровья, охраны окружающей среды, формирования здорового образа жизни, профилактики алкогольной, наркотической и табачной зависимости<sup>214</sup>.

В конце 2012 года Минздрав утвердил новый порядок проведения диспансеризации и в 2013 году она была проведена. На слушаниях Общественной палаты Российской Федерации «Диспансеризация и здоровый образ жизни», проходивших 29 октября, отмечалось, что более 20 млн россиян прошли диспансеризацию, из них 9 млн — это дети. В этом процессе были задействованы почти 3732 медицинские организации. Среди проблем, возникающих во время проведения процедуры, эксперты на слушаниях отмечали нехватку оборудования и кабинетов и низкую информированность населения. 22 ноября Национальная медицинская палата выступила с заявлением о том, что успехи диспансеризации выглядят хорошо только на бумаге и порядок её проведения нужно менять<sup>215</sup>. На базе Общественной палаты Российской Федерации создан Координационный центр общественных организаций для пропаганды здорового образа жизни и активного привлечения граждан к диспансеризации<sup>216</sup>.

Одной из самых острых проблем здравоохранения является дефицит медицинских кадров и кадровый дисбаланс. Несмотря на то, что были утверждены меры по сокращению этого дефицита, они ориентированы в основном на улучшение подготовки и переподготовки кадров в медицинских вузах, на социальную поддержку, тогда как оптимизация кадрового наполнения отрасли должна быть достигнута также и за счёт повышения средней заработной платы врачей.

Серьёзную тревогу в обществе вызывают изменения системы финансирования здравоохранения. Эксперты опасаются, что реализация утвержденной «Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» приведёт к сокращению финансирования клиник на основе тарифов ОМС не менее чем в два-три раза. Это поставит под удар создание конкурентоспособных отечественных медицинских технологий и инновационных продуктов, а также подготовку высококвалифицированных специалистов. По итогам общественного обсуждения, состоявшегося в апреле 2013 года при участии Национальной медицинской палаты, Общественной палаты Российской Федерации, Российской Академии

214 Общественный мониторинг деятельности органов власти по формированию здорового образа жизни, Общественная палата Российской Федерации, «Лига здоровья нации», М., 2013.

215 Национальная медицинская палата выступает за необходимость изменить порядок диспансеризации россиян, Национальная медицинская палата, 22 ноября 2013 года, // <http://www.Nacmedpalata.ru/?action=show&id=13159/>.

216 «Секрет долголетия раскрыт», Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 24 ноября 2013 года, // <http://www.oprf.ru/press/News/2013/Newsitem/22997/>.

медицинских наук, ректоров медицинских вузов и директоров медицинских научно-исследовательских учреждений, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, было подписано обращение к Президенту Российской Федерации с предложениями по сохранению государственной поддержки федеральных научных учреждений и ведущих медицинских вузов страны с 2015 года, по внесению поправок в п.2.8 статьи 101 ФЗ от 1 ноября 2011 года N 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Общественная палата Российской Федерации осуществляет мониторинг реализации законов по острым медико-социальным проблемам — в частности, по Федеральному закону от 23 февраля 2013 года N 15 «Об охране здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», согласно которому с 1 июня 2013 года запрещено курение в общественных местах. Принятие данного закона стало большой победой гражданского общества, однако до сих пор не понятно, на каком основании будут взиматься штрафы, кто их будет взимать. Следует учесть рекомендации экспертов о том, что, защищая людей от негативного влияния табака, нельзя ущемлять гражданские права курильщиков<sup>217</sup>.

Под постоянным контролем Общественной палаты Российской Федерации находятся вопросы донорства крови, регламентированные в Федеральном законе от 20 июля 2012 года N 125 «О донорстве крови и её компонентов». Он вступил в силу 21 января 2013 года и вызвал в обществе неоднозначные отклики, поскольку предусматривал отмену платного донорства.

Общественная палата Российской Федерации следила за реализацией закона и 20 марта провела круглый стол «Законодательство в сфере донорства крови: состояние, проблемы, перспективы развития», на котором говорилось, что в России увеличилось количество доноров по сравнению с прошлым годом на 4%. При этом отмечалось, что работа с населением по этому вопросу ведётся недостаточно успешно, необходима системная пропаганда донорства. Участники дискуссии пришли к выводу, что без поддержки граждан и общественных организаций Закон не сможет полноценно работать.

В 2013 году Министерство здравоохранения Российской Федерации вынесло на общественное обсуждение законопроект о страховании от врачебных ошибок. Основная задача нового акта видится в том, чтобы защитить интересы населения при оказании медицинской помощи. Он вводит понятие «врачебная ошибка» — действие или бездействие, в результате которого нанесён вред здоровью человека. Предполагается, что медицинские организации будут обязаны осуществлять страхование пациентов<sup>218</sup>. При этом в Национальной медицинской палате законопроект подвергся критике. Главной проблемой предложенного документа является плохо проработанная концепция и подходы к страхованию. Страховых случаев, при которых пострадавшим пациентам положена компенсация, названо всего два: инвалидность и смерть, хотя большинство исков в страховые компании связаны

217 С 15 ноября в России начали действовать штрафы за курение в общественных местах, Пресс-служба Общественной палаты Российской Федерации, 15 ноября 2013 года, // <http://opr.fu/press/832/Newsitem/23175/>.

218 Начинается обсуждение законопроекта о страховании от врачебных ошибок, «МедДэйли» новости медицины, 16 апреля 2013 года, // <http://www.meddaily.ru/article/16apr2013/oshibki/>.

с лёгким и средним вредом здоровью, и об этом нет речи в законопроекте, как и о компенсации морального вреда<sup>219</sup>.

В Общественной палате Российской Федерации на круглом столе «Профессиональная этика врача» 22 мая 2013 года обсуждался проект кодекса профессиональной этики медицинских работников России<sup>220</sup>. Участники отметили, что необходимо законодательно закрепить этические нормы и правила деятельности медицинских работников путём внесения соответствующего положения в проект федерального закона о саморегулировании здравоохранения Российской Федерации. Анализ лучшей практики применения кодексов профессиональной этики показывает, что формирование и исполнение норм и правил поведения представителями профессии, которые дополняют требования, установленные законодательством в определённой сфере деятельности, наиболее эффективно работают в профессиональных общественных организациях.

В Российской Федерации действует больше 150 общественных организаций, союзов и ассоциаций, объединяющих врачей, а также специалистов со средним медицинским образованием. В некоторых из них разработаны кодексы профессиональной этики (кодекс профессиональной этики врача, кодекс врачебной этики, этический кодекс российского врача, кодекс специалистов стоматологического профиля, этический кодекс медицинской сестры, кодекс профессиональной этики акушерок Российской Федерации и др.). Однако единого документа, который бы включал морально-этические принципы и нормы поведения в профессиональной среде, нет.

Есть и другие вопросы, волнующие общественность. Так, в Общественную палату Российской Федерации поступают замечания от граждан по вопросам медицинской рекламы, предложения ужесточить общественный контроль на телевидении за медицинской рекламой. В коммерческом секторе здравоохранения процессы формирования цен, лицензирование врачей остаются закрытыми от общества.

Остро стоит вопрос и о ЕГЭ при поступлении в медицинские вузы. Не ослабевают потоки обращений от преподавателей медицинских вузов, сталкивающихся с абсолютной профнепригодностью и колоссальным отсеком студентов после 1-2 курсов. Приходится констатировать, что только ЕГЭ при поступлении в медицинские вузы недостаточно.

Не развивается государственно-частное партнёрство в здравоохранении. Нужны преференции для инвесторов и партнёров, участвующих в проектах. Необходимо распространение положительного опыта, законодательное закрепление договора лизинга и договора концессионного соглашения для здравоохранения.

219 Леонид Рошаль выступил против минздравовского закона о врачебных ошибках, Московский комсомолец, 2 июля 2013 года, // <http://www.mk.ru/social/health/article/2013/07/02/877785-leoNid-roshal-vyistupil-protiv-miNzdravovskogo-zakoNa-o-vrachebNyih-oshibkah.html/>.

220 Круглый стол «Профессиональная этика врача. Обсуждение проекта Кодекса этики российского врача», Общественной палаты Российской Федерации, 22 мая 2013 года, Москва.

### 3.9. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО РОССИИ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ: ОБЩЕСТВЕННАЯ ДИПЛОМАТИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ РОССИЯН ЗА РУБЕЖОМ

В XXI веке участие гражданского общества в решении глобальных проблем и внешнеполитических задач (публичная, общественная или «народная» дипломатия) играет всё более значимую и заметную роль для эволюции международной обстановки. В контексте процессов глобализации, распространения информационных технологий и роста «третьего сектора» эта тенденция сильна и необратима. С одной стороны, как показывает новейшая история, многие сложные региональные конфликты, где усилия по политическому урегулированию оказываются бесплодными, могут быть преодолены только через человеческие контакты и деятельность неправительственных организаций, способных действовать проактивно. С другой стороны, гражданское общество, активное на международной арене, является выражением «мягкой силы» государств, чьи национальные интересы подчас наиболее эффективно реализуются на основе привлекательности их модели (политической, экономической, культурной и т. д.) и добровольного участия других стран, в отличие от «жесткой силы», которая подразумевает принуждение.

Фактор такой международной активности некоммерческого сектора в современных условиях имеет особую актуальность для России. Этому вопросу уделялось серьёзное внимание на государственном уровне в 2012 году, в том числе в одном из 11 стратегических указов Президента России В. В. Путина от 7 мая 2012 года. В 2013 году необходимость вовлечения гражданского общества в реализацию внешнеполитического курса нашей страны впервые детально прописана в «Концепции внешней политики», утверждённой Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 года<sup>221</sup>.

В этой связи, а также учитывая внешнеполитические задачи России, связанные с сохранением и увеличением её глобального влияния, перед российской публичной дипломатией стоит ряд важных задач: информирование зарубежной общественности о позиции российского государства и общества; получение поддержки от зарубежной общественности; участие в выработке внешнеполитической позиции России.

В России эффективно работают несколько десятков некоммерческих организаций, занимающихся международными проблемами, среди них: Фонд поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова, Фонд «Русский мир», Общественная палата Российской Федерации, обозначенная в Концепции внешней политики 2013 года как отдельный субъект публичной дипломатии, Российский общественный совет по международному сотрудничеству и публичной дипломатии, Совет по внешней и оборонной политике, Центр политических исследований России (ПИР-Центр), Институт стратегических оценок и анализа, Фонд поддержки и защиты прав соотечественников за рубежом и другие.

2013 год стал важным этапом в расширении влияния институтов гражданского общества на укрепление международной безопасности методами

221 Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 года, Министерство иностранных дел Российской Федерации, // [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F/](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F/).



народной дипломатии. Все более активную роль в этом играет образованный при непосредственном участии Общественной палаты Международный Консультативный комитет организаций офицеров запаса и резерва.

В рамках Международной акции «Миссия мира и дружбы» прошли мероприятия в Вене, Братиславе, Астане, Белграде. В них приняли участие представители более чем 30 стран. В Международном конгрессе «Безопасность и защита личности, общества и государства», состоявшемся в Москве в октябре 2013 года, участвовали представители более 50 государств, а также Всемирная Федерация ветеранов.

Широкое представительство ветеранов и резервистов вооруженных сил — участников различных военно-политических союзов и блоков, политика которых в вопросах войны и мира далеко не во всем совпадает, позволило выработать пути дальнейшего наращивания совместных усилий по предотвращению войн и вооруженных конфликтов, для борьбы с международным терроризмом.

Активность российского гражданского общества в 2013 году обусловлена, в первую очередь, насыщенной международной повесткой дня: процессами изменения формата соотношения сил на международной арене, как следствие — становления полицентричной международной системы, последствиями глобального финансово-экономического кризиса, продолжающимся ростом напряженности на Ближнем Востоке и в странах Северной Африки, выходом на авансцену мировой политики новых игроков, смещением центра деловой и политической активности в Азиатско-Тихоокеанский регион.

Вместе с тем, недостаточная степень активности и координации действий российских неправительственных организаций на международной арене, недостаток информации и финансирования являются факторами, значительно ограничивающими возможности «мягкой силы» России.

Эффективной консультационно-дискуссионной площадкой по выработке консолидированной позиции ведущих институтов гражданского общества по актуальным, наиболее острым вопросам международной и внешнеполитической повестки дня является созданный в 2012 году Российский общественный совет по международному сотрудничеству и публичной дипломатии при Общественной палате Российской Федерации. Наиболее ярким примером продуктивности реализуемой Советом деятельности стало заявление, а впоследствии и обращение Общественной палаты Российской Федерации к лидерам стран «Группы двадцати»<sup>222</sup> по итогам общественных слушаний в связи с обострением ситуации вокруг Сирийской Арабской Республики. Высказав принципиальную позицию российского гражданского общества относительно необходимости политико-дипломатического разрешения вооруженного конфликта в Сирии, ратуя за соблюдение норм международного права, общественники и эксперты заявили о себе как о партнере государства в вопросах урегулирования серьезных конфликтных ситуаций. Российскими общественными организациями ведётся работа по подбору и отправке в Сирию наблюдателей для объективного мониторинга ситуации в стране. Кроме того, российская общественность оперативно реагировала

222 На саммите в Санкт-Петербурге 5-6 сентября 2013 года, // <http://b20russia.com/ru/>.



на резонансные ситуации, в том числе по «делу» Сноудена, по факту избиения российского дипломата в Нидерландах в октябре 2013 года. Также не остались без внимания и такие темы как, векторы российско-американских, российско-китайских отношений в современной международной системе координат; сценарии развития ситуации в центральноазиатском регионе после вывода коалиционных войск из Афганистана в 2014 году, рассматриваемые на регулярных заседаниях Совета.

Стратегический внешнеполитический приоритет Российской Федерации — развитие интеграции в евразийском регионе — в 2013 году оставался в фокусе внимания институтов гражданского общества, активных на международной арене. Несмотря на процессы формирования интеграционных структур и принятие политических деклараций, очевидно, что реальная интеграция возможна лишь на основе вовлечения некоммерческого сектора, интенсификации человеческих контактов и формирования «гуманитарного трека» интеграции. Поэтому важнейшим направлением международной деятельности российских некоммерческих организаций в 2013 году была работа с молодёжью стран постсоветского пространства, в частности, подготовка квалифицированных кадров публичной дипломатии, готовых не только транслировать, но и отстаивать интересы государства на международных площадках. Выступая одновременно субъектом и объектом проявления международной активности, молодёжь по-прежнему остаётся наиболее уязвимой социальной группой с точки зрения «влияния». Успешно реализуется проект «Общественный дипломатический корпус Содружества», расширяет сферы влияния Международная молодёжная общественная организация «Содружество», происходит становление Молодёжной межпарламентской ассамблеи СНГ. Подобная работа с молодёжью способствует выработке активной гражданской позиции у молодого поколения, формированию климата доверия и взаимной заинтересованности среди будущих элит стран постсоветского пространства. Однако, к сожалению, несмотря на достигнутые успехи в области реализации молодёжной политики в сфере международного сотрудничества, приходится констатировать, что на современном этапе по множеству параметров Россия проигрывает, причём не только Западу и Европе, но и некоторым странам СНГ.

В данном контексте важно отметить активное участие российского некоммерческого сектора в реализации программ краткосрочных ознакомительных поездок в Российскую Федерацию молодых представителей политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств<sup>223</sup>.

Российские неправительственные организации проявили себя в развитии двусторонних отношений России с другими странами, отвечая на сложившийся в государстве и обществе спрос. Один из ярких примеров — работа над снижением барьеров между Россией и Европейским союзом, в первую очередь, между их гражданами. В 2013 году Общественная палата Российской Федерации и Европейский экономический и социальный комитет (ЕЭСК) инициировали ряд конкретных совместных проектов, получивших поддержку на властном уровне, — это «Школы-побратимы», детские парки

223 Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2011 года N1394.

«Умный город», «Фабрика стажёров» для работодателей из России и ЕС, экспертная сеть по конкурентоспособности, оптимизация роуминга для граждан Европы и России, новые социальные сети и совместная телевизионная программа. Очень важно, что благодаря продолжительному двустороннему диалогу ЕЭСК (официальная структура Евросоюза) неизменно выступает за отмену визового режима с Российской Федерацией.

Другой значимый пример — запуск в 2013 году новой, регулярной дискуссионной площадки — Российско-болгарского общественного форума, инициированного представителями гражданского общества обеих стран. Масштаб и количество реализованных проектов, среди которых проведение Международной конференции, посвященной 135-летию освобождения Болгарии от османского ига; Международный форум прессы; заключение Соглашения об установлении побратимских связей между Можайским муниципальным районом Московской области и городом Шипкой, свидетельствуют о своевременности и востребованности этой идеи.

Помимо этого, гражданское общество создает предпосылки и прокладывает путь для политического сближения. Так, в начале 2013 года начались контакты по линии общественности России и Азербайджана. В частности, были установлены партнёрские связи между Общественной палатой Российской Федерации и Советом по государственной поддержке НПО при Президенте Азербайджанской Республики, которые инициировали ежегодное проведение Российско-азербайджанского гражданского форума, участие российских общественных деятелей в выборах Президента Азербайджана в качестве международных наблюдателей и ряд других проектов. А в августе 2013 года последовавший за этим визит Президента Российской Федерации в Баку придал новый импульс российско-азербайджанским отношениям. В настоящее время аналогичные попытки по созданию двусторонней общественной платформы сотрудничества — Российско-американского гражданского совета — предпринимаются и в отношении США.

В 2013 году в России качественно новую динамику приобрёл ещё один ключевой инструмент «мягкой силы» — участие представителей гражданского общества в работе международных организаций. Примечательно, что российский общественный деятель, эксперт в сфере защиты прав коренных малочисленных народов П. В. Суляндзига в 2013 году возглавил Рабочую группу ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях. В целом для 2013 года характерно расширение представительства российской общественности на крупнейших международных площадках, что свидетельствует о серьёзном росте их международного авторитета. Речь идёт не только об Организации Объединённых Наций, но и о Совете Европы, Экспертном совете по некоммерческому законодательству Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы, который впервые провёл своё заседание в Москве в Общественной палате Российской Федерации, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. В 2013 году количество российских неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН, увеличилось до 54.

Знаковым событием 2013 года стало избрание Общественной палаты Российской Федерации председателем Международной ассоциации

экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ) — крупной международной организации сетевого характера, объединяющей национальные институты гражданского общества 72 стран. Секретарь Общественной палаты Российской Федерации Е. П. Велихов был утверждён в качестве Президента Ассоциации на период с 2013 по 2015 годы. В этой новой роли Общественная палата Российской Федерации будет определять повестку дня МАЭСССИ на два года и осуществлять политическое руководство деятельностью Ассоциации, что становится важным инструментом «мягкой силы». Как отметил министр иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавров, это важный шаг, «который позволяет расширить возможности нашего гражданского общества участвовать не просто в международном движении общественности, но и содействовать формированию его повестки дня»<sup>224</sup>.

В 2013 году МАЭСССИ совместно с Международной организацией труда (МОТ) проведено исследование «Роль экономических и социальных советов и схожих институтов в поиске решения проблем финансово-экономического кризиса и безработицы». В анкетировании МОТ приняли участие институты гражданского общества 47 стран мира. Как показало исследование, несмотря на готовность институтов гражданского общества оперативно реагировать на современные вызовы и угрозы, они не всегда обладают достаточной мобильностью и свободой действий. В этой связи ключевым направлением дальнейшего сотрудничества организаций определено выявление методов усиления роли экономических и социальных советов и в целом активизации социального диалога. По итогам презентации совместного доклада МОТ-МАЭСССИ в Мадриде (Испания) 3-4 декабря 2013 года интерес к сотрудничеству с МАЭСССИ проявил Международный валютный фонд.

Кроме того, необходимо отметить, что в современных условиях работа с российскими соотечественниками, проживающими за рубежом, и вовлечение их в общественно-политическую жизнь России приобретает дополнительную значимость, так как миллионы русскоязычного населения в десятках стран мира представляют собой серьёзный ресурс «мягкой силы». Значительные усилия в этом направлении предпринимаются по линии Министерства иностранных дел Российской Федерации и Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), однако своей цели они могут достигнуть только при сопряжении усилий с российскими институтами гражданского общества, как, например, при проведении в 2013 году во Франции семинаров для русскоязычной молодёжи, проживающей за пределами Российской Федерации.

Примером успешного международного неправительственного общественного сотрудничества можно также назвать работу Международного молодёжного форума «Форос», проведённого в этом году вот уже в 15-й раз в рамках долгосрочного молодёжного проекта «Политика XXI века. Будущая элита России». В Форуме принимали участие представители молодёжных

224 Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на приеме по случаю избрания Общественной палаты Российской Федерации Председателем Международной ассоциации экономических и социальных и схожих институтов, Москва, 6 ноября 2013 года, Министерство иностранных дел Российской Федерации, // [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/84595055D82D3FB044257C1B0056A406/](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/84595055D82D3FB044257C1B0056A406/).

организаций Украины, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Приднестровской Молдавской Республики<sup>225</sup>.

Помимо этого, для поддержания «русского мира» необходимо пристальное внимание российского некоммерческого сектора к проблемам и нуждам российских соотечественников и российских граждан, находящихся за границей. Свидетельством положительной динамики на данном направлении стали итоги первого за долгие годы визита представителей институтов гражданского общества России в Грузию, выявившие серьёзные нарушения и проблемы, тормозящие и дискредитирующие реализуемую на территории Грузии работу с соотечественниками. В результате при содействии МИД России, несмотря на отсутствие дипломатических отношений между государствами, ситуация была взята под контроль.

Весьма активно российская общественность реагировала и на ситуации с российскими гражданами, оказавшимися в беде за границей. Так, в связи с резким обострением военно-политической обстановки в Египте в августе 2013 года Общественная палата Российской Федерации обратилась в МИД России и Ростуризм с просьбой содействовать мораторию на продажи туристических путёвок в Египет для российских граждан до стабилизации обстановки. В результате Министерством иностранных дел Российской Федерации были приняты рекомендации о запрете продаж путёвок на египетские курорты.

В целом, несмотря на успехи и положительную динамику развития отечественной общественной дипломатии, требуется большая скоординированность и информированность российских неправительственных организаций, формирование единого понимания сути публичной дипломатии и её целей, как у органов государственной власти, так и у самих общественников. Не последнюю роль в упомянутых достижениях сыграла неизменная поддержка начинаний и инициатив российского гражданского общества со стороны Министерства иностранных дел Российской Федерации. Однако при этом сами российские институты гражданского общества должны ясно осознавать, что, выступая на международной арене, они представляют Россию в целом, её общество и государство, а не собственные интересы.

225 Форос-2013: в поисках новой модели развития мира, Университет МГИМО, 24 июля 2013 года, // [http://www.mgimo.ru/News/social\\_News/document240705.phtml/](http://www.mgimo.ru/News/social_News/document240705.phtml/).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние годы гражданское общество в России претерпевает существенные изменения. В нашей стране постепенно формируется сообщество активных граждан, объединенных в общественной деятельности, готовых к конструктивному диалогу и сотрудничеству в решении актуальных проблем общественного и государственного развития.

2013 год стал годом укрепления этой тенденции. Гражданская активность проявляется по-разному. Хотя общероссийский уровень политического и общественного участия принципиально не растет, меняется качество этого участия: оно становится более осмысленным и социально мотивированным. Неформальные группы активистов и сетевые сообщества становятся важным центром общественной жизни, особенно для молодежи. Расширяется добровольческое движение, вновь заявившее о себе во время наводнения на Дальнем Востоке. Налицо возросший уровень организованности и сплоченности добровольцев. Формируется разветвленная система общественного контроля. Важное направление гражданской активности — участие наблюдателей в контроле за ходом избирательного процесса. Развитие этих тенденций — залог динамичного и поступательного развития российского общества, основа социальной стабильности. В «группах активности» формируются представления об общественных интересах, развивается гражданская культура как чувство сопричастности к общественным делам и личной ответственности за положение дел в стране, изживаются стереотипы патернализма. Это необходимое условие выработки политических решений, отвечающих стратегическим целям развития России, ее общества, экономики и государства.

В то же время в российском обществе очень медленно растет уровень межличностного доверия. На низком уровне находится и доверие общественным институтам. Среди россиян популярна ориентация на индивидуализм, есть определенная социальная апатия, как правило, вызванная неспособностью повлиять на принятие значимых решений и окружающий мир. Тревожным симптомом является рост агрессии и нетерпимости в обществе, о котором говорят психологи. Такие настроения отзываются в популярности идеи «сильной руки» — наведении «порядка» внеправовыми и недемократическими методами.

В обществе объективно просматривается немало проблем, способных в любой момент привести к обострению межнациональных отношений, в том числе, коррупция, социально-экономическая поляризация, политизация этнокультурного фактора, глубоко укоренившиеся в массовом сознании негативные стереотипы межнационального восприятия.

Большая часть проблем в сфере межэтнических взаимоотношений обусловлены ситуацией в области миграции. Упущения в миграционной политике, в том числе коррупция и недостаточная эффективность законодательства о трудовой миграции, нелегальная трудовая миграция и вовлечение

мигрантов в преступную деятельность, являются причинами международных конфликтов и способствуют росту ксенофобии и национализма.

Одновременно в обществе сформировался выраженный запрос на справедливость, который находит отражение в формуле «равенства возможностей». Поэтому укреплению гражданского общества способствует не столько рост экономики и благосостояния, сколько возможность повлиять на значимые решения, открытость и доступность власти, соблюдение основополагающих прав и доверие к судебной системе и правоохранительным органам.

Принципиально важным для поступательного развития общества является укрепление системы институтов и площадок диалога, в рамках которых отдельные граждане и инициативные группы реализуют собственные общественно значимые проекты, находят отклик и поддержку.

Основой гражданского общества традиционно выступают негосударственные некоммерческие организации. Сегодня российский некоммерческий сектор подошел к той черте, за которой необходимы качественные изменения. В последние годы была сформирована законодательная база для деятельности НКО, благотворительности и добровольчества, многократно возросло государственное финансирование «третьего сектора». Однако вклад некоммерческого сектора в экономику России, в решение социальных задач, его место в системе занятости населения — по-прежнему непропорционально малы.

Сегодня большинство некоммерческих организаций заявляют о готовности брать на себя оказание ряда социальных услуг, однако их готовность самостоятельно находить потребителя таких услуг пока невысока. Передавая социальные услуги некоммерческим организациям, необходимо заблаговременно информировать граждан и проводить конкурсную процедуру на условиях добросовестной конкуренции. Как и в прошлые годы, значительный потенциал роста «третьего сектора» сохраняется, но в полной мере не реализуется.

Кроме того, развитие «третьего сектора» обязательно должно сопровождаться максимальной финансовой прозрачностью, открытостью НКО, особенно социально ориентированных, благотворительных, а также тех, которые участвуют в проведении антикоррупционной политики, осуществляют общественный контроль над различными сферами государственной и общественной жизни. Финансовая прозрачность становится одним из условий завоевания общественного доверия, является основой авторитета некоммерческих организаций. Для того чтобы подобное положение утвердилось, необходимо не только совершенствовать законодательную базу, но и добиться единства представителей самого «третьего сектора» в этом вопросе.

На уровне местного самоуправления формируется среда, которая определяет качество жизни граждан, здесь реализуется большинство общественных инициатив и аккумулируется гражданская активность, происходит ежедневный диалог граждан и представителей власти. При этом основные проблемы развития местного самоуправления сохраняются. Наряду с появлением интересных примеров эффективного взаимодействия населения с муниципалитетами, активные граждане часто не имеют рычагов воздействия на ситуацию. Налицо противоречие между возрастающей



активностью граждан и готовностью местных властей организовать с ними партнерское взаимодействие. Оно усиливается отсутствием у муниципалитетов необходимых полномочий и финансовых ресурсов. В свете приоритетов, обозначенных в ежегодном обращении Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию в 2013 году, необходимо обсудить все возможности по увеличению финансовой обеспеченности муниципалитетов. Важно способствовать активизации участия граждан в решении вопросов местной жизни, в первую очередь, в управлении многоквартирными домами.

В последние годы в России создана многоуровневая горизонтальная система институтов, призванных обеспечить обратную связь между властью и гражданским обществом. В нее входят региональные общественные палаты, общественные палаты и советы в муниципалитетах, уполномоченные по правам человека, правам ребенка и защите прав предпринимателей. Важное место в этой системе должны занять реорганизованные общественные советы при федеральных органах исполнительной власти. Общественные палаты субъектов Российской Федерации с 2014 года будут делегировать по одному представителю в состав Общественной палаты Российской Федерации.

Сегодня, когда система площадок общественно-государственного диалога сформирована на территории всей страны, важно сделать ее более понятной и доступной для граждан. В условиях роста гражданской активности общественные палаты и советы всех уровней становятся важнейшим каналом артикуляции общественных настроений, учета гражданских инициатив, экспертизы законодательных и нормативных актов, в конечном счете — представительства интересов гражданского общества и привлечения общества к формулировке управленческих решений. Однако если деятельность такого института-посредника носит имитационный характер, служит лишь лоббированию частных и групповых интересов, это подрывает доверие к возможностям общественно-государственного диалога и ведет к росту социальной напряженности или апатии.

Участие организованного гражданского общества в государственной жизни связано с возможностью участия структур гражданского общества в обсуждении и принятии решений на всех этажах государственного здания. В первую очередь, это предполагает широкие возможности общественного контроля за ходом и результатами принятия решений. Именно институты-посредники стали основой формирующейся в России многоуровневой системы общественного контроля. С принятием закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» эта система взаимодействия должна получить новый статус, стать более упорядоченной и действенной. Дальнейшее структурирование гражданского общества должно способствовать тому, чтобы организованные структуры гражданского общества могли более эффективно влиять на государство, на равных с ним взаимодействовать.

Взаимодействие, партнерство — это тренд глобального характера, с разной степенью эффективности реализующийся в разных странах. Новое качество взаимодействия на международном уровне выражается и в том, что в сентябре 2013 года Общественная палата Российской Федерации была

выбрана председателем Международной ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ).

Развитие гражданского общества в России остается сложным многовекторным процессом. Даже в рамках одного региона и поселения расширение поля конструктивной гражданской активности может соседствовать с отчужденностью граждан от принятия общественно значимых решений. Но постепенно утверждающийся взгляд на активную гражданскую позицию и деятельность как социальную норму вселяет надежду, что тенденции усиления позиций гражданского общества в общественно-политической жизни станут доминирующими.



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Доклад о состоянии гражданского общества  
в Российской Федерации  
за 2013 год**

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации  
20 декабря 2013 года.

Подписано в печать 20.12.13. Формат 60x84 1/8. Тираж 900 экз.

ФКУ «Аппарат Общественной палаты России».

125993, Москва, Миусская пл., д. 7, стр. 1

ООО «Оригинальная компания». 127299, Москва, ул. Приорова, дом. 2А



