ПРОЕКТ

ДОКЛАД

О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗА 2011 ГОД

МОСКВА

2011

ПРОЕКТ

ДОКЛАД Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год.

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

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

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации ….. декабря 2011 года.

Москва, 2011 г.

Оглавление

Введение **4**
Глава 1. Гражданское общество: институты и процессы. **7**
1.1.Некоммерческий сектор 8
Развитие общественных институтов: некоторые результаты и проблемы 8
Статистика третьего сектора 14
Экономика третьего сектора 16
Пробелы некоммерческого законодательства 21
Уровень неформальной активности 24
1.2. Роль местного самоуправления в развитии институтов гражданского общества. 27
Взаимодействие власти и общественности на местном уровне: структуры и процедуры 33
Решение муниципальных проблем с участием общественности 37
1.3. Средства массовой информации как институт гражданского общества 43
1.4. Социальные сети и блогосфера: новые технологии в гражданской активности 48
1.5. Уровень социального взаимодействия 53
Глава 2. Общество и государство: обратная связь. **59**
2.1. Общественные инициативы 59
2.2. Благотворительность, добровольчество, волонтерство 67
2.3. Гражданский контроль и общественная экспертиза 83
2.4. Формирование правовой культуры и защита прав граждан» 97
2.5. Противодействие коррупции 105
2.6. Представления россиян о значимых правах и свободах 107
2.7. Развитие саморегулирования 111
2.8. Общественные палаты и общественные советы: инфраструктура общественно-государственного диалога 116
Глава 3. Модернизация: взгляд гражданского общества **131**
3.1. Социальная модернизация 131
3.2. Инновации и модернизация экономики 149
3.3. Социально-экологические аспекты модернизации 165
3.5. Образование 174
3.6. Общественные инициативы в сфере культуры 192
3.7. Межнациональные отношения. 202
Общественно-политический эффект «Манежной площади» 204
Проблемы выработки адекватной миграционной политики и минимизации мигрантофобии 207
Государство и общество против ксенофобии и агрессивного национализма 212
Развитие общественного диалога и институтов гражданского общества на Кавказе 216
3.8. Молодежь и общество 222
3.9. Общественная дипломатия как фактор развития гражданского общества 227
Заключение **234**

Введение

2011 год был годом насыщенной политической повестки – выборов в Государственную Думу и выдвижения кандидатов на пост Президента Российской Федерации. Результаты выборов устроили не всех. Сообщения о нарушениях при подсчете голосов, распространившись в социальных сетях, вызвали активные протестные выступления в Москве, Петербурге и многих других городах страны. После ряда закончившихся административными арестами и задержаниями несанкционированных акций, 10 декабря в Москве прошел разрешенный властями многотысячный митинг. Митинг прошел мирно, без провокаций и столкновений.

Главное, что показал митинг 10 декабря: граждане и власть научились в цивилизованной форме организовывать и проводить уличные протестные акции, без насилия и агрессии. И сейчас, именно в эти декабрьские дни, когда готовится настоящий Доклад, главным вопросом остается – научились ли достигать компромисса по существу обсуждаемых проблем, терпеливо и кропотливо распутывать конфликтные узлы, а не разрубать их. А это решается уже не на митингах. И цена этому вопросу – будущее нашей страны. Либо мы двигаемся вперед – с протестами, конфликтами, громкими отставками и назначениями, но в рамках конституционного поля. Либо – хаос неуправляемой цепной реакции распада страны.

Кардинальная активизация гражданского общества, проявившаяся в последнее время, стала результатом масштабных общесоциальных изменений. В нашей стране сложились достаточно массовые слои и группы, решившие свои насущные жизненные проблемы. Для этих групп существенно выросла значимость ценности человеческого достоинства, ценностей гражданской активности.

Качественные перемены в гражданском обществе в большой мере обусловливают изменения в структуре проблем, высоко значимых для гражданского общества. На первый план выходят проблемы соблюдения законов, гражданских прав. Эти качественные изменения должны быть вполне осознаны и оценены отечественными политическими структурами, органами государственной власти и управления.

Налицо насущная необходимость адекватных перемен в методах и стилистике власти, как в рамках государственного управления, так и в диалоге с гражданским обществом. Важно не только принимать верные решения, но и разъяснять обществу, заинтересованным его слоям и группам мотивы принимаемых решений, условия, обусловливающие их принятие. Без этого вряд ли станет возможным восстановить поврежденные коммуникации между властью и обществом, взаимное доверие. Без них невозможно эффективное управление.

В этом плане интересен опыт Общественной палаты РФ как института функционального, неполитического представительства. Общественная палата РФ работает как экспертный орган, от имени гражданского общества и силами его наиболее активных представителей занимается экспертизой законопроектов, отслеживает ход выполнения государственных программ, сообщает на уровень федеральных органов власти об имеющихся социально-значимых проблемах, организует решение этих проблем в консультативном порядке. Эта инициатива является проявлением общемировой тенденции к передаче самому обществу части функций управления. Функциональное общественное самоуправление – это такой способ демократического участия, при котором партийно-политическая конфликтность как таковая отсутствует. Квалифицированные представители общества могут вести конкретную работу по реализации тех или иных общественных интересов, решая возникающие проблемы в экспертно-консультативном порядке, непосредственно контактируя с исполнительной властью.

Способ представительства разнообразных интересов, которому соответствует статус и характер деятельности социально-экономических советов и Общественной палаты РФ все более востребован в современном мире в силу изменения характера общества. Внепартийное представительство, не сводимое к какой-то одной или нескольким политическим идентификациям, является символом времени, поскольку современное общество переживает трансформацию. Оно приобретает форму множества автономных социумов, образующих многослойную сеть сообществ. Один и тот же человек может быть активным членом своего муниципального совета, состоять в организации по защите материнства и быть участником нескольких социальных интернет-сетей. Гражданская солидарность строится не на ощущении себя гражданами неким единым целым, а на сотрудничестве многообразных социальных групп.

Главное, что объединяет при этом людей: правовые и гражданские ценности, лежащие в основе их деятельности. Важнейшим объединяющим принципом современного общества является также взаимодействие государства и общественных организаций. В лице общественных организаций современное государство приобретает партнеров, чья заинтересованность в результатах деятельности мотивирована конкретными и при этом позитивными целями. Общественная деятельность предполагает некий заряд бескорыстия, альтруизма, настроенности на общественное служение, которых часто не хватает в иных видах публичной деятельности.

Важнейшей тенденцией 2011 года в России стал рост активности и значимости гражданского общества. Эта тенденция, очевидно, продолжится и в 2012 г., когда пройдут президентские выборы и будет сформировано новое правительство. Есть уверенность в том, что голос гражданского общества, доказавшего свою зрелость, будет еще заметнее в общественно-политической жизни страны. Объединения граждан должны получать как можно более высокий уровень правовой субъектности, вплоть до полного саморегулирования отдельных видов деятельности.

Глава 1. Гражданское общество: институты и процессы.

Гражданское общество многомерно. Сильные независимые общественные ассоциации, самостоятельно регулирующие свою деятельность, препятствуют превращению населения в бесформенное массовое общество. Некоммерческие организации формируют так называемый третий сектор, который выполняет также роль посредника между государством и обществом. Они артикулируют общественные интересы и устремления, дают возможность публичного высказывания группам населения, оттесненным на социальную периферию, защищают права граждан. Гражданское общество включает также разнообразные гражданские инициативы, направленные на совместное решение общих задач в правовом поле. Активный гражданин, способный защищать свои конституционные права, является ядром гражданского общества.

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

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

Независимые средства массовой информации являются инструментом освещения гражданской активности, доведения разнонаправленных общественных настроений до власти и населения.

Гражданское общество традиционно наиболее активно действует на уровне местного управления. Именно на местном уровне граждане решают ближайшие задачи организации своего жизненного пространства. Здесь вырабатываются микро-модели гражданской самоорганизации и взаимоотношений муниципальных властей и граждан. Насколько эти отношения гармоничны и насколько активны граждане в обустройстве

своего дома, подъезда, улицы и города – от этого во многом зависит авторитет и сила гражданского общества всей страны.

Современное государство должно обеспечивать существование единого правового поля на всей территории страны, равенство прав граждан независимо от социального положения. Без независимого суда существование гражданского общества оказывается под угрозой.

Система гражданского (или общественного) контроля и общественной экспертизы является ключевым рычагом влияния гражданского общества на политическую линию, она включает механизм обязательного согласования общественных интересов и широкомасштабных консультаций при принятии значимых политических решений.

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

1.1.Некоммерческий сектор

Развитие общественных институтов: некоторые результаты и проблемы

Нынешнее состояние третьего сектора в России, который составляют негосударственные некоммерческие организации, можно охарактеризовать следующими основными чертами:

- во-первых, он ***мал***: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что меньше на 5-10% аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиля, Канады, США, Японии, однако сопоставимо со странами Восточной Европы;
- во-вторых, он ***недостаточно влиятелен***, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и

контроль за их исполнением) и незначительные материальные (финансовые, имущественные) ресурсы;

- в-третьих, он ***нереспектабелен***, т.е. имеет *незначительные* социальный и символический капиталы – *общественную поддержку и доверие граждан*, оставаясь во многом без серьезной кадровой подпитки, сильных и компетентных лидеров;

- в-четвертых, очень велика ***внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов***, они имеют серьезные различия по географическому признаку, тематической ориентации, экономической активности, уровню отстаивания интересов и взаимодействия с заинтересованными сторонами, что затрудняет его консолидацию и выработку общей социально-политической позиции. Существует разрыв между неформализованными инициативами и институциализированными НКО.

В 2000 г. экспертами была разработана стратегия государственной политики в области содействия гражданскими инициативам до 2010 г.[1] В ней были поставлены цели и задачи, касающиеся развития общественного сектора. С этого времени произошли значительные внешние изменения и качественные трансформации, повлиявшие на развитие общественных институтов как в лучшую, так и в худшую сторону.

Во-первых, за последнее десятилетие произошла формализация отношений сектора и государства на федеральном уровне. Был проведен ряд Гражданских форумов (2001–2008 гг., новая волна – 2011 г.), создан (в 2004 г.) Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (с 2011 г. – Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека), создана Общественная палата РФ, действующая с 2006 г.

В эти годы были приняты федеральные законы и программы, поддерживающие развитие НКО через создание возможности формирования целевых капиталов (2006 г.), содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.), облегчение процедур регистрации и отчетности НКО (2010 г.), поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.).

---

[1] Стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам // Центр стратегических разработок / Под ред. А.Р. Севортьян и Е.А. Тополевой, 2000.

Государство осуществляет финансирование деятельности НКО (прямое и опосредованное): реализуются грантовые конкурсы через НКО-операторов (президентские гранты, с 2007 г.). Вместе с тем система президентских грантов за время своего существования не завоевала доверия в НКО-сообществе из-за недостатка прозрачности и ясности конкурсных процедур. Был проведен ряд ярмарок социальных и культурных проектов в округах и отдельных регионах, в частности – фондами местных сообществ (для представления проектов НКО потенциальным донорам). Готовится к реализации программа поддержки социально ориентированных НКО: в 2011 г. выделено 900 млн. рублей на ее финансирование. В ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

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

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

- общественные и консультативные советы при всех министерствах и ведомствах. В ряде случаях они оказываются рабочими структурами, но чаще – имитационными, довольно закрытыми и не работающими;
- попечительские, наблюдательные или экспертные советы при местных органах власти, региональные общественные палаты;
- рабочая группа для выработки предложений по реформированию законодательства об НКО («группа Суркова»);
- процедура проведения общественных (публичных) слушаний, которая, однако, используется крайне выборочно, как тематически, так и регионально;
- аналитические центры как независимые негосударственные некоммерческие организации, которые занимаются анализом и разработкой социально-экономической политики.

Произошла самоорганизация граждан по месту жительства, в частности, было принято законодательство о местном самоуправлении с четким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений, наработана практика организации ТОСов и ТСЖ.

Однако значительное число из перечисленных выше пунктов реализовано либо формально, либо в небольшом (недостаточном) объеме. В числе причин такой ограниченной реализации стратегии развития можно выделить следующие.

Со стороны органов власти:

- противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношениях с сектором в целом;
- страх «цветных» революций, инициаторами и/или участниками которых могут быть неправительственные организации;
- завышенная оценка риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
- коррупционные интересы государственных служащих, входящие в противоречие с общественными интересами;
- недооценка квалификации работников сектора и переоценка риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий.

Со стороны граждан:

- приоритетность решения индивидуальных проблем, сильная атомизация общества (при существовании традиции «непосредственной» солидарности);
- неверие и отсутствие понимания, каким образом можно повлиять на принятие решений и их реализацию: 83% российских граждан считают, что не могут повлиять на развитие в стране, 40% - что не могут повлиять на решения, принимаемые на местном уровне.[2]
- низкое доверие к разного рода институтам, в том числе общественным структурам, и недостаток информации о них.

[2] Ланг С., Хартель А., Бюрш М. Гражданское общество и гражданская активность в России. // Аналитический доклад по результатам исследования, FriedrichEbertStiftung, апрель 2010

Со стороны организаций и самодеятельных объединений граждан:

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

Дефицит ресурсов (правового, финансового, социального, символического и культурного капиталов) порождает высокую зависимость общественных институтов от государства и бизнеса. Фактически на сегодняшний день общественные институты не обладают субъектностью, т.е. способностью самостоятельно формулировать свои интересы и осуществлять целеполагание, активно действовать и достигать поставленных целей.

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

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

Вместе с тем в силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни в стране общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические или политические права. В результате определенного падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнес-субъектам часть репутационного капитала (общественные ожидания и надежды) переходит к общественным структурам. А с ним начинает возрастать и социальный капитал, выражающийся в росте общественной поддержки граждан и появлению в секторе сильных кадровых ресурсов.

Также наблюдается тенденция заимствования государством практик и подходов некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В качестве примера можно привести создание Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации, действующего по модели грантодающей некоммерческой организации и поддерживающего внедрение различных подходов к решению проблемы сиротства. Более эффективной, по сравнению с государственной, признана и работа некоммерческих организаций с людьми с ограниченными возможностями. Как результат – ведется работа по передаче данных функций в целом в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа. В целом, в области поставок социальных услуг накопился позитивный опыт. В этой сфере государство все активнее делегирует часть своих полномочий некоммерческим организациям.

Взаимодействие государства и некоммерческих организаций обычно происходит в сфере жилищно-коммунальных услуг, здравоохранения, помощи больным детям, борьбы с сиротством и бездомностью, профилактики наркомании и пьянства, организации детского досуга и

образования и др. Гражданские активисты часто оказываются более грамотными в решении этих вопросов, чем чиновники.

Таким образом, текущее состояние общественных институтов весьма противоречиво: при материальной слабости – существование большого неудовлетворенного спроса на социальные услуги и готовность государства передать часть соответствующих полномочий, при пока что весьма незначительной гражданской активности – отсутствие явно негативного отношения со стороны граждан и наличие потенциала доверия, при высокой зависимости от других заинтересованных сторон – начало формирования своей собственной повестки дня.

Статистика третьего сектора

Третий сектор в России составляют негосударственные некоммерческие организации. Точно рассчитать их количество на сегодня не представляется возможным. Так, по данным Росстата (на 01.01.2011 г.) в России насчитывается около 342 тыс. НКО. По данным Министерства юстиции РФ на 01.10.2011 г. в России было зарегистрировано всего 219770 организаций, из них НКО – 85123, общественных объединений – 110276, религиозных организаций – 24371[3]. Однако по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность реально действующих НКО составляет не более 38% от формально зарегистрированных. Точное определение числа действующих организаций и объединений осложнено ныне действующей системой их учета. Кроме того, в последние годы в России появилось много общественных организаций, созданных по инициативе властей и тесно связанных с государственными структурами. Некоторые НКО объединяют людей по религиозному и этническому признаку. В какой мере их деятельность является частью гражданской активности населения не всегда ясно.

Формальные каналы мобилизации общественной активности в России развиты слабо: на сегодня лишь 3% россиян декларируют свое участие в НКО в качестве добровольцев (или 0,42% экономически активного населения в пересчете на полную занятость), лишь 1-2%

[3] http://www.minjust.ru/ru/activity/statistic/

россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации.

Доля россиян, участвующих в деятельности организаций гражданского общества социальной направленности, составляет 8,8%[4]. Среди них больше всего участвуют в деятельности спортивных и рекреационных организаций (65%), каждый пятый декларирует свое участие в деятельности религиозных организаций (21%), а также художественных, музыкальных и образовательных организаций (22%), лишь 6% респондентов участвуют в деятельности благотворительных организаций и фондов. Доля россиян, вовлеченных в деятельность организаций гражданского общества в качестве волонтеров, составляет 4,6%. Среди них каждый второй работает в спортивной или рекреационной организации (49%), каждый третий - в религиозной организации (33%), примерно каждый четвертый - в музыкальной, художественной или образовательной организации (23%), лишь каждый десятый - в благотворительной организации или фонде (10%).15,4% россиян участвуют в деятельности более чем одной организации гражданского общества. Среди них больше всего тех, кто участвует в деятельности художественных, музыкальных и образовательных организаций.

Большинство некоммерческих организаций (76%) использует труд добровольцев. Общий уровень вовлеченности в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе в 2008 г. составлял 3,02% численности экономически активного населения (3,2% числа занятых в экономике). В среднем добровольцы работают в российских НКО 26 часов в месяц. В пересчете на полную занятость получается, что трудовые ресурсы добровольцев равны 0,42% экономически активного населения или 0,44%, занятых в экономике. Таким образом, объем ресурсов добровольческого труда, задействованного в российских некоммерческих организациях, сопоставим с объемом трудовых ресурсов оплачиваемых сотрудников НКО.

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

---

[4] Здесь и далее использована информация доклада: Гражданское общество в модернизирующейся России. - М.: НИУ ВШЭ, 2011.

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

Одна из основных причин неразвитости каналов формальной активизации общественной активности заключается в том, что значительная часть россиян не доверяет НКО[5]. Те же, кто заявляют о своем доверии указанным организациям, чаще упоминают общества защиты прав потребителей, профсоюзы и ветеранские объединения, садовые и дачные товарищества, общества инвалидов.

Несмотря на обозначенные тенденции, сдвиг в отношении общества к проблематике некоммерческого сектора присутствует. Так, по данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах» 2010 г. (исследовательская группа «ЦИРКОН»), заметно выросла доля потенциальных участников деятельности общественных и благотворительных организаций (при пока незначительном росте числа фактических участников). Таким образом, ценность участия в деятельности НКО в восприятии населения заметно возросла, хотя на реальное поведение этот рост пока не повлиял. Тем не менее, наблюдается положительная динамика: уровень осведомленности населения об общественных организациях в период с 2008 г. по 2010 г. вырос на 20% и составлял 50%, а готовность помогать им, по данным 2010 г., выразили более двух третей опрошенных.

Экономика третьего сектора

Согласно данным ежегодного всероссийского обследования НКО, российские НКО в массе своей экономически крайне слабы и нередко находятся на грани выживания. В трети НКО нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости. У 24% НКО численность постоянных сотрудников составляет от 1 до 5 человек. Только 36% НКО имеют 10 и более добровольцев, а 24% организаций

[5] Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» /Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011., С. 22.

вообще не привлекают добровольцев к своей работе[6]. Лишь менее чем в одной пятой российских НКО средств в основном хватает для осуществления всего задуманного, тогда как почти такое же количество организаций балансирует на грани выживания, работая исключительно на энтузиазме, а большинство НКО более или менее остро испытывают нехватку средств.

Данные о структуре финансирования третьего сектора содержит аналитический доклад «Перспективы гражданского общества в России», подготовленный «Левада-Центром»[7]. Исследование выявило, что последние несколько лет в России происходят серьезные изменения условий финансирования объединений гражданского общества. Сокращаются гранты иностранных фондов, бизнес при принятии решений о финансировании НКО ориентируется, как правило, на мнение властей и предпочитает поддерживать только «разрешенные» проекты. В регионах власть часто «срастается» с бизнесом. В этих условиях для НКО фактически существует одна альтернатива: либо государственная поддержка, либо пожертвования и волонтерская помощь от общества.

Удовлетворение спроса, который формирует государство, означает доступ к более широкому разнообразию источников финансирования. Большую известность получили конкурсы на получение президентских грантов, которые воспринимаются как предложенная государством альтернатива иностранным фондам. В 2011 г. президентские гранты для НКО составили 1 млрд. руб.8

Система «президентских грантов» работает уже в течение ряда лет и постепенно становится признанным источником финансовой поддержки для инициатив и проектов российского третьего сектора. При этом со стороны некоммерческих организаций и экспертов раздается немало критических замечаний и вопросов по механизмам распределения грантов. Одним из главных недостатков называют недостаточную публичность и прозрачность конкурсных процедур, незаинтересованность организаторов в результатах и эффективности проектов. Вместе с тем в последнее время некоторые эксперты замечают ряд улучшений и постепенное

---

[6] По материалам доклада: Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

[7] Перспективы гражданского общества в России. Доклад «Левада-Центра». - М., 2011.

[8]Распоряжение Президента Российской Федерации от 02.03.2011 № 127-рп «Об обеспечении в 2011 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества». (http://graph-kremlin.consultant.ru/page.aspx?1;1547724)

упорядочивание системы, совершенствование конкурсной документации и правил отчетности.

В текущем году была впервые реализована программа по финансированию социально ориентированных некоммерческих организаций. Общий объем финансирования мероприятий по поддержке социально ориентированных НКО в 2011 г. составил 880 млн. руб. В частности, на предоставление прямых субсидий социально ориентированным НКО - 132 млн. руб., субсидий субъектам Российский Федерации - 600 млн. руб.[9] В целях получения субсидии из федерального бюджета в 2011 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ № 713 в Минэкономразвития РФ представлены программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций 53 субъектов Российской Федерации с общим объемом финансирования в 2011 г. за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации 3,221 млн. руб.

Конкурс региональных программ поддержки социально ориентированных НКО прошел 14-25 октября 2011 г. Будет поддержано 49 регионов на общую сумму 600 млн. рублей.

Впрочем, само понятие «социально ориентированные НКО» по-прежнему не достаточно проработано. Не до конца ясны критерии деятельности НКО как «социально ориентированной», и механизмы принятия решений о соответствии им отдельных организаций. На повестке дня – скорейшее принятие реестра социально ориентированных организаций.

Помимо системы президентских грантов существуют и другие формы государственной поддержки некоммерческих организаций. Ориентация на «государственный» спрос открывает возможности для участия гражданских активистов в качестве экспертов в бюджетных программах различного уровня, имеющих социальную направленность. Добиваться этих денег достаточно трудно. Залогом успеха здесь является опыт и компетентность, настойчивость, желание работать с властями и умение найти личный контакт с чиновником.

Грантовые программы фондов местных сообществ часто получают положительные оценки руководителей некоммерческих организаций, отмечающих четкие критерии присуждения грантов, прозрачность

[9]Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций».

процедуры принятия решений. Несмотря на то что фонды местных сообществ созданы при взаимодействии местных властей и бизнеса, финансирование удается получать в том числе и организациям, критически настроенным по отношению к местной власти. Наибольший интерес эти фонды представляют для различного рода небольших инициатив, так как крупные некоммерческие организации не смогут прожить только за счет этих денег.

Альтернативой государственной поддержке мог бы стать общественный спрос на деятельность некоммерческих организаций, которые способны привлекать ресурсы в виде индивидуальных пожертвований, волонтерской помощи, а также возмездного оказания услуг населению. Указанные источники начинают постепенно осваиваться некоммерческим сектором, однако их использование связано с рядом проблем.

Коммерческая деятельность сопряжена со сложной бухгалтерской отчетностью, что может себе позволить далеко не каждая организация. Кроме того, существует риск потери смысла своего существования, как его видят некоторые общественники, – безвозмездной помощи, которая несовместима с взиманием денег. Тем не менее, некоторые из них смогли частично перейти на оказание возмездных услуг. Спрос на различного рода тренинги, обучающие семинары и консультационные услуги постепенно начинают формировать независимые профсоюзы. По мере увеличения численности членов организации, в условиях стабильных выплат заработной платы трудовому коллективу предприятия, профсоюзные организации становятся стабильными потребителям услуг такого рода.

С ростом гражданской активности увеличивается спрос на оказание правовых и консультационных услуг в области жилищного самоуправления, сохранения и защиты среды обитания (в том числе - борьба с уплотнительной застройкой, уничтожением парков, усилия по сохранению архитектурного наследия). Рост гражданской активности можно рассматривать как новый источник к существованию правозащитных организаций, формирующуюся дня них ресурсную базу.

Привлечение индивидуальных пожертвований от населения также получает все большее распространение. И если для сбора денег в местах массовых скоплений людей (крупные магазины, места отдыха и др.) может потребоваться одобрение администрации города, то Интернет и

социальные сети позволяют привлекать средства самостоятельно. Наиболее успешны в этом вопросе различные молодежные инициативы.

В целом состояние экономических предпосылок развития гражданского общества в России характеризуется постепенным ростом объемов индивидуальных и корпоративных филантропических ресурсов, укоренением практик социальной корпоративной ответственности, добровольчества. Для деятельности структур гражданского общества в социальной сфере доступна государственная поддержка. Вместе с тем во второй половине 2000-х гг. произошло существенное сокращение объемов зарубежных донорских ресурсов. В России пока еще не сформировались крупные специализированные благотворительные фонды, обеспечивающие независимый от государства или отдельных ведущих корпораций источник финансирования деятельности структур гражданского общества. Перспективы дальнейшего укрепления ресурсной базы российского гражданского общества тесно связаны с общим состоянием экономики страны[10].

В конце 2010 г. накалилась дискуссия вокруг введения новых ставок страховых взносов для НКО во внебюджетные фонды. С 1 января 2011 г. должны были быть введены новые ставки, совокупный размер которых должен был составить 34% от фонда оплаты труда для всех НКО без исключений, независимо от вида налогового режима. В связи с этим в конце 2010 г. представители гражданского общества проявили солидарную активность в отстаивании права на льготы для НКО. В результате дискуссий с представителями властей на НКО, применяющих упрощенную систему налогообложения (УСН), были распространены пониженные тарифы переходного периода (2011–2019 гг.). Так, в 2011–2012 годах совокупный тариф составит 24% вместо 34%[11]. Данный прецедент следует оценивать как пример конструктивного и взаимовыгодного диалога власти и гражданского общества. Однако не все НКО с УСН могут воспользоваться названной льготой. Даже с учетом льгот большинство НКО в России с трудом выдерживают такую нагрузку.

---

[10]Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» /Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

[11] Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации. - М.: Форум доноров, 2011.

Пробелы некоммерческого законодательства

По итогам работы Государственной Думы РФ пятого созыва (2007-2011 гг.) было принято порядка 25 федеральных закона, непосредственно касающихся деятельности некоммерческих организаций, при этом большинство изменений, ими внесенных, расцениваются как положительные. Несмотря на это, некоммерческое законодательство все еще содержит множество противоречий и обстоятельств, требующих законодательного урегулирования и унификации.

Для унификации и гармонизации некоммерческого законодательства должны быть приняты следующие шаги:

1. Правовое регулирование деятельности неправительственных организаций не должно носить дискриминационный характер по сравнению с коммерческими организациями, в частности, с субъектами малого предпринимательства.

2. Законодательное закрепление принципа добросовестности деятельности некоммерческих организаций.

3. Законодательное закрепление единого правового статуса некоммерческих организаций, независящего от организационно-правовой формы.

4. Гармонизация российского некоммерческого права с международными стандартами в данной сфере, а также практикой европейского сообщества, основываясь на сравнительном анализе норм российского и зарубежного законодательства.

5. Выявление, выделение в отдельный раздел и последующее законодательное закрепление на уровне федерального закона основных принципов некоммерческого законодательства.

6. Обобщение и выделение в отдельный раздел положений налогового законодательства, регулирующих деятельность НКО.

7. Унификация существующих организационно-правовых форм некоммерческих организаций (объединение схожих форм, появление новых форм соответствующих текущим потребностям гражданского

общества, а также появление классификации на основе целей деятельности).

8. Унификация процедуры и сроков государственной регистрации некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм, а также перечня оснований для отказа в государственной регистрации.

9. Законодательное закрепление процедуры получения некоммерческими организациями статуса социально ориентированных и введение реестра социально ориентированных некоммерческих организаций, включение в который будет являться для некоммерческой организации основанием для получения государственной поддержки.

Для упрощения различных процедур необходимо:

10. Внедрение уведомительного порядка регистрации изменений, вносимых в учредительные документы НКО, а также не связанных с внесением изменений в учредительные документы.

11. Снижение бремени государственного контроля, путем постепенной передачи этой функции в формат внутреннего контроля (со стороны учредителей, членов, иных участников деятельности НКО) и общественного контроля (через публикацию отчетов о деятельности НКО).

12. Снижение издержек и упрощение процедуры ликвидации НКО.

В области взаимодействия государства и некоммерческих организаций необходимо:

13. Создание разнообразных процедур, формата и механизмов проведения общественной экспертизы законопроектов, бюджетного процесса с участием некоммерческих организаций, имеющих соответствующий экспертный потенциал.

14. Обеспечение информационной открытости органов Министерства юстиции и его территориальных органов, с обязательным размещением на федеральном и региональных сайтах проектов подзаконных актов и методических рекомендаций (с целью проведения общественной экспертизы), а также обязательного минимума информации, непосредственно связанной с защитой прав НКО.

15. Разработка Министерством юстиции (возможно, при участии представителей некоммерческих организаций) методических рекомендаций по единообразному толкованию норм некоммерческого законодательства территориальными подразделениями Министерства юстиции.

16. Необходимость организации постоянного взаимодействия с органами государственной власти в рамках деятельности общественных консультативных советов.

17. Обеспечение официального перевода на русский язык решений Европейского Суда по правам человека (право на объединение) и доступности этих переводов органам государственной власти, некоммерческим организациям и гражданам.

18. Разработка и внедрение учебного курса «Некоммерческое право» в российских вузах.

С точки зрения языка законодательства:

19. Снятие внутренних противоречий в некоммерческом законодательстве, в том числе унификация используемой терминологии, а также устранение неточностей, позволяющих двусмысленно толковать норму закона.

20. Сделать язык некоммерческого законодательства более понятным посредством проведения технико-юридической и лингвистической экспертизы нормативного материала.

Основной проблемой российского некоммерческого законодательства является его несистемность, в нем содержится множество противоречий и обстоятельств, требующих законодательного урегулирования и унификации. Это, в первую очередь, приводит к неправильному толкованию и различному применению одних и тех же правовых норм территориальными подразделениями Министерства юстиции и других контролирующих органов, что значительно затрудняет деятельность некоммерческих организаций (НКО).

Главной темой для обсуждения при реформировании некоммерческого законодательства должны стать систематизация и унификация всех правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций. Этого можно достигнуть, во-первых, путем разработки принципиально нового федерального закона (или кодекса) «О

некоммерческих организациях», устанавливающего перечень форм некоммерческих организаций, регулирующего процедуру создания, регистрации (сроки, основания для отказа в регистрации), реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, единый и исчерпывающий перечень требований к их учредительным документам. Законодательно должен быть закреплен единый правовой статус некоммерческих организаций, независящий от их организационно-правовых форм. Вторым основополагающим нормативно-правовым актом должен стать федеральный закон «О некоммерческой деятельности», который должен единообразно регулировать виды деятельности некоммерческих организаций, вопросы имущества НКО, их отчетности и контроля за их деятельностью. Разделами данного закона должны стать: «Благотворительная деятельность», «Профсоюзная деятельность», «Добровольческая (волонтерская) деятельность» и т.д. В качестве аналогии можно привести Федеральный закон «О судебных приставах» и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» – один регулирует организационно-правовые основы деятельности судебных приставов, а другой – процессуальный аспект их деятельности. Деятельность же политических партий и религиозных организаций, ввиду множества специфических моментов, должна регулироваться специальными законами. Помимо разработки федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «О некоммерческой деятельности», необходимо обобщить и выделить в отдельный раздел налогового законодательства нормы, связанные с налогообложением НКО. В целом, в связи с развитием некоммерческого сектора и возникновением в нем значительного массива правоотношений, целесообразно выделение некоммерческого законодательства в отдельную отрасль права. Принятие этих мер будет способствовать простоте восприятия некоммерческого законодательства, правильному и единообразному толкованию правовых норм, и, следовательно, развитию институтов гражданского общества.

Уровень неформальной активности

Исследования последних лет показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян: по признанию респондентов, до 2/3 из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до 50% участвуют в денежных пожертвованиях, примерно трети приходилось участвовать в каких-либо

мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства[12]. 75% граждан, по крайней мере, один раз в месяц участвуют в общественных мероприятиях с другими людьми, например, посещает спортивные клубы или оказывают помощь добровольческим (сервисным) организациям.

В последние годы наблюдается четкая тенденция снижения количества официально зарегистрированных общественных объединений, и вероятно, этот процесс продолжится – люди уходят в неформальные объединения, Интернет-сообщество. Естественно, подробная статистика по этим, условно обозначаемым как общественные объединения сообществам, отсутствует.

В нашей стране так называемая неформальная, неинституционализированная общественная активность распространена гораздо больше, чем участие в работе зарегистрированных НКО. Наглядно это было продемонстрировано в 2010 г., в период беспрецедентных летних пожаров. Результаты спонтанной и динамичной самоорганизации оказались в некоторых отношениях более впечатляющими, чем те, что обычно достигаются в институционализированном секторе гражданского общества. Этот феномен добровольной деятельности людей в ситуации совпадения общественных и государственных интересов требует тщательного осмысления, поскольку он предполагает возможные изменения в раскладе сил на гражданском поле: «спонтанная общественность», которую пока сложно структурировать и классифицировать, но которая выгодно отличилась своей самоорганизацией, динамизмом и эффективностью по оказанию помощи людям в экстремальной ситуации[13].

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

Неформальная общественная активность часто связана с неэффективностью государственной бюрократии и НКО в решении

---

[12] См., например: Потенциал и пути развития филантропии в России/ Под. ред. И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсона. - М., 2010. - Гл. 6-8.

[13]Мерсиянова И.В. Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. №2. – С. 5-24.

социальных проблем. К примеру, сегодня в России слабо развита профсоюзная система. По мнению Уполномоченного по правам человека в РФ «в некоторых важных вопросах действующее российское законодательство предоставляет профсоюзам меньше прав, чем старое советское. Так, например, в соответствии со ст. 35 советского Кодекса законов о труде, увольнение работника было возможно не иначе как с согласия соответствующего выборного профсоюзного органа. Напротив, ст. 82 российского Трудового кодекса предусматривает, что увольнение работника производится с учетом мотивированного мнения выборного профсоюзного органа»[14]. Профсоюзы часто не в состоянии защитить интересы трудящихся, а работодатели эффективны в подавлении рабочей самоорганизации. Поэтому появляются различные формы самоорганизации работников в виде независимых профсоюзов.

По данным доклада «Гражданское общество в модернизирующейся России» (НИУ ВШЭ), социальная база российского гражданского общества составляет не менее 90% взрослого населения. Она неоднородна и состоит из четырех групп. «Ядро» социальной базы гражданского общества составляют 7,7% взрослых россиян, которые декларируют свое членство и (или) участие в деятельности общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив, вовлеченность в отношения добровольчества и филантропии, готовность объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают, а также демонстрируют определенный уровень информированности об организациях третьего сектора и гражданских инициативах[15].

В «сателлит ядра» входит практически каждый четвертый взрослый россиянин (26,6%), не участвующий в деятельности НКО и гражданских инициативах, однако готовый объединяться с другими для совместных действий, занимающийся благотворительностью в широком смысле, информированный об общественных объединениях и других негосударственных некоммерческих организациях, гражданских инициативах. В третью группу входят 26,5% россиян. Эта группа, условно

---

[14] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. - М., 2011.

[15] Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» /Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

названная «буферной зоной», представляет собой промежуточное звено между активом и периферией социальной базы. Ее представители потенциально готовы объединяться для совместных действий, но реально не участвуют в них, не занимаются частной благотворительностью или добровольчеством и не информированы в достаточной мере о работе существующих организаций.

Очевидно, что общественная активность россиян имеет ситуативный характер, о чем свидетельствуют события, связанные с природными пожарами в 2010 г., когда в стране наблюдался подъем добровольческой и филантропической активности, когда организации гражданского общества продемонстрировали свои возможности как проводников конструктивной общественной активности в чрезвычайных обстоятельствах. Возможно, уровень общественной активности в стабильные времена в России ровно такой, чтобы обеспечивать функционирование всей общественной системы, но способен к резкому значительному увеличению в условиях бедствия.

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

1.2. Роль местного самоуправления в развитии институтов гражданского общества.

На местном уровне отражается весь спектр тенденций и проблем, характеризующих развитие гражданского общества.

Те негативные тенденции, которые характеризовали развитие местного самоуправления в 2010 г. и которые были отмечены в ежегодном «Докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2010 г., до сих пор не преодолены. Муниципалитеты не обладают достаточными бюджетами для решения комплексных задач, а сами эти задачи не всегда проработаны, поскольку дополнения в отраслевое законодательство вносятся хаотично и слабо увязаны с Федеральным законом №131. По мнению экспертов, анализ смысловых изменений и дополнений ФЗ-131 указывает на дальнейшее «огосударствление» местного самоуправления, повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, централизацию средств и снижение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, увеличение вместо уменьшения количества нефинансируемых «мандатов»[16].

Необходимо обратить пристальное внимание на конфликтные ситуации и порождающую их среду социальных отношений. В 2011 г. в Общественную палату РФ поступило немало обращений от граждан, жалующихся на отсутствие понимания и произвол со стороны местных властей. Как и раньше, большинство обращений было связано с градостроительной политикой (уплотнительная застройка, размещение нежелательных промышленных и офисных объектов и т.п.), экологией (размещение вредных производств или вырубка лесов для строительства зданий или дорог), проблемами ЖКХ. Последняя сфера является наиболее проблемной и конфликтной. Типичными проблемами здесь являются захват общедомовой собственности структурами, находящимися под покровительством муниципалитетов, а также «назначение» властями управляющих кампаний без согласия граждан.

Текущий год отмечен организационным беспорядком, связанным с появлением большого числа новых управляющих компаний. Нередки случаи, когда граждане становятся жертвами в борьбе разных управляющих компаний, получая на дом параллельно сразу несколько «платежек» по оплате коммунальных услуг.

Кроме субъективных причин – отсутствия у администрации заинтересованности во взаимодействии с общественностью, желания вести

[16] Широков А.Н., Юркова С.Н. Тенденции развития местного самоуправления в России в контексте законодательных изменений.

открытую информационную политику и даже соблюдать существующее законодательство, а также пассивности граждан, развитию эффективного местного самоуправления в 2011 году по-прежнему мешал ряд объективных причин.

В первую очередь – это чрезвычайно низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, не позволяющий муниципалитету качественно выполнять задачи, находящиеся в его ведении, реагировать на запросы граждан, обеспечивать социально-экономическое развитие. Отсутствие средств для обеспечения достойного качества жизни в городах и поселках порождает в жителях разочарование как в институте местного самоуправления, так и во власти вообще. Недостаточность местных бюджетов является одной из причин того, что профессиональные и уважаемые люди не хотят идти в муниципальные органы управления, что существенно снижает профессионализм и качество работы местных администраций. Низкое качество работы зачастую проявляется также и в неумении и нежелании развивать общественную инициативу.

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

Существенным ударом по развитию общественной активности на местном уровне явилось повсеместное внедрение института сити-менеджеров. Данный институт не обеспечил в настоящее время существенного повышения качества муниципального управления, но в то же время породил в гражданах определенное недоумение в связи с тем, что их лишили возможности выбирать настоящего «хозяина» муниципального образования. Они голосуют за депутатов, из числа которых представительный орган без участия граждан выбирает главу. При этом истинным распорядителем средств и человеком, осуществляющим оперативное управление, становится наемный глава администрации, к выбору которого жители не имеют отношения.

Кроме того, в минувшем году продолжилось серьезное давление на местное самоуправление, выражающееся, в первую очередь, в ограничении политической самостоятельности юридически независимых органов

власти. Одним из проявлений такого давления стало «увольнение» губернаторами всенародно избранных мэров, например, мэра г. Волгограда. Еще одним проявлением административного давления является чрезмерная активность контролирующих надзорных органов – прокуратуры, ГУ МЧС, региональных подразделений Роспотребнадзора. Необходимость реагировать на чрезмерное количество нескоординированных проверок, запросов и представлений, к тому же носящих зачастую формальный характер и необходимых только для формирования отчетов ведомств, отнимает у местных администраций массу сил и времени, наносит ущерб выполнению их прямых обязанностей. Наличие данной проблемы было признано на межрегиональном совещании, состоявшемся 24.12.2010 г., в котором приняли участие Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка и Министр регионального развития В.Ф. Басаргин. Однако, несмотря на решение совещания, в котором региональным прокурорам было предписано изменить критерии оценки работы собственной службы с количественных на качественные и рекомендации рассматривать муниципалитеты не как потенциальных преступников, а как партнеров в решении общих задач, «перегибы» на местах по-прежнему продолжаются.

Главы местных властей подчас оказываются под прямым давлением. 22 августа 2011 г. был убит глава городского поселения Сергиев Посад Е.А. Душко. Большой резонанс в прессе получила история главы Серпуховского района Московской области А.В. Шестуна и его заместителя Е.Ю. Базановой, подвергшихся уголовному преследованию. Очевидно также, что трагедия в станице Кущевской и последовавшие за ней проверки продемонстрировали слабость местных властей, неспособных совладать с разгулом криминалитета и коррупцией, а подчас связанных с криминальными группами.

Осуществлению эффективного взаимодействия властей и общественности на местном уровне препятствует также ряд неурегулированных законодательных проблем. Государство в настоящее время не имеет четкой позиции в вопросе взаимодействия с общественностью. Федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных организациях» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» не являются законами прямого действия и не определяют правовые нормы жизни и функционирования общественных организаций. Гражданский кодекс РФ

также оставляет этот вопрос открытым. В то же время отсутствие чрезмерной регламентации законодательства на местном уровне позволяет региональным и местным властям принимать собственные законодательные акты, учитывающие специфику конкретного региона или муниципалитета.

Общественная палата РФ приняла активное участие в обсуждении и экспертизе Федерального Закона №83. В результате данный закон претерпел кардинальные изменения, в первую очередь, в том, что для региональных и муниципальных учреждений он вступит в силу с 1 июля 2012 г., а не с начала 2011 г., как это изначально предполагалось.

Финансовая слабость муниципальных образований существует на фоне повсеместного износа коммунальных систем. Российское ЖКХ, главная головная боль муниципальных властей, в течение последних десяти лет, несмотря на экономический рост в стране, заметно деградировало, для его поддержания в рабочем состоянии сегодня требуется все больше средств. Суммарная кредиторская задолженность предприятий ЖКХ исчисляется сотнями млрд. рублей и продолжает уверенно расти. Из-за низкой эффективности и неплатежей большинство предприятий ЖКХ на сегодняшний день – банкроты, существование которых поддерживается только за счет бюджетных финансовых вливаний и административного вмешательства, а также установления необоснованно завышенных тарифов за коммунальные услуги. Очевидно, что по мере дальнейшего автоматического повышения тарифов на ресурсы жизнеобеспечения и на услуги ЖКХ неплатежи будут возрастать. В конце 2010 г. в Общественной палате РФ была открыта «горячая линия» по вопросам ЖКХ. Большинство поступивших на нее обращений было связано с отсутствием отопления в домах на начальном этапе отопительного сезона, жалобами на работу управляющих компаний, систематическим повышением тарифов.

Нельзя сказать, что за истекший год уровень социальной активности населения на местном уровне заметно вырос. Сегодня органы МСУ отчитываются, в первую очередь, перед государством, тогда как их отчет перед гражданами, как правило, превращается в простую формальность. Подчас органы местного самоуправления полностью теряют контакт с населением.

Такая ситуация, среди прочего, часто связана с отсутствием площадок для эффективного социального взаимодействия граждан при решении местных проблем. Необходимо обдумать варианты создания центров, куда граждане смогут прийти и обсудить волнующие их проблемы – от ремонта детской площадки до точечной застройки. На базе таких диалоговых площадок выделяются активисты, которые могут представлять общественность в муниципалитетах и ориентированы на диалог с чиновниками и обществом. В этом плане интересен пример Новосибирской области, где представители от муниципальных образований избираются в региональную общественную палату, которая инициировала создание в каждом муниципальном образовании ресурсного центра, центра гражданской активности. Помещение и оборудование под деятельность такого центра выдает орган местного самоуправления, а общественники наполняют его деятельность содержанием.

Несмотря на указанные негативные тенденции, в разных регионах страны появляются новые интересные инициативы, ориентированные на налаживание общественно-государственного диалога на местном уровне, выработку механизмов учета мнения граждан при принятии решений. Пропаганда и тиражирование наиболее успешных примеров должны задать новый вектор развитию системы местного самоуправления в России, способствовать активизации конструктивной гражданской активности и самодеятельности. В 2011 г. Общественная палата РФ вела систематический мониторинг гражданской активности на местном уровне. С помощью трех массовых опросов, проведенных «Всероссийским Советом местного самоуправления», были выявлены наиболее интересные муниципальные практики взаимодействия органов МСУ и общественных организаций, наиболее активно работающие общественные советы при Главах муниципальных образований. Именно на такие практики, **удачные примеры функционирования отдельных учреждений местного самоуправления** будет сделан основной акцент в настоящей главе.

Проведенный мониторинг позволяет утверждать, что повсеместно, в различных регионах и муниципальных образованиях существуют и развиваются достаточно интересные проекты, реализуемые на добровольной основе как некоммерческими организациями, так и отдельными энтузиастами-активистами. Формы взаимодействия некоммерческих организаций, активных граждан и муниципальных властей отличаются большим разнообразием.

Конечно, до сих пор существует немало муниципалитетов, руководители которых опасаются чрезмерной активности граждан, не готовы к открытому диалогу граждан, всячески препятствуют развитию истинной народной инициативы, заменяя ее имитационными мероприятиями. Немало и таких, кто понимает взаимодействие с общественностью исключительно в традиционном, «патерналистском» ключе: встречи граждан с руководителями, приемы и удовлетворение запросов граждан, поступающих в адрес властей. В этом взаимодействии гражданам отводится исключительно пассивная роль получателей благ.

Однако каждый год появляется все больше муниципальных образований, которые видят в общественной активности важный ресурс развития муниципального образования, и, взаимодействуя как партнеры с активными гражданами и некоммерческими организациями, решают широкий спектр проблем.

Взаимодействие власти и общественности на местном уровне: структуры и процедуры

Эффективное взаимодействие граждан и общества не требует сложных процедур и специальных организационных структур. Необходимым условием являются лишь активность со стороны граждан, открытость и стремление сотрудничать со стороны властей. При соблюдении этих условий можно добиться очень хороших результатов. В тех муниципалитетах, где взаимодействие с гражданами осуществляется системно и последовательно, накоплен целый арсенал методов и организационных форм.

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

Встречи, приемы и обращения граждан являются самой привычной и распространенной формой общения граждан и власти. Например, в г. Угличе Ярославской области процедура решения проблем города через

публичные обсуждения вылился в проект «Народная экспертиза». Председатели территориальных общественных самоуправлений (ТОС) города через сходы граждан, старших по домам и улицам изучают текущие проблемы жителей. Заседания «Народной экспертизы» демонстрируются по местному общественному телевидению.

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

В г. Сарапуле (Удмуртская республика) регулярно проводятся обсуждения проектов социально-значимых муниципальных нормативных актов с представителями Сарапульской городской трехсторонней комиссии, Общественного совета. До принятия все проекты муниципальных нормативных актов размещаются на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет в целях ознакомления жителей города с деятельностью органов местного самоуправления. При утверждении муниципальных нормативных актов учитываются все поступившие отзывы. По ряду проектов муниципальных правовых актов в целях выявления мнения жителей города, взаимодействия общественности с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения проводятся публичные слушания.

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

Закрепление взаимных обязательств и намерений властей и общественности осуществляется в форме соглашений. Системное и долговременное взаимодействие граждан и властей, как правило, приводит к созданию специальных структур, функционирующих как постоянные площадки для переговоров и обсуждения важнейших решений, касающихся жизни муниципальных образований.

Повсеместно работают **Общественные советы** при главах, объединяющие, как правило, общественные организации, действующие на территории муниципального образования, иногда – почетных жителей и местные отделения политических партий.

В одном муниципальном образовании может быть создано несколько таких советов, объединяющих жителей по возрастному, профессиональному или другим признакам. Функции, структура и задачи этих советов могут быть достаточно разнообразны. Участие в этих советах профессионалов и представителей общественности позволяет эффективно обсуждать и решать задачи развития района.

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

Развитию общественной активности способствуют **Центры общественной активности и ресурсные центры для общественных организаций,** предоставляющие им помещения для офисов и для встреч, а также осуществляющие необходимые консультации и обучение общественников. Менее распространенной формой объединения муниципальной общественности являются движения, цель которых, как правило, состоит в совместной работе по развитию города или поселка. Например, в г. Североморске создано общественное движение «Североморцы», объединяющее общественные организации, представителей политических партий, религиозных конфессий, где обсуждаются важные для города проблемы.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является чрезвычайно распространенной и достаточно эффективной формой объединения активных граждан. ТОС - одна из форм осуществления местного самоуправления, исключительно гибкая и максимально приближенная к населению, имеющая ряд специфических особенностей. ТОС отличает многообразие возможных уровней объединения (от лестничной клетки до микрорайона или поселка), они создаются как временно для решения конкретных задач, так и на длительный срок. ТОС может иметь или не иметь статус юридического лица, имеет право

заниматься коммерческой деятельностью, не противоречащей законодательству.

Например, в г. Биробиджане органы ТОС принимают участие в ремонте и благоустройстве подъездов, улиц, скверов, в создании детских площадок, в решении вопросов семьи, воспитания детей, а также заботятся о пожилых людях. Органы ТОС активно взаимодействуют с учебными заведениями, органами социальной защиты, коммунальными службами города. А в Киреевском районе Тульской области органы ТОС оказывают помощь местным властям в решении вопросов водоснабжения, газо и электро-обеспечения, оказывают содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка. Одним из результатов этой работы стало существенное повышение активности граждан на местном уровне.

В крупных городах наиболее распространенной формой объединения граждан являются **товарищества собственников жилья и советы домов.** По природе своей данные объединения граждан решают достаточно узкий круг вопросов, связанных с содержанием имущества и придомовых территорий. Тем не менее, в условиях мегаполисов они являются самой массовой формой общественных объединений, той единственной, зачастую, формой активности, в которую готовы включаться не только пенсионеры и молодежь, но и работающие граждане среднего возраста. Однако существуют и другие формы объединения жителей многоквартирных домов. На территории г. Хабаровска основной формой самоорганизации граждан в рамках жилмассивов являются долевые и уличные комитеты, создающиеся в целях повышения культуры быта людей и обеспечения сохранности жилищного фонда.

В отдельных случаях гражданская активность населения успешно активизируется властями. Целый ряд городов ведет системную работу по развитию добровольчества и благотворительности. Наилучшими стимулами для развития общественной активности являются сочетание моральных и материальных стимулов. **Гранты и муниципальные заказы для НКО и активных жителей** позволяют местным властям не только активизировать гражданскую активность, но и решить многие проблемы муниципальных образований со сравнительно небольшими затратами.

Системная долговременная работа местных властей по развитию общественной активности достаточно часто выливается в принятие комплексных **муниципальных проектов и муниципальных целевых**

программ. В г. Калуге разработана ведомственная целевая программа «Общественное участие» на 2012 – 2014 гг., направленная на поддержку ТОС. В настоящее время в муниципальном образовании действует 43 территориальных общины. Такое вовлечение жителей в работу органов местного самоуправления создает хорошие условия для роста новых лидеров общественности.

Все чаще российские муниципалитеты принимают участие **в международных проектах, сотрудничают с зарубежными некоммерческими организациями**. Например, в Республике Башкортостан все городские округа и городские поселения стали участниками проекта Всемирной организации здравоохранения «Город, где старость в радость – город для всех возрастов».

Решение муниципальных проблем с участием общественности

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

Наиболее традиционной сферой взаимодействия местных властей и общественности является сфера **благоустройства и развития инфраструктуры.** Схемы такого взаимодействия предельно просты, но от этого не перестают быть эффективными. Действующее законодательство предусматривает для решения этих проблем такую процедуру, как самообложение граждан. Однако принятие соответствующего решения осложнено. Сплошь и рядом граждане отказываются вносить дополнительные деньги, считая, что власти самостоятельно должны обеспечить им положенные удобства. При всей очевидности процедуры самообложения ее реализация невозможна без сложного переговорного процесса между властями и жителями.

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

подбирают оптимальные варианты прокладки коммуникаций. В г. Элисте благодаря помощи добровольных общественников службы муниципалитета получают оперативную информацию о стихийном размещении рекламы, а также появлении несанкционированных свалок на улицах города.

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

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

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

В г. Челябинске, к примеру, работает 117 органов территориального общественного самоуправления, которые активно сотрудничают с органами внутренних дел в деле обеспечения порядка во дворах жилых домов. С участием добровольных народных дружин только за первое полугодие 2011 г. органами внутренних дел выявлено и раскрыто несколько уголовных преступлений.

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

Серьезный вклад общественность вносит в борьбу с проявлениями ксенофобии и экстремизма, в **организацию межкультурного диалога и мирного существования представителей различных национальностей**. В г. Нягани ХМАО разработано и подписано Соглашение о сотрудничестве в вопросе этнокультурного воспитания молодежи, участниками которого стали лидеры национально-культурных центров, священнослужители православного храма и мечети, руководители Комитета образования и науки и Городского комитета молодежи. В г. Стерлитамак Республики Башкортостан пошли по пути создания национально-культурных центров, ставших одной из форм национально-культурного самоопределения, способствующих сохранению культуры, укреплению межэтнических отношений и удовлетворению национально-культурных запросов жителей города.

Проблемы **ЖКХ** являются сегодня одними из самых болезненных в большинстве муниципальных образований. В соответствии с опросом, проведенным «Всероссийским Советом местного самоуправления» в качестве первоочередной проблемы их назвали 70% муниципалитетов. Именно в сфере ЖКХ происходит сегодня наибольшее количество конфликтов между гражданами и местными властями. Тем не менее, на сегодня накоплен немалый опыт взаимодействия в этой сфере. Например, в г. Перми в 2011 г. практиковалось привлечение общественности к контролю за проведением ремонта внутриквартальных проездов и дворовых территорий. Благодаря вниманию общественности на нескольких объектах были учтены пожелания жителей. Также в различных регионах и муниципалитетах эффективно работает общественный контроль за тарифами в сфере ЖКХ.

Пример Ошланского сельского поселения Кировской области доказывает, что общественность способна решить даже такую сложную задачу, как привлечение инвестиций в сферу ЖКХ. На собрании жителей в октябре 2010 г. было принято решение об участии в проекте по поддержке местных инициатив и выдвинута на конкурс инвестиционная программа «Капитальный ремонт водопровода». Были привлечены средства населения и построена новая водопроводная сеть протяженностью 2,5 км.

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

Все более острой проблемой становится неудовлетворительное качество работы, а, зачастую, и нечистоплотность управляющих компаний, что является почвой для конфликтных ситуаций. На федеральном уровне обсуждается необходимость более жесткой регламентации работы управляющих компаний. Значительный интерес представляют примеры успешного решения этой проблемы с участием общественности. В г. Шадринске Курганской после изучения вопроса членами местной Общественной палаты была разработана система мер по контролю за исполнением и сохранностью жилого фонда, а также критерии оценки сравнения качества и эффективности работ управляющих компаний. Были определены перечень и виды работ, обязательных для проведения управляющими компаниями в процессе обслуживания домов, утверждена еженедельная отчетность управляющих компаний о проделанной работе, разработаны показатели бальной оценки деятельности управляющих компаний. В итоге наметилась тенденция в улучшении качества работы управляющих компаний.

Пассивность собственников домов создает серьезные проблемы для администраций муниципалитетов. В частности, без принятия жителями решений о капитальном ремонте и о софинансировании не могут быть получены деньги на ремонт домов из Фонда содействия реформированию

ЖКХ. С целью активизации жителей многоквартирных домов администрация рабочего поселка Сузун Новосибирской области создала Совет многоквартирных домов. В его состав вошли председатели ТСЖ, старшие по домам. С участием Совета стало легче решать вопросы по выбору жилых домов для включения в программу, вопросы жилищно-коммунального хозяйства; через активистов ТСЖ проще наладить взаимодействие жителей и органов местного самоуправления.

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

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

Активно работают общественники над улучшением качества медицинского обслуживания в муниципальных образованиях. Ликвидация фельдшерско-акушерских пунктов становится сегодня большой бедой для сельских муниципальных образований в различных регионах страны. В Спасском районе Нижегородской области решили реализовать проект

превращения фельдшерско-акушерского пункта в Дом милосердия в с. Маклаково. Проект был реализован на средства населения, спонсоров и муниципального бюджета.

Существенным может быть вклад общественных организаций в сфере урегулирования трудовых отношений и создания рабочих мест. Например, в Лычкаринском сельском поселении Фроловского муниципального района Волгоградской области по инициативе ТОС п. Лычак было заключено трехстороннее соглашение между администрацией муниципального образования, ТОС и центром занятости населения, в результате которого были организованы общественные работы по благоустройству территории для безработных граждан.

Без участия общественности, представителей бизнес-сообщества невозможна разработка и реализация полноценных **программ социально-экономического развития муниципальных образований.** Успешен опыт г. Хабаровска, в котором разработан и реализуется Стратегический план устойчивого развития города – договор общественного согласия, инструмент организации взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и общественности. Общественность города приняла активное участие в разработке Стратегического плана, более 200 членов городского сообщества обсудили перспективные стратегические направления развития города до 2020 г. с учетом ресурсного потенциала муниципального образования.

Таким образом, местное самоуправление в России по-прежнему находится в стадии становления и предлагает большую палитру схем решения местных проблем и взаимоотношения властей и гражданского общества – от прямо конфронтационных и «глухих» до взаимовыгодного партнерства. Такие позитивные примеры, пока не достаточно многочисленные, позволяют надеяться на то, что дальнейшее становление местного самоуправления будет основано на примате конструктивного взаимодействия власти с гражданами, эффективном осуществлении процедур общественного контроля, включении все большего числа общественных активистов в решение проблем своего дома, двора, улицы и города. Нужно способствовать формированию на местах такой общественной среды, втягивать людей в обсуждение и решение местных проблем.

1.3. Средства массовой информации как институт гражданского общества

По данным Роскомнадзора на 31 декабря 2010 г. общее количество зарегистрированных в России средств массовой информации составляло 90527, электронных - 21234, информационных агентств - 156[17].

Учредителями большинства региональных и до 80% муниципальных газет выступают органы региональной и муниципальной власти, что отражается на редакционной политике изданий и на их экономической независимости. По подсчетам Министерства финансов из государственного бюджета в 2011-2013 гг. на СМИ будет потрачено 174 млрд. руб.[18] На деле же в условиях отсутствия реального контроля со стороны гражданского общества за формированием и исполнением бюджетов, в частности, средств, выделяемых государством на поддержку СМИ, такие средства сегодня значительно превышают официальные цифры.

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

Подавляющее большинство российских региональных СМИ принадлежит государственным органам власти, активно с ними сотрудничает, в итоге равноправная дискуссия в этих изданиях по

---

[17] Источник: Сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) http://www.rsoc.ru/news/rsoc/news13286.htm

[18] Из доклада П.Н. Гусева.

проблемам региональной политики невозможна. Ситуация со свободой слова и независимостью СМИ на федеральном уровне не столь критична, хотя и гораздо активнее обсуждается гражданским обществом. Прошедшие накануне думских выборов теледебаты дали возможность представителям разных политических сил вполне откровенно высказать свою позицию и критически оценить нынешнее политическое руководство[19].

Законодательство в сфере СМИ совершенствуется, но существует явная тенденция, направленная на сжимание территории свободы слова: начиная с 1995 года число оснований для прекращения выпуска СМИ последовательно увеличивается, а процедуры прекращения выпуска СМИ - упрощаются. Роскомнадзор открыл специальную «Горячую линию» по защите прав и законных интересов журналистов, но за 2010 г. было рассмотрено только 5 таких обращений.

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

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

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

Широкий резонанс получил процесс против сотрудников самарской «Новой газеты», обвиненных в использовании нелицензионного

[19] Оппозиции нашего времени. //Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. - М., 2011.

программного обеспечения. По схожей схеме были заведены дела и на сотрудников других СМИ и информационных агентств.

Таким образом, взаимодействие гражданского общества и традиционных СМИ сегодня находится на крайне низком уровне. Все явственнее становится наметившаяся ранее тенденция – активная часть общества переходит в интернет и отдает предпочтение неофициальным электронным информационным ресурсам.

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

Важность и эффективность правильно выстроенной информационной политики государства – как комплекса мер по обеспечению конституционного права граждан на доступ к информации и как деятельность по выстраиванию отношений со СМИ и целевыми группами населения – сложно переоценить и на государственном, и на региональном, и на местном уровнях. Тем более удивительно, что на данный момент этот ресурс, который в своем потенциале способен не только активизировать гражданское участие населения, повысить эффективность решения многих социальных проблем, но и в перспективе придать стабильность политической системе, слабо задействован.

Налицо несоответствие предлагаемой в СМИ информации о деятельности органов власти общественному запросу по тематической, жанровой направленности материалов, по способу их подачи аудитории. Вследствие такой ситуации аудитории практически не интересны сюжеты об органах власти. Хотя интерес к информации о деятельности региональной и местной власти испытывает основная часть общества, люди хотят получать больше конкретной информации о том, что происходит в области и в муниципальном образовании, населенном пункте, о конкретных результатах деятельности и планах руководства с указанием срока их исполнения.

В течение 2011 г. велась активная общественная дискуссия по вопросу создания в России общественного телевидения, которое поддержал и Президент РФ. Общественное вещание способно создать стандарт объективной, подотчетной гражданскому обществу журналистики, поднимает планку плюрализма, свободы информации и идей в обществе.

Государственной Думе следует внести поправки в Регламент, предусматривающих при рассмотрении законопроектов, связанных с деятельностью СМИ, в обязательном порядке организовывать их предварительное обсуждение с участием представителей медиасообщества.

Уже сегодня необходимо создать и опробовать в ряде регионов различные модели разгосударствления региональных и муниципальных СМИ и по результатам эксперимента разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона, определяющий порядок разгосударствления СМИ. В проекте необходимо предусмотреть отказ от прямого дотирования учреждаемой местными органами власти прессы, создание системы распределения бюджетных средств исключительно на конкурсной основе, отказ от публикации официальной информации в СМИ, предусмотрев для этого специальные бюллетени, электронные системы общего доступа, запрет государственным СМИ публикацию рекламы на коммерческой основе. Нужны конкретные экономические и правовые механизмы реализации инициативы по разгосударствлению СМИ.

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

Эксперты высказались за то, что средствам массовой информации следует самостоятельно определять форму собственности. Государственным СМИ следует переходить в статус автономных учреждений и выводить властные структуры из состава учредителей, ликвидировать ГУПЫ и МУПы, а также законодательно запретить органам

государственной власти учреждать СМИ, разрешив иметь их только для публикации официальной информации. Среди других экономических мер – налоговые льготы для СМИ, создание прозрачной системы грантов, создание фонда, который будет поддерживать неподведомственные СМИ.

В гражданском обществе сегодня сформировался определенный консенсус в отношении необходимости законодательно запретить органам власти выступать учредителями и владеть средствами массовой информации. Однако механизмы практической реализации этой программы находятся в настоящий момент в поле общественной дискуссии, но не конкретных шагов правительства. Возможно, следует постепенно переходить к общественной форме управления СМИ. Форме давно обсуждаемой, но только в отношении главных федеральных телевизионных каналов. Начинать надо с малого, с небольших газет или городских телевизионных каналов. Такой режим управления предполагает наличие общественного совета, который назначает главного редактора, директора и контролирует исполнение бюджета. В общественный совет входят авторитетные люди региона. Такая форма управления существует во многих странах Европы, их опыт может быть изучен и внедрен в России[20].

По данным исследования ВЦИОМ, центральное телевидение – самый массовый источник информации для россиян: его используют 98% респондентов. На втором месте – региональное, местное телевидение (87%). Далее следуют региональная (71%) и центральная пресса (71 и 70% соответственно). Интернет в качестве источника информации предпочитают 60% россиян, центральное и местное радио – 57% и 54% соответственно. Наименее востребованными оказались зарубежные СМИ (42%). В течение последних лет растет востребованность интернета: доля пользователей сети с 2008 г. выросла с 49% до 60%. Сокращается аудитория местного телевидения (с 92% до 84%), центральной (с 81% до 70%) и региональной прессы (с 80% до 71%), а также радио – как федерального (с 65% до 57%), так и местного (с 60% до 54%). Таким образом, телевидение остается сегодня основным источником информации о событиях в России и мире. По данным Института социологии РАН, школьники, учащиеся техникумов и вузов единогласно в качестве ведущего источника информации о событиях в России и в мире выбирают

[20] Оппозиции нашего времени. //Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. - М., 2011.

центральное телевидение (так заявили от 73% до 81% молодых людей). Интернет с этими целями используют от 62% до 70% молодых людей.

При этом уровень доверия к большинству источников информации в течение последних лет снижается: в первую очередь, это касается телевидения - как центрального (с 75% до 69% за два года), так и местного (с 67% до 56%). Меньше становится тех, кто не сомневается в правдивости центральной и региональной прессы (с 52% до 42%), центральному (с 45% до 35%) и местному радио (с 39% до 30%). Единственный источник информации, степень доверия к которому растет – интернет (с 27% до 35%).

1.4. Социальные сети и блогосфера: новые технологии в гражданской активности

Важным фактором развития неформализованной гражданской активности в мире становится Интернет и социальные сети. Этот процесс в полной мере затронул и Россию, где развитие интернет-технологий и приобщение граждан к электронным способам коммуникации набирает обороты. Уже сегодня наиболее заметные общественные инициативы осуществляются с помощью интернет-коммуникаций, влияние виртуальной среды на реальную жизнь граждан становится все заметнее. Появление разноплановых социальных сетей создает другую структуру гражданского общества с мгновенным обменом информацией, быстрым, во много раз превышающим скорость государственного реагирования на вызовы, события и катастрофы. Это заставляет уделить специальное внимание вопросу развития русскоязычного Интернета как новой площадки самоорганизации гражданского общества.

Социальные сети становятся важнейшим фактором политической, культурной, социальной коммуникации, ведущим инструментом в деле распространения информации между гражданами. Для России сегодня эти сети приобретают особое значение. В условиях нередко встречающейся

неэффективной или некачественной работы государственных органов, в условиях протяженных пространств нашей страны, затрудняющих живую коммуникацию, социальные сети и блогосфера становятся важнейшей площадкой социальной коммуникации и самоорганизации граждан. Но возможности социальных сетей до конца не раскрыты и не ясны.

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

Прирост численности месячной интернет-аудитории за первые месяцы 2011 г. составил 8%, тогда как число активных пользователей, выходящих в сеть хотя бы раз за сутки, возросло на 14%. Это отражает общую тенденцию развития Интернета: увеличение числа активных пользователей сети на фоне умеренного темпа роста общей численности пользователей[21].

В сети зарегистрировано более 4 миллионов русскоязычных аккаунтов, люди объединены в 150 тысяч сообществ, сайты которых публикуют около 250 тысяч постов ежедневно.

Развитие социальных сетей в России опережает показатели многих стран Западной Европы. В социальных сетях сидят 28,5 млн. пользователей ежемесячно, 95% пользователей Рунета имеют хотя бы один профиль в социальных сетях. При этом 17,9 млн. человек посещают сайты социальных сетей ежедневно, а блоги ежемесячно порядка 19,1 млн. пользователей.

В нашей стране 78% детей в возрасте от 9 до 16 лет имеют личный профиль в социальных сетях - этот показатель примерно на 20% больше, чем в странах Евросоюза[22].

Наиболее популярным занятием среди пользователей Рунета является поиск информации - 80%. Среди других интересов: поиск работы (17%), информация о погоде (68%), фотографии (46%), блоги и форумы (41%), музыка (39%). Проникновение широкополосного доступа в России

[21] Интернет в цифрах. №2. Март-апрель 2011.
[22] http://digit.ru/internet/20101215/380866974.html

составило 19% (25% по данным ФОМ). При этом 22 млн. россиян являются пользователями мобильного Интернета.

Площадка социальных сетей и блогов активно используются для формирования различных групп по интересам, неформальных объединений. Интернет соединяет единомышленников, помогает оставаться на связи и выстраивать длительные отношения, объяснять свои цели потенциальным сторонникам – совершенно незнакомым людям, демонстрировать результаты своей работы (фото-, видео- и финансовые отчеты), привлекать деньги, вещи, помощь других людей. Интернет дает возможность преодолеть локальные границы в формировании гражданского общества, благодаря интернету люди могут образовывать сообщества вне зависимости от места проживания.

Социальные сети и блоги объединяют людей на совершенно разных платформах и интересах, для решения конкретной задачи и на долгосрочной основе. Все более популярной становится видео-фиксация различных правонарушений, которая позволяет обратить на них внимание широкой публики и служащих правоохранительных органов. Именно на основании видеозаписи было возбуждено уголовное дело о превышении служебных полномочий в отношении прапорщика милиции В. Бойко, который 31 июля 2010 г. во время несанкционированных публичных мероприятий нанес удары одному из демонстрантов[23]. Президент РФ признал правильной и эффективной мерой размещение в Интернете различных видео с демонстрацией правонарушений для борьбы с ними[24].

Таким образом, сегодня почти все общественные инициативы базируются на платформе социальных сетей и блогов. Эти процессы имеют непосредственное отношение к формированию гражданского общества. Социальные сети и блоги связаны с коммуникацией, с отношениями между людьми, поиском сторонников, и этот процесс все время ускоряется. Их возможности по организации коллективных проектов и коллективного действия крайне широки, но до конца не ясны. Показательно, что в ходе «Арабской весны» эти инструменты были эффективно использованы для политической мобилизации миллионов людей. В России протестные кампании все чаще строятся на базе интернет-технологий. Это проведение протестных акций в интернете,

[23] http://actualcomment.ru/news/28313/.
[24] http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=216019

осуществление коммуникации между субъектами протестной активности. Сообщения в сети интернет являются главным информационным источником о протестных кампаниях и акциях. В то же время интернет сегодня играет роль канала «выпуска пара», который тем самым, наоборот, снижает уличную протестную активность.

Такие общественные инициативы имеют большой потенциал, особенно на фоне умножения числа успешных примеров, легкости, с которой даже однократные инициативы в интернете и социальных сетях достигают цели всего за пару дней и при минимальных усилиях.

В то же время социальные сети представляют собой лишь среду, которая облегчает поиск сторонников и последующую самоорганизацию, однако эта самоорганизация происходит уже усилиями самих граждан, и ее успех зависит от их упорства и желания. Преувеличивать масштаб «виртуальной» самоорганизации граждан и темпы роста подобной активности не стоит. После первоначального периода самой разнообразной общественной активности блогосфера разделилась на внутренние сегменты, выделились лидеры общественного интереса. Очевидно, что блог – лишь инструмент возможной гражданской активности, а блоггер – не профессия и не социальная функция. Кроме того, обезличивание общения порой снижает планку доверия.

Активность в социальных сетях и блогах далеко не всегда связана с конструктивными начинаниями. Подчас это лишь способ выплеснуть накопившееся недовольство, энергию, не перерастающее в дальнейшее социальное взаимодействие. Социальные сети и блоги следует считать отличным подспорьем для осуществления гражданской активности, но не формой этой активности как таковой.

В России государственное регулирование по-прежнему является преобладающей формой управления информационной сферой. Это в значительной степени относится и к средствам массовой информации. Сетевые контакты способны частично удовлетворять потребности граждан в публичном пространстве. Если в печатных СМИ редакция «строит» свою аудиторию, в интернет-СМИ аудитория медленно, но довольно эффективно выстраивает редакционную политику под свои интересы. В 2010 г. было зарегистрировано 2337 электронных СМИ. По данным Роспечати, в 2010 г. в два раза выросло число зарегистрированных как СМИ интернет-сайтов, по сравнению с 2006 г. рост составил 62%.

На декабрь 2010 г. месячная аудитория русскоязычных электронных СМИ во всём мире превысила 40 млн. человек. Около 25 млн. из них - пользователи из России, около 12 млн. - из Европы. Тем не менее аудитория большинства онлайн-СМИ сравнительно невелика[25]. Это означает, что читатели новостей в интернете получают информацию преимущественно из узкого круга изданий.

Среди всех типов онлайн-СМИ больше всего сообщений выпускают информационные агентства - в среднем 37 в день. Впрочем, крупнейшие из них пишут гораздо больше - по 300-400 сообщений в день. Благодаря своей высокой активности информагентства обеспечивают 22% новостного потока, хотя составляют всего 7% от онлайн-СМИ. Высокая активность информагентств вполне понятна - они специализируются на быстрой поставке информации.

Другая заметная тенденция - приход новостных ресурсов в социальные сети. Почти 90% СМИ получают посетителей из этого источника[26].

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

Настороженность гражданских активистов вызывает стремление государственных, прежде всего, правоохранительных органов регулировать процессы, протекающие в виртуальном пространстве. Вероятно, именно вокруг этой проблемы в ближайшее время будет идти активная общественная дискуссия. Уже сегодня остро стоит вопрос об определении «юридической принадлежности» сетевых дневников и блогов. Следует ли применять к ним те же законодательные нормы, что и в

[25]Источник: Информационный бюллетень «Медиасфера Рунета. Сентябрь 2010 – Январь 2011» (http://company.yandex.ru/facts/researches/yandex_on_internet_media_spring_2011.xml)
[26]http://www.vsesmi.ru/news/4991923/.

отношении зарегистрированных СМИ? С одной стороны, человек выражает свою позицию в персональном дневнике, с другой – она становится доступна неограниченному числу читателей.

В России уже появился прецедент уголовного преследования за комментарий в блоге. Сыктывкарский блоггер Савва Терентьев в интернет-дневнике местного журналиста оставил грубый комментарий о действиях сотрудников милиции, за что получил год лишения свободы условно.

С декабря 2011 г. Роскомнадзор начинает мониторинг сетевых СМИ: при помощи специального программно-аппаратного комплекса тексты, фото-, аудио- и видеоматериалы, размещенные в сети, будут проверяться на соответствие российским законам. В поле зрения Роскомнадзора попадают как интернет-СМИ, так и выложенные отдельными пользователями материалы. Роскомнадзор будет изучать содержание сайтов на предмет наличия слов, выражений и меток из заданного списка. Ключевых понятий в нем будет порядка 5 млн.[27]

Остро стоит вопрос и об утечке персональных данных пользователей социальных сетей, а также их передаче правоохранительным органам.[28].

Крупнейшие интернет-компании за счет приобретения контроля над разнообразными ресурсами - почтовыми сервисами, социальными сетями и иными информационными базами – сами стали обладателями колоссальной базы информации о населении планеты, знают о людях практически все.

1.5. Уровень социального взаимодействия

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

[27]http://www.kommersant.ru/doc/1800370?isSearch=True
[28]http://www.gazeta.ru/business/2011/06/01/3635717.shtml

Специальный опрос на эту тему выявил ряд закономерностей. 77% россиян считают, что в отношениях с другими людьми следует быть осторожными, и только пятая часть (19%) убеждены, что большинству людей можно доверять. При этом среди людей в возрасте от 31 года до 45 лет несколько больше считающих, что в отношениях с другими людьми следует быть осторожными (80%), тогда как среди людей старше 60 лет - чуть больше склонных доверять окружающим. Когда речь заходит о людях из их окружения, респонденты заявляют о доверии значительно чаще, и предпочитают проявлять осторожность – значительно реже.

Также 77% россиян полагают, что в нашей стране сегодня больше несогласия и разобщенности и лишь 15% уверены в обратном. В своем окружении 55% респондентов видят больше согласия, сплоченности, 35% – несогласия и разобщенности (10% не смогли ответить).

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

Также около 80% граждан, отвечая на вопрос, способны ли они повлиять на то, что происходит в стране, говорят, что их мнение практически ничего не значит ни в управлении жизнью страны, ни в жизни города, в котором они живут, и даже предприятия, на котором работают (до 70–75%). Единственная сфера, в которой они чувствуют возможность своего влияния и готовы взять на себя ответственность, - это семья и ближайшие родственники[29].

В то же время 65% россиян готовы объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, 25% не готовы, а 10% затруднились ответить.

Несмотря на определенную долю условности таких опросов, результаты достаточно точно отражают общественный климат в России. Сегодняшние россияне в целом не доверяют друг другу и склонны к индивидуализму, можно говорить о беспрецедентной индивидуализации бытия граждан нашей страны. Взаимовыручка, поддержка, стремление к

[29] Дубин Б. Постсоветский человек и гражданское общество // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2010. №1. - С. 26-27.

объединению, совместное решение проблем случаются крайне редко, стихийно и на очень короткий период времени, и связаны, например, с такими явлениями, как футбольные матчи. Налицо высокая степень разобщенности индивидов и групп, непрочность социальных связей, противоречивость и конфликтность взаимоотношений. Значительная часть наших граждан проживает, условно говоря, в зоне депривации. Отношения между людьми определяются социальным капиталом, мерой доверия друг другу. А в настоящее время в значительной части общества отсутствует и солидарность, и ответственность, и надежда как-то выйти из тяжелой жизненной ситуации. «Круг доверия» распространяется, в основном, на родственников и ближайших друзей.

Протестные акции возникают, как правило, в связи с последствиями неправильно принятого решения, но не в связи с самой проблемой. Россияне протестуют при вырубке лесов (не против принятого решения, а против вырубки), против повышения цен на жилищно-коммунальные услуги (а не против неэффективной и непрозрачной системы управления), обмана дольщиков (а не против существующих пробелов в законодательстве и коррупции). Граждане сегодня погружены в свою личную жизнь и не готовы брать ответственность за общество, даже микросообщества. Людей волнуют, в первую очередь, их личные интересы и потребности. Произошла дезинтеграция общества, десоциализация и атомизация индивидов. Граждане все больше становятся асоциальными, все меньше включены в масштабные социальные сети (не компьютерные).

Постепенно формируется специфическая зона изолированности граждан. Фактически, можно говорить о том, что у все большего количества людей сформированной зоной комфорта становится их жилье, а точнее - квартира. Даже не многоквартирный дом, а именно квартира, так как если бы зоной комфорта был дом, то, учитывая общее состояние ЖКХ в нашей стране, этот вопрос был бы существенно более острым. Собственники квартир редко пользуются заложенными в законе механизмами управления домами, контроля над управляющими компаниями с целью улучшения условий содержания домов. Россияне почти не принимают участия в собраниях жильцов и собственников домов[30].

[30] Специфика формирования протестных настроений и протестных действий в субъектах Российской Федерации. //Доклад Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства». Ярославль, 2011.

В российском обществе слабо действуют механизмы, поощряющие социальную солидарность. В трудовом процессе, к примеру, существуют механизмы, которые ее только подавляют, поэтому гражданам крайне трудно объединиться и взаимодействовать на рабочем месте. Это отсутствие возможности взаимодействия люди подчас переносят и на общественную жизнь.

В России отсутствует система разноуровневых общественных площадок, публичной сферы, где люди могут собираться для обсуждения общих проблем, высказывать мнение. Человек, желающий проявить общественно значимую инициативу, порой не знает куда обратиться. Эта проблема затрагивает как небольшие общности людей (дом, двор, село), так и более масштабные (город, регион). Как правило, общественные активисты на местах разобщены и действуют в одиночку.

Пока люди не чувствуют непосредственной угрозы своей семье, привычной среде обитания, они редко готовы объединяться для решения совместных задач. Восстановление и развитие механизмов социальной солидарности - необходимое условие формирования новой общественной среды.

В то же время потенциально объединиться с окружающими для решения совместных задач готово большинство россиян. По-видимому, именно уровень недоверия служит препятствием такому объединению. Готовность и способность россиян к объединению вполне убедительно продемонстрировало массовое добровольное участие в борьбе с лесными пожарами летом 2010 г. Растущая гражданская активность, случаи объединения людей на уровне местного самоуправления, появление все большего числа общественных инициатив также говорят о постепенной, хотя едва уловимой смене общественного климата.

Люди, составляющие ядро социальной базы гражданского общества, как правило, живут в больших городах, имеют в среднем более высокие уровень образования и уровень доходов. Это объясняет то, что люди с низкими доходами являются недопредставленными среди тех, кто участвует в деятельности организаций социальной направленности. Другим показателем, на который стоит обратить внимание в контексте российской специфики, является этничность участвующих в деятельности организаций гражданского общества. В постсоветское время наблюдался бурный рост этнического самосознания, что в конечном итоге определило

ситуацию, в которой большое количество россиян, составляющих в данном регионе этническое меньшинство, участвуют в деятельности организаций социальной направленности[31].

В России выстроена своеобразная система общественных ценностей. Социальная иерархия основана почти исключительно на уровнях потребления. Деньги – главный индикатор социального статуса человека в сегодняшней России, другие иерархии, (государственно-бюрократическая, профессиональная, основанная на уровне образования) являются в общественном сознании мало значимыми. 72% россиян главным фактором при трудоустройстве называют уровень заработной платы и только 23% говорят о возможности профессиональной самореализации[32]. Наиболее предпочтительными работодателями называют «Газпром», «Роснефть», «Сбербанк» и другие крупнейшие компании нефте-газового сектора и банки[33].

Усилия государства, направленные на поднятие авторитета и общественного статуса рабочего, учителя, труженика села в плане выстраивания новой социальной иерархии пока мало заметны, заглушаются пропагандой средствами массовой информации (в первую очередь, федеральными) ориентации на быстрый карьерный успех и «легкие деньги».

С этими вопросами связаны и другие черты социальной жизни современной России. В условиях демографического спада острой становится проблема одиночества немолодых людей. Одновременно заметный рост рождаемости в последние годы выявил противоположную проблему юных матерей, не умеющих вести рациональное хозяйство.

Нужно формирование новых типов траектории жизни горожанина, сельского жителя. Трудность этой работы состоит в том, чтобы обеспечить ступенчатый рост благосостояния, социального статуса граждан в условиях разрушенных социальных институтов, решавших эту задачу в СССР. Очевидно, что на повестке дня стоит разработка и внедрение жилья, отвечающего различным стандартам: для одиночек, для молодых семей,

---

[31] Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» /Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

[32] http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111608

[33] http://actualcomment.ru/news/6011/

для одиноких родителей, для больших семей, для людей разного достатка, благосостояния и образа жизни. Необходима большая и планомерная работа по развитию рынка труда в направлении формирования таких карьерных траекторий. На повестке дня развитие общественной жизни, привносящей в жизнь смысл, кроме мечты «быстрого обогащения» и мгновенного решения всех проблем.

Глава 2. Общество и государство: обратная связь.

2.1. Общественные инициативы

В России становится все больше новых гражданских инициатив. Текущий год показал, что этот процесс набирает обороты. Активизация происходит не только вокруг защиты своих собственных (обычно нарушенных) прав, обустройства своих интересов. Все чаще возникают и развиваются гражданские, молодежные благотворительные инициативы, направленные на помощь незнакомым людям, на отстаивание общественных интересов и ценностей гражданского общества. На наших глазах стадия относительной инертности гражданского общества сменяется стадией активности, повышается и внимание гражданского общества к политическому процессу, требовательность по отношению к политическим силам, наделенным властными полномочиями.

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

Постепенно к людям, начинающим проявлять активность, приходит понимание, что обустроить свою жизнь гораздо легче, действуя сообща. Присоединиться к профсоюзу оказывается выгоднее, чем действовать в одиночку. Объединившись, родители могут оплачивать для своих детей групповые занятия спортом, а не индивидуальные, что было бы слишком дорого. Объединение в группу или организацию позволяет приобщиться к опыту другого региона или страны. Пресса охотнее освещает именно массовые мероприятия, будь то праздник или протест. Отрядом в несколько человек удобнее вести круглосуточное дежурство около сквера, которому грозит застройка. Коллективное действие оказывается эффективнее при взаимоотношениях с государством[34].

[34] Перспективы гражданского общества в России. Доклад «Левада-Центра». - М., 2011.

Тут и там складываются новые и реанимируются старые коалиции: вокруг какой-то конкретной проблемы (отмена прямых выборов мэра города, вырубка леса, парка или сквера), в какой-то определенной среде (экология или правозащита), для какой-то цели. Как правило, гражданские инициативы в той или иной мере оказываются связаны с деятельностью государства, – либо замещают его в тех областях, откуда государство добровольно уходит, либо требуют от государства более активной позиции в тех или иных вопросах.

Как правило, речь идет не о формальной регистрации в качестве некоммерческой организации – эта процедура затруднена и связана с серьезными административными издержками. Новые средства массовой коммуникации позволяют выдвигать неинституционализированные инициативы и быстро собирать круг сторонников. Такие инициативы появляются для решения каких-то локальных проблем, непосредственно задевающих человека, – например, в сфере ЖКХ или экологии. При этом политизированных и идеологизированных общественных инициатив не становится больше.

Возникают новые формы самоорганизации в различных сферах: обустройство территории, досуговые объединения, различные общества помощи, формы территориального самоуправления, борьба с уплотнительной застройкой, родительские советы, экологические группы, растет число независимых профсоюзов. Многие активисты сегодня задумываются о создании коалиций для объединения усилий по различным вопросам, однако в целом общественная сфера остается разрозненной. Правозащитные организации также отмечают медленный рост правовой грамотности населения, готовности защищать свои права, если они оказались нарушены.

Уже сейчас есть широкоизвестные примеры успешного влияния гражданских инициатив на выработку государственной политики. В результате гражданских действий была скорректирована миграционная политика; усовершенствовано законодательство о российском гражданстве; принят закон об альтернативной гражданской службе, закон о создании системы общественного контроля в местах заключения; инициирована реформа милиции и пенитенциарной системы; введены суды присяжных, институт уполномоченного по правам ребенка; начался процесс гуманизации уголовно-процессуальной политики. Экологам

удалось уберечь Байкал от непродуманной прокладки нефтегазовой трубы в его непосредственной близости. Экологические организации предпринимают усилия по кардинальному изменению Лесного кодекса, введению государственной охраны лесов. Совместными действиями многих общественных организаций удалось остановить проект строительства башни Газпрома, который мог нанести непоправимый вред архитектурному облику Санкт-Петербурга; удалось также отстоять многие памятники архитектуры в различных городах России. Исполнительной и законодательной власти все чаще приходится реагировать на активные действия движений автомобилистов, выступающих за наведение порядка на дорогах[35].

Важную роль в изменении отношения власти и общества к публичным гражданским акциям сыграло появление движения «Синие ведерки», участники которого протестуют против выросшего, как они считают, в последнее время количества автомобилей со спецсигналами путем установки на крыше своих автомобилей ведерок синего цвета, имеющих внешнее сходство с проблесковыми маячками. Они показали возможность в рамках цивилизованных мирных акций ставить перед государством волнующие людей вопросы и показывать механизмы их возможного решения[36].

За последнее время возникло много проектов схожей формы. В частности, отдельные активисты и их сторонники с помощью интернет-сайтов борются с пробками на дорогах[37]. В текущем году получила свое развитие и акция «Страна без глупостей». Молодые активисты требуют соблюдения прав на свободу фотосъемки, борются с незаконными парковками и др. Замеченные правонарушения фиксируются на фото и видео, оперативно выкладываются в сети, при необходимости отправляются в качестве доказательства в прокуратуру.

Социальные сети помогают организовать и краткосрочные акции, собирающие много людей для решения конкретной задачи. Так, в форме

---

[35] Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS»/Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

[36] http://www.kommersant.ru/doc/1756344/print.

[37] http://www.probok.net/, http://epavlov.livejournal.com/

массового субботника успешно прошла всероссийская акция «Блоггеры против мусора», собравшая около 20 тыс. участников.

Выше шла речь о новых инициативах на местном уровне – это и дружины по охране общественного порядка, и инициативы по развитию местной инфраструктуры руками граждан и многие другие.

Формой гражданской инициативы следует считать и постепенно распространяющееся в России социальное (культурное) предпринимательство. Эти проекты предполагают как минимум самоокупаемость, но их главная цель – быть полезными обществу.

Использование новых технических возможностей позволяет донести практически любую проблему до широкой общественности. Так, постоянно ширится практика по видео-фиксации незаконных действий чиновников, сотрудников правоохранительных ведомств. К примеру, в текущем году в Москве были зафиксированы новые случаи сноса исторических памятников, однако все они были подробно описаны в интернете с приложением фото и видеоматериалов.

Масштабы гражданских инициатив не стоит преувеличивать. Скорее – это общий сигнал пробуждения гражданской активности в стране, который необходимо использовать для создания новой общественной атмосферы. Подавляющее большинство потенциальных участников «модернизационной коалиции» по-прежнему сидит на виртуальном диване, мечтая, что власть сама, без их участия, создаст современное государство. Но создание новой общественной атмосферы – непременное условие формирования действенной, а не виртуальной коалиции за игру по правилам, за реальное верховенство норм закона. И чем больше граждан включится в активную работу по обустройству окружающей жизни, тем больше шансов на общий успех, на поступательное движение вперед без социальных катаклизмов.

Власть далеко не равнозначно отзывается на гражданские инициативы. Президент РФ периодически встречается с активными гражданскими активистами из блогосферы. Но есть и другие примеры, когда благая общественная инициатива вызывает подозрение и раздражительность власти, не воспринимающей саму возможность полезного независимого коллективного гражданского действия.

Всемерное содействие повышению конструктивной социальной активности населения имеет ключевое значение для реализации модернизационной повестки дня. Общественная активность и инициатива, культура солидарности и коллективного действия являются базой для развития общественных институтов.

Активизация «творчества масс» и содействие развитию практик гражданского участия, в том числе в благотворительной и волонтерской деятельности, окажут благотворное влияние на общественный климат и выстраивание конструктивного общественно-государственного диалога. Для этого будет полезным и формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания.

Государство вместе с ведущими общественными организациями и фондами должны развернуть информационную кампанию, продвигающую конструктивную социальную активность, которая распространяет позитивные культурные образцы социальной активности. Кампания может использовать различные ресурсы и методы пропаганды – от специальных роликов и другого рода рекламы до создания позитивных образов сериалах и книгах.

Основным методом развития социальной активности является поддержка развития благотворительности и волонтерства. В Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации заложены конкретные измеримые результаты их реализации: рост поддержки в обществе и расширение участия граждан и организаций в благотворительной и добровольческой деятельности; повышение доверия граждан к благотворительным и иным некоммерческим организациям; расширение объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций; увеличение числа граждан – участников благотворительной и добровольческой деятельности; увеличение объема финансовых активов, аккумулируемых в рамках целевого капитала некоммерческих организаций и в фондах местных сообществ; развитие инфраструктуры информационной и консультационной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности; повышение эффективности благотворительных и добровольческих программ; повышение качества жизни граждан Российской Федерации[38].

[38] Группа по доработке стратегии 2020

Протестная активность.

Возможный уход гражданской активности во внеправовое, экстремистское русло – одна из основных причин, по которой государство должно прислушаться к обществу и дать ему возможность добиваться своих целей. Исследования ведущих социологических агентств в течение всего года демонстрировали высокие показатели протестных настроений среди россиян и их готовность включаться в протестные действия.

Протестная активность возникает быстро, непредсказуемо, ее сложно контролировать. Последние годы демонстрируют тому ряд подтверждений: перекрытие футбольными фанатами автомагистрали и события на Манежной площади, стихийные акции протеста после выборов мэра Астрахани в 2009 г., стихийное перекрытие дороги на ул. Молодежной г. Химки в знак протеста против вырубки сквера в июле 2011 года. Все эти акции планировались буквально накануне событий, однако имели больший общественный резонанс, чем согласованные и заранее подготовленные протестные митинги.

Массовое включение граждан в протестные акции наблюдается тогда, когда ограничения или ущемления в правах касаются непосредственно их жизни или интересов. Граждане не готовы массово и активно включаться в протестные действия против ограничения 31-ой статьи Конституции России. Пока не нарушены их личные права и интересы они не видят большого смысла в сборах, митингах и демонстрациях. Когда же эти личные права нарушены, то они собираются и протестуют, невзирая на существующие ограничения. Примером могут служить акции протеста шахтеров «Распадской». Повышение транспортного налога спровоцировало массовые акции протеста в Калининградской области. Разрушение привычного места отдыха в Подмосковье спровоцировало кампанию в защиту Химкинского леса.

Граждане протестуют, как правило, против следствия проблем, когда становятся очевидными результаты неверного решения. Протест не возникает против коррупции, бюрократизма, административных барьеров, хотя именно эти явления подчас стоят за волнующими граждан проблемами. Протестные акции возникают при вырубке лесов (не против принятого решения, а против вырубки), против повышения цен на жилищно-коммунальные услуги (а не против неэффективной и

непрозрачной системы управления), обмана дольщиков (а не против существующих пробелов в законодательстве, коррупции, бесконтрольности сферы строительства). В этой связи становится рельефнее важность проработки ключевых решений и законопроектов с участием общественности. Почти все протестные акции, даже не связанные с решениями властей или действиями государственных служащих, не обходятся без апеллирования к власти.

Следует признать, что одним из ключевых факторов возникновения протестной активности в России является неэффективность институтов представительной демократии, которые подчас не заинтересованы в агрегировании и выражении интересов различных социальных групп.

Наиболее активные и массовые протестные кампании проводились в тех случаях, когда общественно-политические институты не пытались агрегировать и артикулировать ущемленные интересы граждан – дольщиков, шахтеров, уволенных и лишенных льгот, а органы власти не предпринимали никаких действий. Поэтому они были вынуждены самоорганизовываться и начинать действовать в защиту своих интересов самостоятельно, преодолевая существующие барьеры.

Активизация протестной активности является порой самым эффективным способом для инициирования конструктивных действий со стороны органов власти. В общественном сознании закрепляется «порочная» цепочка: проблема – протест – общественное внимание - действия властей. Власти порой демонстрируют свою растерянность перед лицом протестных акций: замалчивание конфликта может, конечно, закончится его мирным разрешением, а может привести к эскалации с привлечением внимания уже широких кругов общественности. Давление на протестующих без попытки решить их проблемы приводит к накоплению социальной напряженности.

Основными субъектами протестной активности являются оппозиционные политические партии и «несистемная» оппозиция. Именно эти организации пытаются инициировать масштабные всероссийские акции протеста и протестные кампании. Однако в большинстве случаев они не получают поддержки населения, в подобных мероприятия принимают участие только сторонники данных организаций.

Другая группа инициаторов протестного движения – местные общественные организации и инициативные граждане. Протесты

возникают в связи с конкретными сложными ситуациями (вырубка парков, мошенничество в сфере строительства и др.), и, в большинстве случаев отсутствуют «внешние» центры координации протестной активности. Такие протестные кампании строятся на сетевых принципах. Создается впечатление, что четкий центр организации протестного движения отсутствует, однако он существует, но в ином виде, зачастую неформальном координационном центре. Такие акции способны мобилизовать больше сторонников. Именно за счет интеграции, добровольного и мотивированного включения в протестную активность нескольких субъектов создаются условиях для масштабных и длительных протестных кампаний.

Важной особенностью современных протестных кампаний является все большее включение в их реализацию Интернет-технологий. Это и проведение протестных акций в Интернете, и осуществление коммуникации между субъектами протестной активности. Также следует отметить, что все большую роль в освещении протестной активности играют Интернет-СМИ и другие каналы опубличивания информации. Фактически, именно Интернет-каналы стали размещать наибольшее количество сообщений о протестной активности. Зачастую, благодаря этому, протестные кампании получают освещение и в традиционных СМИ. Принципиальным отличием современной ситуации является существенно более легкая процедура коммуникации. Интернет позволяет практически беспрепятственно передавать информацию, новости, мнения и суждения. Здесь нет временных, цензурных, технических и иных барьеров для высказывания своего мнения и донесения информации.

Поддерживать протестную активность готовы в первую очередь неработающие категории населения, низкообеспеченные граждане. Поэтому в регионах с высокой безработицей наблюдается напряженная ситуация. Накапливающийся протест может выражаться не только в стандартных протестных действиях (митинги, демонстрации и т.д.), но и в других формах – социальная апатия, миграция. Нужно учиться переводить обоснованный социальный протест на рельсы конструктивной гражданской активности с возможностью полноценного обсуждения проблемы и ее дальнейшего решения в спокойном русле с участием государства.

Протестные настроения резко активизировались в связи с выборами депутатов Государственной Думы. 10 декабря 2011г. в центре Москвы прошел митинг, собравший по приблизительным оценкам около 50 тыс. участников. Это была самая массовая протестная акция в России с начала 1990-х гг. Несмотря на то, что митинг был организован представителями политической оппозиции, основную часть пришедших на Болотную площадь составили граждане, не принадлежащие к политическим течениям. Поводом для массового протеста стали опубликованные в Интернете данные и видеоролики о якобы имевших место массовых нарушениях в ходе выборов и подсчета голосов. Митинг на Болотной площади показал, что протестная активность в России перешла на качественно новый уровень. Организованная и цивилизованная форма выражения протеста демонстрирует зрелость гражданской активности в России и дает надежду на то, что разрешение общественного конфликта возможно в рамках конструктивного диалога и компромисса.

2.2. Благотворительность, добровольчество, волонтерство

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

Согласно недавно проведенному исследованию, Россия занимает далеко не почетное 138-е место среди 153 стран в мировом рейтинге благотворительности со следующими показателями: 6% населения совершали за истекший месяц благотворительные пожертвования, 20% граждан работали волонтерами, 29% - помогали нуждающимся людям[39].

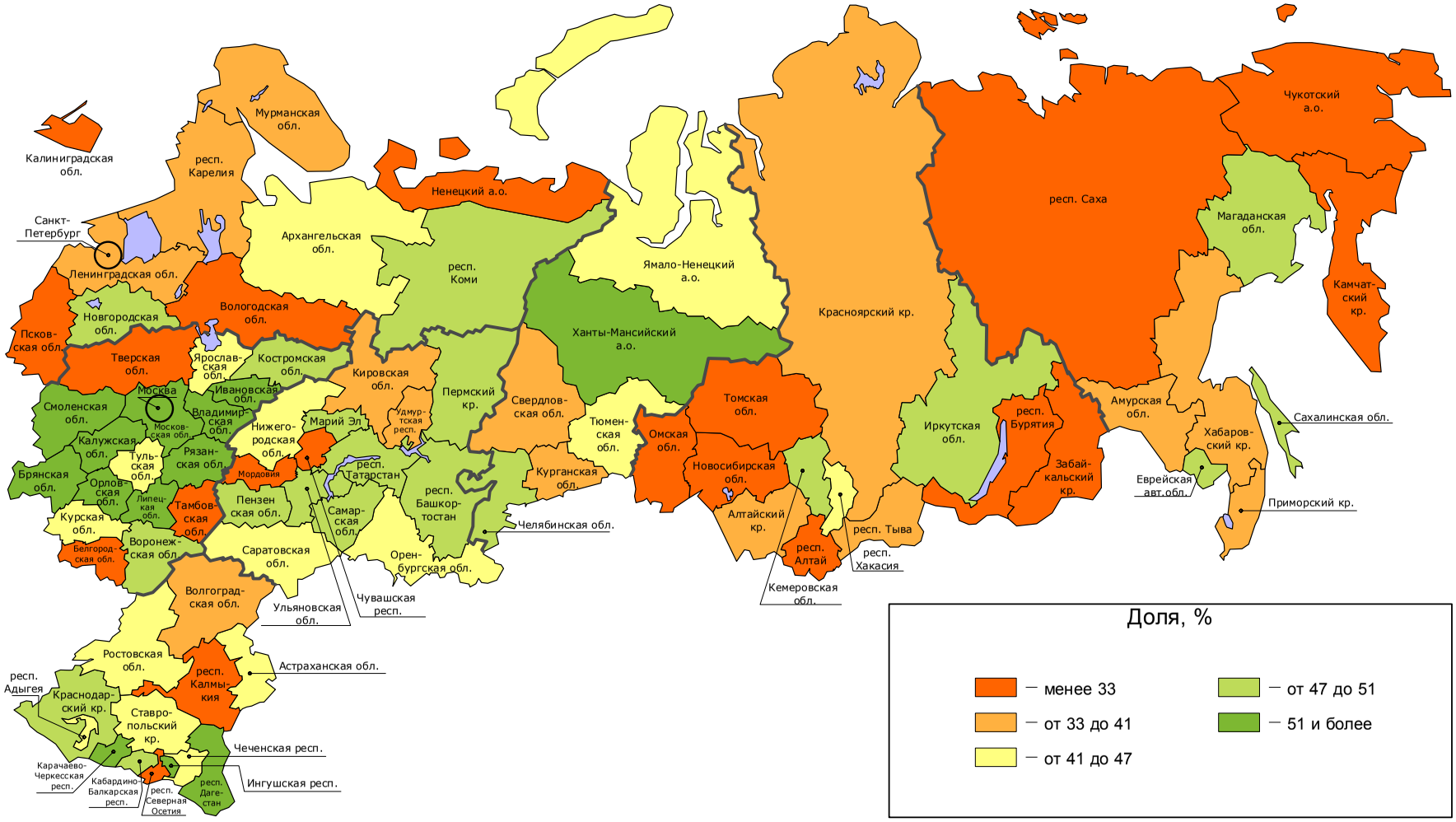
[39] При подготовке раздела использованы материалы: Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации. - М., Форум доноров, 2011.

По данным фонда «Общественное мнение» желание участвовать в благотворительной или общественно полезной деятельности декларирует каждый второй респондент (55%). Реально же, судя по результатам опроса того же Фонда, благотворительностью за последний год занимались только 47% респондентов.

В современном российском социуме сложилось парадоксальное представление и о благотворительности, и о благотворителях. С одной стороны, 61% респондентов утверждают, что в их окружении нет никого, кто бы занимался благотворительностью, и в два раза меньше (27%) считают, что в их ближнем круге благотворители есть. А с другой – без малого половина россиян (47%) признаются, что занимались теми или иными видами благотворительности.

Что касается форм добровольческой активности, то по результатам опроса ВЦИОМ, наиболее популярной добровольческой деятельностью является озеленение (18%), уборка территорий (16%), помощь бездомным животным и заповедникам (10%). Согласно исследованию «InResearch», россияне подавали нищим на улице (24,3%), отдавали одежду (13,3%) или другие вещи (6,9%) благотворительным организациям. Денежные пожертвования благотворительным организациям в прошедшем году делали только 10,1% россиян. По данным ФОМ наиболее популярные виды благотворительной деятельности –помощь вещами (23%), деньгами и участие в благотворительных акциях (по 17%), оказание помощи на дому или физической помощи (16%). По данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ-ВШЭ, общий объем денежных пожертвований частных лиц (речь идет о массовой филантропии, пожертвования крупных доноров не учитываются) составил примерно 28 млрд руб. в 2009 г., 25 млрд руб. в 2008 г., 24 млрд руб. в 2007 г. и 23 млрд руб. в 2006 г.

Осуществляли денежные пожертвования



Осуществляли денежные пожертвования

Характерной особенностью добровольческого движения в России являются низкая вовлеченность россиян в формальное добровольчество, связанное с деятельностью в какой-либо организации, и высокая неформальная добровольческая активность россиян. В то же время такая частная, спонтанная помощь составляет примерно 10% от общего объема рынка благотворительности. А порядка 90% приходится на благотворительность корпоративную. Так что большую часть (по крайней мере, легальной, проходящей через официальные организации и фонды) помощи у нас в стране оказывают именно фирмы[40].

На смену праздничным выездам в детский дом постепенно приходят хорошо организованные социальные инвестиции. Например, программа «Дорога к дому», включающая «родительскую академию», биржу труда для несовершеннолетних, «восстановительное правосудие» с целью разрешения конфликтов между несовершеннолетними правонарушителями и пострадавшими. Компания «Северсталь» развивает этот проект в Череповце уже шесть лет. За это время на 30% снизилось появление в детдомах новых сирот, а для 20% детей, участвовавших в программе, нашли приемные семьи.

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

В социальных сетях активно развиваются и неинституционализированная, спонтанная благотворительность, и волонтерство, которые опережают здесь НКО: стоит упомянуть участие добровольцев в тушении пожаров и помощи пострадавшим летом 2010 г. и акцию «Блоггеры против мусора».

---

[40] http://expert.ru/russian_reporter/2011/28/blagotvoritelnost-kak-biznes/

Одна из самых заметных тенденций, проявившаяся в последние годы, – рост **добровольчества**. Особенно его ощутили в корпоративных фондах и в фондах помощи. Обсуждение темы волонтерства активизировалось в русле дискуссий вокруг пожаров лета 2010 г. и подготовки к Олимпиаде-2014. Нельзя не упомянуть ЖЖ-сообщество pozar_ru, которое координировало действия добровольцев, занимавшихся тушением пожаров, оказанием помощи пострадавшим во многих регионах России. Другим добровольческим интернет-ресурсом была «Карта помощи», собирающая информацию о пострадавших во время пожаров и точках сбора помощи.

Основной мотив для добровольческой активности состоит в желании быть полезным, помогать нуждающимся (58%). Значительно реже люди занимаются добровольчеством с целью решить определенную проблему (14%), из-за стремления поделиться с другими способом ее решения, отплатить людям добром за добро (по 12%). Некоторые также отмечают, что становятся добровольцами ради собственного удовольствия (17%), интересного времяпрепровождения (12%), получения полезных навыков (5%), новых знакомств (4%).

Молодежь, наряду с пенсионерами, наименее вовлечена в добровольческую деятельность (более половины респондентов в этих возрастных группах не занимались ни чем подобным). В отличие от представителей других возрастных групп молодые россияне чаще выбирают для себя участие в экологических маршах и социально-значимых мероприятиях. И напротив, молодежь реже всего участвует в адресной помощи нуждающимся (8% против 12-14%), пострадавшим в катастрофах (4% против 6-7%), благотворительности (14% против 19-21%), озеленении и благоустройстве (15% против 17-21%). Среди молодежи наименее распространено стремление к добровольческой деятельности из «благородных» мотивов: желания быть полезным (48% против 58-63% в других группах), отблагодарить за добро (7% против 16% среди пожилых). Напротив, молодые люди чаще становятся добровольцами ради приобретения полезных навыков (8% против 1% среди пожилых), новых знакомств (5% против 1% соответственно).

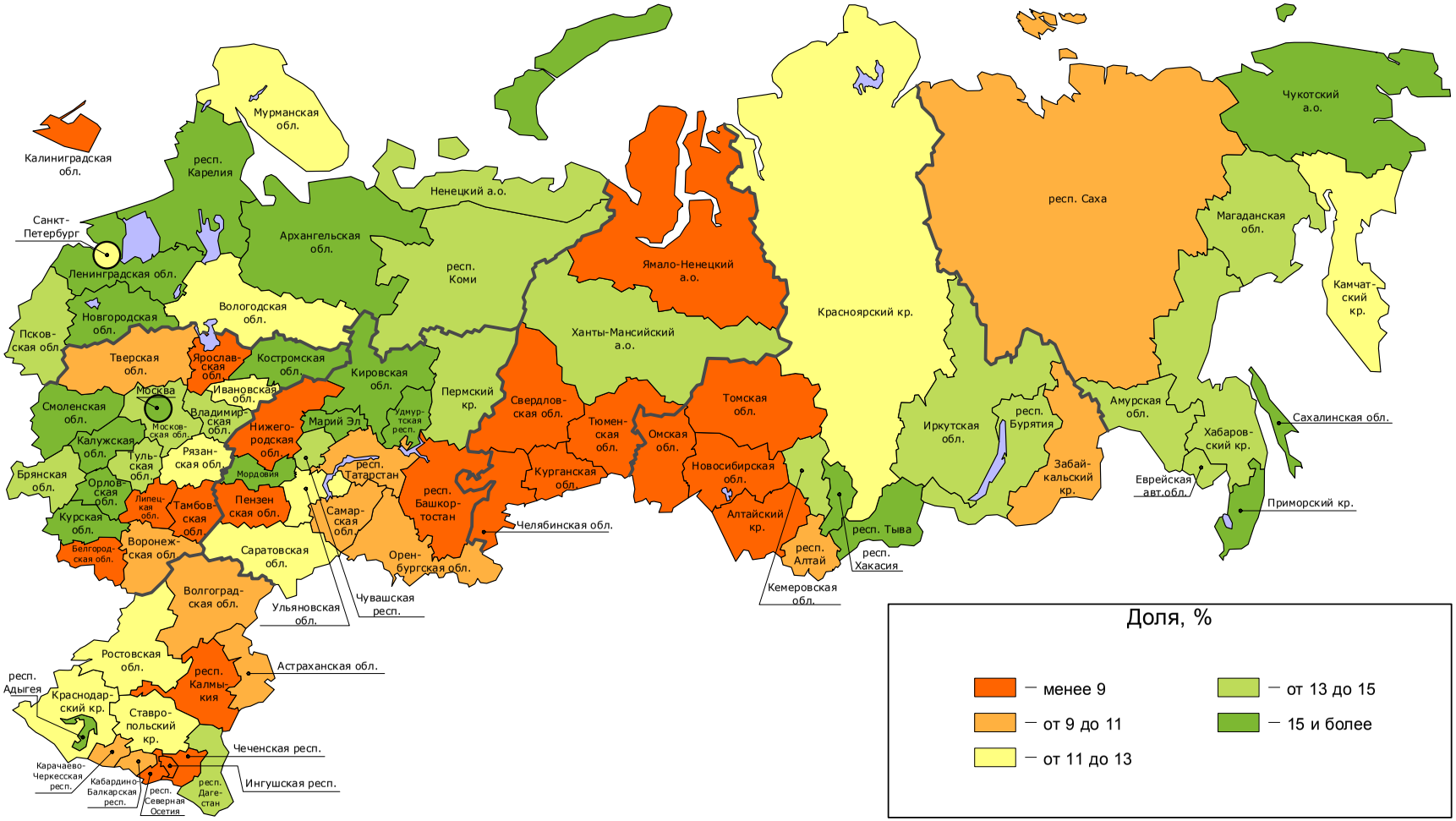
Время, потраченное на добровольческую работу, различается в зависимости от того, принимает ли участие гражданин в деятельности НКО, и если да, то в какой именно. Наибольшее количество часов в месяц потратили представители экологических и правозащитных организаций,

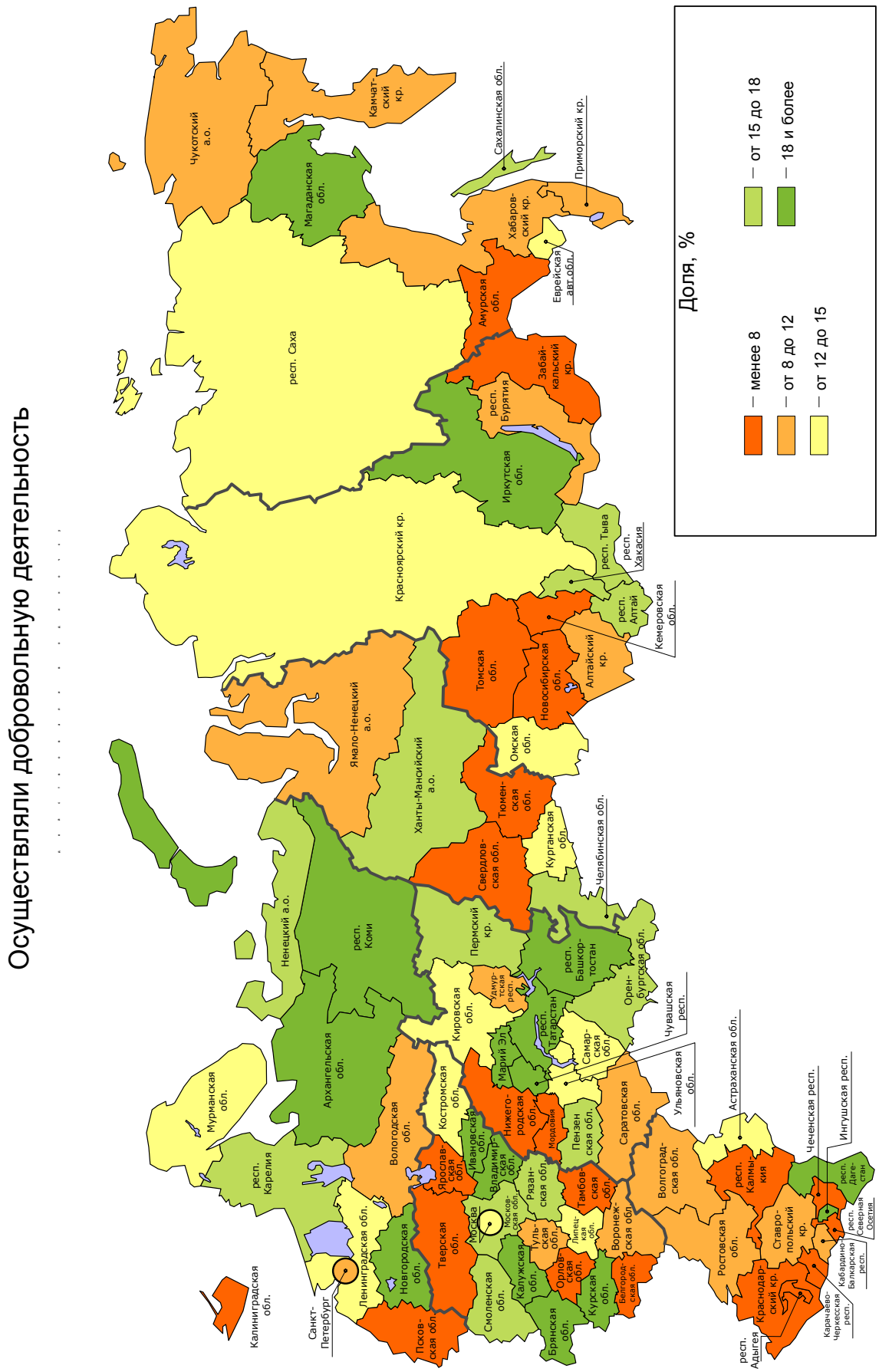
обществ инвалидов, ветеранских и молодежных политических объединений, наименьшее - участники движений национально-патриотического толка и объединений родителей.

Наиболее распространена среди россиян добровольческая деятельность в одиночку. Самостоятельно занимаются добровольческой деятельностью больше половины в нее вовлеченных (13% опрошенных). Действуя через те или иные организации, чаще всего люди, занятые добровольческой деятельностью, участвуют в ней по месту работы (4%). Еще 3% респондентов задействованы в организациях по месту жительства. 2% участников опроса отметили инициативные группы, движения. По 1% - собес, государственные и муниципальные органы социальной защиты населения; другие государственные или муниципальные учреждения; религиозные общины, приходские общины, церковные организации; а также Интернет. Остальные варианты: российские благотворительные фонды; иностранные международные благотворительные организации, фонды; российские общественные и другие некоммерческие организации, кроме фондов; национальные общины или землячества - были менее популярны, их отметили менее 1% опрошенных.

Таким образом, если в одиночку добровольчеством занимаются около 14,5 млн. человек, то организованным путем в это дело вовлечено около 2 млн. человек через инициативные группы и движения, около 3,3 млн. человек - по месту жительства, 5,1 млн. человек - по месту работы. Через российские благотворительные фонды в добровольчество вовлекаются порядка 439 тыс., через общественные организации и другие НКО (кроме фондов) - 571 тыс., через государственные и муниципальные учреждения, в том числе социальной защиты - 1,8 млн. чел. Около 1 млн. человек осуществляют свою добровольческую деятельность через религиозные, приходские общины, церковные организации; через национальные общины или землячества - 134 тыс. чел. Через Интернет в добровольчество вовлекаются чуть больше полумиллиона человек (596 тыс.).

Осуществляли добровольную деятельность





В наиболее популярном блог-сервисе «Живой журнал», можно найти

около 300 сообществ и около 450 авторов журналов, которые интересуются темой благотворительности. Различные сообщества могут объединять от нескольких десятков до тысяч пользователей[41].

Ряд блогов представляют собой интернет-ресурсы, на которых делятся информацией о различных благотворительных мероприятиях и начинаниях, размещают призывы по сбору средств на самые разнообразные филантропические цели: защита животных, лечение детей, поддержка детей в детских домах, помощь бездомным и другое. Например, это сообщества «Помощник» (nuzhna_pomosch), «Вместе – сможем все!» (vmeste_smozhem)[42].

Однако чаще блоги благотворительной тематики ведутся людьми, занимающимися решением какой-то определенной социальной проблемы. Это и благотворительные фонды, группы волонтеров и отдельные активисты. В блоге сообщества «Компания довольных жизнью усыновителей» (positive_adopt) участники делятся опытом, спрашивают совета, рассказывают об историях усыновления. В сообществе «Детдом» (detdom) обсуждаются проблемы детских домов и детей без родителей, размещаются просьбы о помощи. Еще одно сообщество – «Помогите спасти детей» (help_save_child) – создано волонтерами группы милосердия РДКБ для распространения информации о помощи детям – пациентам больницы.

Нередко деятельность интернет-блоггеров не ограничивается акциями в сети. Простота коммуникаций в блогах помогает организовать и оффлайновые мероприятия. Все это помогает веб-журналам с филантропической направленностью не только распространять информацию и вовлекать новых сторонников, но и заниматься реальной помощью. Сила блогов не только в распространении призывов о содействии в решении социальных проблем. Блоги – это и инструмент построения сообщества единомышленников, который позволяет координировать общие действия.

Существуют также и отдельные сообщества, объединяющие волонтеров. Например, объединения пользователей блогов «Сообщество волонтеров» (ru_volunteers), «Клуб волонтеров» (club_volonterov), «Доброволецъ» (dobrovolno) используются участниками волонтерского

[41]http://philanthropy.ru/analysis/2010/03/05/1320
[42]http://philanthropy.ru/analysis/2010/03/05/1320

движения как площадки для обмена опытом, дискуссий, установления контактов, привлечения новых участников и организации благотворительных мероприятий.

Широкий резонанс получила в текущем году деятельность благотворительного **фонда «Федерация».** В декабре 2010 г. данным Фондом был организован благотворительный концерт в Санкт-Петербурге, в котором приняли участие не только десятки голливудских звезд но и премьер-министр В.В. Путин. Однако в марте 2011 года мать одной из тяжелобольных девочек сообщила, что обещанные деньги от фонда не поступили. Журналисты не смогли найти его официальный сайт, а также отчет о полученных и перечисленных средствах. Спустя некоторое время от имени фонда была оказана помощь нескольким больницам. В июле 2011 г. состоялся новый концерт в Москве с участием звезд Голливуда. Разгорелся новый скандал: большинство медицинских учреждений – «получателей благотворительной помощи от фонда», указанных на официальном сайте «Федерации», денег опять не получили. Такие события создают вокруг институциональной благотворительности устойчивый негативный контекст, и в то же время привлекают внимание гражданского общества к проблемам развития благотворительности. В целом негативное поле в сфере благотворительности часто возникает посредством неформальных практик властных структур, которые получили название «благотворительного рэкета». Речь идет о практиках, когда госструктуры в добровольно-принудительном порядке заставляют участвовать бизнес в тех или иных мероприятиях.

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

До настоящего момента в России не существует точной статистики, отражающей деятельность благотворительных фондов. Сколько и каких именно фондов работает в стране, сколько они привлекают и распределяют средств, по каким тематическим направлениям, – эти вопросы пока остаются без полноценного ответа. Отдельные экспертные оценки и приблизительные подсчеты на основе системы Росстата и базы электронной отчетности НКО, предоставляемой в Министерство юстиции, являются, скорее, предположительными, чем основанными на достоверных сведениях. Тем не менее, имеющиеся данные позволяют выявить основные тенденции развития **институциональной благотворительности** в нашей

стране, наметить стоящие на этом пути барьеры и возможные механизмы их преодоления.

Результаты исследований показали, что число благотворительных фондов все еще не велико (около 300 организаций), но при этом сам сектор является развивающейся, динамичной частью благотворительного сообщества. Общий объем средств, находившийся в 2010 г. в распоряжении 107 опрошенных в ходе качественного исследования фондов, составил 23430064 тыс. рублей.

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

Аналитическое исследование корпоративной благотворительности компаний в России, проведенное Центром корпоративной социальной ответственности в мае 2011 г., фиксирует получение конкурентного преимущества как одну из побудительных причин благотворительной деятельности. Иными словами, благотворительность оказывается частью стратегии развития компании. Исследование также показало, что основными направлениями корпоративной благотворительности являются образование и просвещение, социальная работа и социальная защита, помощь и развитие местных сообществ. Основной же формой корпоративной благотворительности являются денежные выплаты и пожертвования сотрудников, и только затем следуют натуральные пожертвования и оказание услуг.

Если говорить об объемах средств, выделенных на благотворительность, в зависимости от отраслевой принадлежности компании, то выделяются предприятия добывающей промышленности – их вклад в общей сумме расходов на благотворительность составляет до 31%. Среди лидеров предприятия Тюменской области и Башкортостана.

Фондам местных сообществ (ФМС) посвящено исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ-ВШЭ, в процессе которого было опрошено 28 руководителей таких фондов и представителей власти. Называя функции фондов местных

сообществ, большая часть респондентов отметила, что это, во-первых, грантодающая организация, действующая на определенной территории; во-вторых, это ресурсный центр для НКО, в-третьих, - ФМС часто выполняет функции агентства развития. Кроме того, ФМС также реализует и собственные программы.

В конце 2006 г. вступил в действие Федеральный Закон «О порядке формирования и использования **целевого капитала** некоммерческих организаций». Так в Россию пришла модель эндаумента, или целевого капитала – одной из наиболее популярных в мире форм финансовой поддержки некоммерческих организаций.

В России наблюдается поступательный рост числа фондов целевых капиталов (к 2007 году было зарегистрировано 13 фондов, а к началу 2011 г. – около 60) даже в условиях экономического кризиса.

Согласно российскому закону целевой капитал – сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователем в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации. Говоря о целевом капитале в целом, следует рассматривать его как специфическую систему работы с пожертвованиями, которая базируется на собственных принципах, отличающих его от более привычной, классической модели благотворительности. В частности, целевой капитал может формироваться только за счет денежных средств, для поддержки определенной организации или определенной сферы деятельности), при этом законом определен достаточно широкий перечень инструментов, в которые допускается размещать средства целевого капитала. Активы целевого капитала являются неприкосновенными и не могут быть потрачены на финансирование текущей деятельности организации. Использования дохода ограничено следующими сферами: образование, наука, здравоохранение, искусство, культура, физическая культура и спорт (за исключением профессионального спорта), архивное дело, социальная помощь (поддержка). В мире действуют более 1000 эндаумент-фондов, располагающих значительными средствами. Для примера: в эндаументах 332 вузов США и Канады содержится более 325 млрд долларов.

В России половина фондов целевого капитала также создана для поддержки высших учебных заведений. Вузы первыми освоили данную модель. Сегодня крупнейшие фонды целевого капитала функционируют при Московском государственном институте международных отношений, Санкт-Петербургском государственном университете, Европейском университете в Санкт-Петербурге, Финансовом университете при Правительстве РФ и др. Пока единичные фонды созданы в сфере здравоохранения, социальной помощи и поддержки (Фонд целевого капитала для помощи хосписам «Вера»), в сфере спорта (Национальный специализированный фонд поддержки детско-юношеского спорта). В сфере искусства также появился Фонд целевого капитала Эрмитажа.

В последнее время был принят **комплекс законодательных актов**, значительно облегчивших осуществления благотворительной деятельности. Серьезным шагом на этом пути стало одобрение Правительством РФ Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, ставшей логическим продолжением Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Последняя относит содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства) к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики.

Концепцией содействия развитию благотворительности и добровольчества в Российской Федерации предусмотрен ряд основных направлений: содействие развитию благотворительной и добровольческой деятельности физических лиц и организаций, то есть благотворителей; содействие развитию институтов благотворительности; содействие развитию института социальной рекламы.

В конце 2010 г. были приняты поправки в Федеральный Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», которые расширили перечень целей благотворительной деятельности. К ним, в частности, были отнесены: оказание бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения; содействие добровольческой деятельности. Уточнено понятие «доброволец»: теперь добровольцами признаются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг

(добровольческой деятельности), тогда как раньше это был безвозмездный труд.

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

В течение 2011 г. были расширены налоговые льготы для благополучаталей. В середине июля 2011 г. были приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, устранившие существовавший многолетний парадокс. До принятия поправок взносы учредителей в имущество созданной ими некоммерческой организации, например, благотворительного фонда, облагались налогом на прибыль, в то время как вклады в уставный капитал коммерческой компании – нет. Другим долгожданным новшеством стало расширение видов целевых поступлений в НКО, освобождаемых от налога на прибыль. Теперь целевыми поступлениями признаются доходы в виде безвозмездно полученных некоммерческими организациями работ (услуг). Важным изменением стало отнесение к целевым поступлениям безвозмездно полученных НКО имущественных прав. Также значимым изменением является расширение перечня программ, гранты на поддержку которых теперь не облагаются налогом на прибыль. Отныне предоставлена возможность не облагать налогом на прибыль гранты на конкретные программы в области физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта).

На фоне заметных подвижек в законодательстве остаются отдельные пробелы. Не разрешена проблема расширения списка иностранных и международных грантодающих организаций, гранты которых не облагаются налогом на прибыль. На сегодняшний день в перечень входит только 13 организаций; порядок и основания включения в данный список новых доноров до сих пор не определены, равно как и для перечня

российских и иностранных грантодающих организаций, выдающих необлагаемые НДФЛ гранты физическим лицам.

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

Принятие закона «О национальной платежной системе 27 июня 2011 г. (большая часть положений закона вступает в силу в июле 2012 г.) решило многие проблемы, связанные с приемом электронных пожертвований. Данный закон, в частности, подробно регулирует процедуру проведения расчетов при помощи электронных кошельков и не устанавливает запрета на сбор пожертвований с их помощью. Вместе с тем, вопрос о сборе пожертвований с участием небанковских платежных агентов остается нерешенным.

Нельзя не напомнить и о ситуации со ставками страховых взносов для НКО во внебюджетные фонды (ПФР, ФСС, ОМС), которые только коллективными усилиями третьего сектора удалось снизить с 34% до 24% для НКО, применяющих упрощенную систему налогообложения.

В целом одной из причин отсутствия системного подхода к законодательной поддержке развития благотворительности является тенденция гармонизации и унификации законодательного регулирования деятельности юридических лиц (коммерческих и некоммерческих организаций). Результатами таких изменений становятся законопроекты и нормативные акты, которые устанавливают единые для всех организаций требования – без учета специфики деятельности НКО и того, что к юридическим лицам относятся не только коммерческие организации.

Требуется дальнейшее законодательное регулирование многих вопросов, связанных с развитием добровольчества, в том числе и решение вопроса об одновременном применении двух терминов «доброволец» и «волонтер» для обозначения одной и той же безвозмездной деятельности физических лиц. Остаются нерешенными и дискуссионными вопросы о социальных гарантиях добровольцам, поддержке и стимулировании

добровольческой деятельности, расширении видов деятельности, в рамках которых возможно привлечение добровольцев и т.д.

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

Прогнозы развития благотворительно сектора в России в целом позитивны. Активность и число разных типов фондов будут расти. Прежде всего, это коснется фондов помощи и фондов целевого капитала. Последние могут рассматриваться как главная точка роста всего благотворительного сектора. Значительное влияние на дальнейшее развитие благотворительности окажет применение информационных технологий, а также появление новых образовательных площадок. И, конечно, сектор нуждается в новых лидерах и новых проектах, которые смогут укрепить и расширить влияние сектора российской благотворительности как в России, так и за рубежом.

2.3. Гражданский контроль и общественная экспертиза

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

негосударственными органами, организациями и их должностными лицами[43].

Система государственного управления не может быть оптимально и даже удовлетворительно организована в условиях её закрытости для общества, властной монополии и отсутствия механизмов обратной связи. Невозможность осуществления контроля над властными органами, вследствие государственного устройства или отсутствия механизмов независимого контроля, неизбежно приводит к опасности принятия неправильных решений, а также к рискам подмены общественных интересов интересами узкокорпоративными, частными или интересами каких-либо коммерческих структур или частными. Собственные, внутренние механизмы осуществления контроля также не могут быть признаны достаточными.

Основными задачами общественного контроля являются содействие обеспечению процедурной прозрачности и регламентированной открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при выработке и реализации государственной политики, оценке её эффективности; содействие в обеспечении и отстаивании прав и законных интересов граждан и общественных интересов при формировании и реализации государственной политики; создание и развитие процедур, механизмов и форм широкого публичного обсуждения всего спектра общественно значимых проблем, повестки дня и перспектив развития страны. Гражданский контроль реализуется в нескольких основных формах, в том числе мониторинга, исследования, расследования, экспертизы.

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эффективный гражданский контроль позволяет подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с

[43] Гражданская энциклопедия.

большим трудом реализующиеся на практике, принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека, способствует оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг, а также восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации. Квалифицированный контроль гражданского общества призван преодолеть административно-бюрократические искажения, выявлять наиболее явные коррупционные проявления, повысить социальную ответственность власти на всех уровнях.

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

В середине 2008 г. был принят Федеральный Закон РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». На основе названного закона в российских регионах были сформированы общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК), призванные осуществлять контроль за местами принудительного содержания граждан.

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

Благодаря систематическому информированию общественности о результатах деятельности ОНК, численность комиссий нового состава увеличилась на 25% и достигла к настоящему времени 714 человек. В ходе первой ротации обеспечена преемственность в их работе. Более 45% членов ОНК прежнего состава согласились продолжить общественную деятельность еще на три года. В то же время в некоторых регионах количество общественных наблюдателей не соответствует масштабу стоящих перед ними задач. Например, в Красноярском крае в общественной наблюдательной комиссии состоят всего 5 человек.

В текущем году была проведена конференция делегатов региональных отделений Межрегиональной общественной организации «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий», которые призваны оказывать всестороннюю помощь членам ОНК в реализации возложенных на них задач. Исходя из того, что её региональные отделения имелись более чем в 50% субъектах Российской Федерации на конференции было принято решение о преобразовании общественной организации в Общероссийскую. Делегаты обсудили и внесли изменения в Устав, избрали новые рабочие органы: Совет, Президиум, ревизионную комиссию и исполнительную дирекцию организации.

Перечисленные меры повлияли на эффективность и компетентность работы членов ОНК при посещении ими мест принудительного содержания, рассмотрении писем, жалоб и заявлений граждан, находящихся под стражей, содействии лицам в социальной адаптации и ресоциализации.

Трехлетний опыт работы наблюдательных комиссий позитивно отразился и на формах их работы. В 2011 году члены ОНК гораздо чаще посещали учреждения, где нарушения прав человека носили системный характер, а администрация не принимала должных мер по их устранению. Практиковались и адресные посещения мест принудительного содержания и лиц, содержащихся в них, которые были обусловлены необходимостью реагирования на поступившие письменные обращения к членам ОНК. Установившееся тесное взаимодействие председателей наблюдательных комиссий способствовало оперативному рассмотрению обращений граждан, чьи родственники отбывали наказание за пределами субъекта федерации, в котором они проживали до осуждения.

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

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

относятся Архангельская, Воронежская, Омская, Псковская и Тульская области.

Однако имелись и случаи необоснованных препятствий членам ОНК при осуществлении ими своих полномочий. Неуважительное отношение к членам ОНК было проявлено 12 октября 2011 г. руководством Рефтинского училища Свердловской области, которое препятствовало пропуску в учреждение общественных наблюдателей и пыталось скрыть причины чрезвычайного происшествия. В ночь с 10 на 11 октября воспитанники разгромили жилые и общественные помещения и вышли из здания на территорию, двадцать человек сбежали за пределы училища. Около двух часов потребовалось членам ОНК Республики Дагестан, чтобы получить доступ в ИВС Ленинского РОВД г. Махачкалы, куда были доставлены 28 участников несанкционированного митинга.

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

В 2011 г. в общественные наблюдательные комиссии поступило большое количество жалоб от осужденных и их родственников, в первую очередь, на грубое, унижающее человеческое достоинство обращение со стороны персонала учреждений, исполняющих наказания; физическое насилие; незаконное наложение дисциплинарных взысканий; неоказание медицинской помощи; неудовлетворительное качество пищи; на перечень, качество и стоимость продуктов, продаваемых в магазинах при исправительных учреждениях; вымогательство денежных средств для решения вопросов об улучшении условий отбывания наказания, условно-досрочном освобождении; несоблюдение санитарно-гигиенических норм, а также температурного режима; не предоставление очередных свиданий.

По-прежнему распространена практика нарушений прав осужденных в материально-бытовой сфере. Нехватка постельных принадлежностей,

недостаток мебели в жилых и банных помещениях, моющих средств, отсутствие скамеек в местах для прогулок осужденных – все это вызывает справедливые жалобы осужденных и их родственников.

Имеются серьезные проблемы в функционировании пенитенциарной медицины, связанные с ее недостаточным финансовым обеспечением; отсутствием необходимого медицинского инструментария, лекарственных препаратов, квалифицированных специалистов (врачей инфекционистов, дерматологов, венерологов, кардиологов).

Постановление Правительства Российской Федерации «О медицинском освидетельствовании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 14 января 2011 г. №3, по мнению членов ОНК, практически не работает. Свидетельством этому стали новые факты смертельного исхода при лечении больных (подозреваемых и обвиняемых), не представляющих опасности для общества, но содержащихся под стражей.

Значимым результатом работы членов ОНК в прошедшем году явилось их активное участие в разработке предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство в части оказания государственной поддержки деятельности наблюдательных комиссий. Подготовленный по предложениям членов общественных наблюдательных комиссий законопроект, касающихся внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 10.06.2008 г. №76-ФЗ и иные законодательные акты, был принят Государственной Думой 23 ноября 2011 г., одобрен Советом Федерации и подписан Президентом РФ 6 декабря 2011 г. № 411.

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

поддержку. Поэтому они придают особое значение реализации положений Федерального закона от 6 декабря 2011 г. №411, которым устанавливается возможность оказания поддержки деятельности общественных наблюдательных комиссий со стороны государственных органов власти и органов местного самоуправления.

Осуществление постоянного и эффективного контроля общественности за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания граждан возможно при условии соблюдения единства слова и дела самими членами наблюдательных комиссий. Поэтому в Общественной палате РФ планируется разработать Кодекс этики членов ОНК, который станет основой для гармонизации отношений при выполнении возложенных на них задач.

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

В данной методике применены гибкие критерии, удельный вес которых позволяет стимулировать определенные направления деятельности советов. По мере актуализации тех или иных направлений весовые показатели критериев могут меняться. Это позволяет использовать методику в качестве инструмента тонкой «настройки» деятельности советов.

В настоящее время приоритет отдан следующим направлениям работы общественных советов: участие в выработке отраслевых стратегий развития, обеспечение общественного контроля за их реализацией, усиление межотраслевого взаимодействия.

По мере совершенствования деятельности общественных советов стало очевидно, что масштабность модернизационных и инновационных проектов, их многоаспектность и межведомственный характер требуют интеграции усилий в ходе их реализации. В этой связи возникла необходимость создания структуры для координации деятельности

отраслевых общественных советов и принятия решений об организации межведомственных экспертных групп.

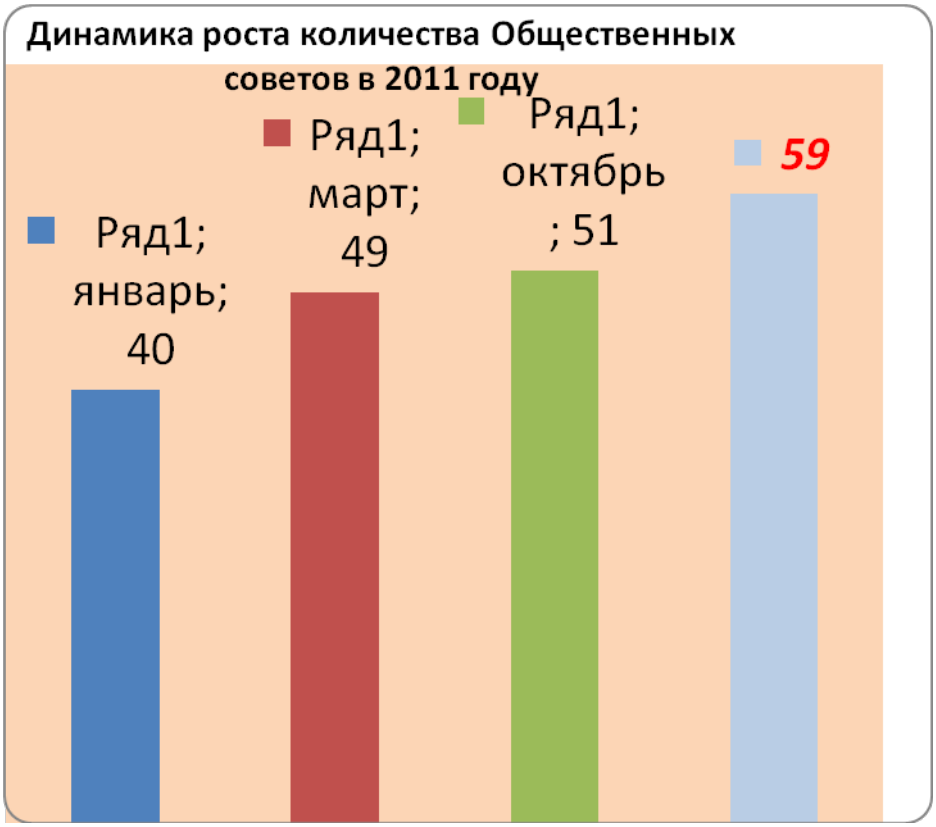
1 июня 2011 года на совместном заседании Общественной палаты РФ и общественных советов при федеральных органах власти было рассмотрено и принято Положение о Координационном комитете общественных советов при федеральных органах власти. Среди основных функций Координационного комитета – организация и осуществление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

Еще одной из функций Комитета является осуществление оценки эффективности деятельности общественных советов при министерствах и ведомствах, составление их рейтингов. В 2011 г. такая оценка проводилась по итогам работы за квартал, полугодие, год. Следует отметить, что работа, направленная на повышение эффективности деятельности общественных советов стимулировала не только их активность, но и послужила основанием количественного роста этих институтов гражданского общества. Динамика такого роста в 2011 году представлена на рис. ____.

В настоящее время в России действует 51 Общественный совет при министерствах и ведомствах. В стадии формирования еще 8 общественных советов. Из 126 членов Общественной палаты РФ в конце 2010 г. 53 вошли в составы общественных советов[44].

Практика создания общественных советов при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти получила свое развитие в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668, который предусматривает создание общественных советов при территориальных органах МВД России.

[44]О работе Общественной палаты Российской Федерации в 2010 г./Электронный ресурс. Приложение к Докладу Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в 2010 г.



В то же время нередки случаи формалистского подхода к исполнению указов Президента РФ о формировании составов общественных советов при министерствах на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций: право выбора «удобных» из всего спектра общественных организаций все равно остается за руководством ведомства.

В текущем году площадка Общественной палаты РФ стала более активно использоваться для проведения совместных мероприятий с участием общественных советов, представителей министерств и ведомств, деловых кругов в интересах выработки консолидированной позиции по важнейшим проблемам общества. Это дает существенный синергетический эффект взаимодействия государственных, общественных и бизнес структур и приносит конкретные результаты.

Сегодня не менее актуально обеспечение широкого и действенного участия НКО в разработке и принятии общественно значимых решений на всех уровнях управления, обеспечение действенного контроля НКО за осуществлением принятых общественно значимых решений на всех уровнях управления, расширение ресурсного обеспечения общественной

экспертизы и общественного контроля. В частности, большую роль представители НКО и других институтов гражданского общества играют в процессе контроля за проведением выборов. В то же время необходимо поддержать внедрение современных электронно-технических средств ввода, передачи и обработки информации, а также контроля всех избирательных процедур.

Важнейшее значение приобретает также организация и качество общественного контроля на уровне общественных советов муниципальных образований. Именно на уровне муниципии решаются самые насущные проблемы жизнедеятельности людей.

Под **общественной экспертизой** понимается публичное осуществление организациями гражданского общества и их представителями научно обоснованного анализа и оценки правоприменительной практики, разрабатываемых законопроектов, программных и проектных разработок, направленных на формирование и реализацию государственной и/или муниципальной политики, а также процесса, результатов и последующих эффектов их выполнения – на предмет их соответствия базовым гуманитарным ценностям, признанным нормам международного права и национальному законодательству. Важнейшей структурой, призванной проводить общественную экспертизу в России, является Общественная палата РФ.

В соответствии с Федеральным Законом № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов является одной из важнейших функций Общественной палаты Российской Федерации. Общественная экспертиза призвана защитить интересы субъектов гражданского общества - граждан и общественных объединений и обеспечить реализацию этих интересов в сфере государственной политики. С целью защиты интересов граждан при принятии и реализации властных решений Общественная палата РФ ежегодно осуществляет экспертизу законопроектов, привлекая к работе профессиональных ученых, выдающихся деятелей науки и культуры, руководителей органов государственной власти, граждан и представителей общественных организаций. При этом, ежегодно увеличивается количество нормативных правовых актов, которые подвергаются общественной экспертизе. В 2006-

2007 годах была проведена экспертиза 65 федеральных законопроектов, а в 2010-2011 годах - 76.

Представляют интерес первые результаты общественной экспертизы законопроекта «Об образовании», размещенного на сайте Общественной палаты. Обобщенное мнение специалистов свидетельствует, что новый закон об образовании действительно необходим.

Общественной палатой РФ проведена экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС) основного общего образования и среднего (полного) общего образования, разработанного Институтом стратегических исследований в образовании Российской академии образования и направленного в Общественную палату РФ на экспертизу Министерством образования и науки Российской Федерации.

Экспертиза и обсуждение показали, что значительное число положений проекта ФГОС основного общего образования нуждается в существенной доработке. Проект ФГОС среднего (полного) общего образования в этой связи выглядит более завершенным, но тем не менее, ряд его положений также требует доработки. Крайне важно до принятия (утверждения ФГОС) провести его широкие общественные обсуждения во всех без исключения субъектах РФ, а также провести апробацию ФГОС в учреждениях разного типа.

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

Общественная экспертиза предполагает дискуссию и среди самих членов Общественной палаты. В частности, острый характер имело обсуждение законопроекта «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

Новым этапом в экспертной деятельности Палаты стала комплексная экспертиза проекта Закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на

плановый период 2012 и 2013 годов», а также проектов федеральных законов, внесенных одновременно с проектом федерального бюджета на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 годов.

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

7 октября в Государственную Думу было направлено заключение Общественной палаты на проект Федерального Закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект был разработан в целях смягчения наказания за экономические преступления по предложению Президента РФ Д.А. Медведева. Представители гражданского общества посчитали недостаточно обоснованным дополнение статьи 15 УК РФ «Категории преступлений» частью шестой, которая наделяет судью полномочиями по изменению категории преступления на менее тяжкую с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств. Авторы особо отметили, что «наделение судьи полномочиями на изменение категории преступления на менее тяжкую не вполне согласуется с логикой уголовного закона». Категории преступлений, по мнению экспертов, определяются законом, исходя из их характера и степени общественной опасности, которая устанавливается в

санкциях статей Особенной части УК РФ в виде конкретных сроков лишения свободы. По мнению членов Общественной палаты, при подобном изменении в действующем законодательстве может быть нарушен «принцип равенства», а сама норма имеет признаки коррупциогенной. Общественники также не согласились с предусмотренными законопроектом изменениями в части смягчения наказаний за преступления против личности: умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, умышленное причинение легкого вреда здоровью, побои, так как это противоречит целям президентских предложений по гуманизации уголовного законодательства.

Ключевое значение для института общественной экспертизы имело одобренное 20 октября 2011 г. Общественной палатой экспертное заключение на проект Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». В заключении было отмечено, что федеральный бюджет имеет серьезную разбалансированность, что выражается в снижении доли акцизных платежей в бюджетах субъектов Российской Федерации. Эксперты также негативно оценили сокращение дотаций на услуги ЖКХ, что может вызвать социальную напряженность. Авторы экспертизы предложили Государственной Думе рассмотреть вопрос о дополнительной поддержке отечественных производителей товаров и услуг, предоставив им определенное преимущество в рамках государственной контрактной системы перед иностранными конкурентами. В заключении предлагается ввести дифференцированную ставку налога на прибыль, что, по мнению членов палаты, будет стимулировать инвестиции в российскую экономику. Общественники поддержали проект бюджета и отметили, что законопроект нуждается в серьезной доработке, затрагивающей его основные макроэкономические параметры.

Среди других законопроектов, в которых остро затрагиваются права и свободы граждан России, и по которым была проведена общественная экспертиза и организованы публичные дискуссии можно отметить следующие: «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О Следственном комитете Российской Федерации (о совершенствовании деятельности органов предварительного следствия)», «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом"», «О спортивной подготовке», «О

внесении изменений в Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"» и целый ряд других.

Деятельность Общественной палаты по организации экспертной деятельности также включает в себя проведение общественных слушаний и работу с письменными обращениями граждан. В 2011 г. было организовано несколько таких слушаний.

Для дальнейшего развития института общественной экспертизы предлагается законодательно закрепить институт общественной экспертизы в российском законодательстве, в том числе, в проекте Федерального Закона «Об общественном контроле» и в других нормативно-правовых актах федерального, регионального и местного уровня. Кроме того, необходимо возвести деятельность общественных экспертов в ранг значимых, почетных и престижных путем материального и нематериального стимулирования и поощрения представителей экспертного сообщества.

Представляется необходимым расширить статьи об общественной экспертизе и закрепить за региональной общественной палатой право проведения публичного обсуждения экспертируемых правовых актов с привлечением не только профессиональных экспертов, но и более широкого круга общественности региона. Такой механизм привлечения граждан к проведению общественной экспертизы положительным образом скажется на объективности и полноте принимаемых заключений Общественной палаты.

Одним из первоочередных шагов на данный момент должна стать разработка и принятие Федеральных Законов **«О гражданском (общественном) контроле»** и «Об общественной (гражданской) экспертизе» либо единого, структурообразующего Закона «О гражданском контроле и гражданском участии». Необходимо также предусмотреть комплекс мер, которые обеспечат участие общественных институтов в разработке, процессе принятия решений (в том числе экспертизе до принятия решений), а также в мониторинге и оценке осуществления того или иного решения.

Закон «О гражданском (общественном) контроле» должен установить правовые и организационные основы общественного (гражданского) контроля за законным принятием и эффективной реализацией НПА, государственных и муниципальных программ,

значимых социально-экономических решений. Данный закон должен объединить существующие формы организации общественного контроля в единую структурированную систему. Субъектами проведения мероприятий по контролю должны стать общественные палаты и общественные советы всех уровней, а также НКО, независимые экспертные группы, аналитические центры и организации, а также отдельные граждане и их объединения. Устанавливаются виды (обязательный, инициативный), порядок и стандарты проведения, рассмотрения результатов контроля. В настоящее время идет активная работа по разработке концепции закона.

Закон должен быть максимально конкретным, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационным. В частности, закон должен категорически запрещать участие в институтах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать защиту независимости общественного контроля. В законе должен быть также отражен принцип соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также проведения контроля и экспертизы на основе признанных (в том числе международных) методик и валидных источников информации. Еще одной важной частью закона должна быть гарантия обязательной обратной связи по результатам мониторинга и экспертизы.

Для комплексного решения этих проблем Общественная палата РФ выступила с инициативой принятия ФЗ «Об общественном контроле». Этот Закон призван создать правовую основу функционирования в нашей стране целостной системы общественного контроля, ее структуру, механизмы функционирования институтов и организаций, осуществляющих функции общественного контроля, правовые нормы взаимодействия гражданского общества и власти.

2.4. Формирование правовой культуры и защита прав граждан»

Решение многих острых проблем сегодняшней России лежит, прежде всего, в области установления единого гражданского поля. Только равенство всех граждан перед законом даст необходимую опору власти и

гражданскому обществу в продолжающейся, но по-прежнему не вполне эффективной борьбе с коррупцией. Ставшая столь остро на повестке дня задача формирования единой гражданской идентичности возможна только на основе формирования единого законного поля, единого поля исполнения закона, единого поля судебной ответственности.

Вокруг системы российского правосудия сегодня сложился вполне определённый общественный климат: у граждан есть уверенность, что на суд можно оказывать давление и оно систематически оказывается, что судьи принимают решение под давлением как «политическим», так и сугубо «денежным». Суд, по-прежнему не занимая должного места в системе ценностей россиян, рассматривается как орудие в борьбе интересов, а не как источник правосудия. Ситуация отягощается полной корпоративной замкнутостью судейской корпорации, недоступной гражданскому контролю. В обществе укоренилось мнение, что формально независимая судебная система в условиях масштабной коррупции и дефектов государственного управления превратилась в замкнутую систему, не способную к самоочищению[45]. На местном уровне широко распространены неформальные связи судей с представителями правоохранительных органов, сформирована система «круговой поруки»[46].

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

Известны случаи неуважения закона даже теми, кто должен служить примером его соблюдения. Такой фон тем более контрастирует с открытым судебным разбирательством между двумя российскими олигархами в Лондоне.

---

[45] Из стенограммы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года «Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность».

[46] Из материалов «Горячей линии» «Стоп, коррупция!», из обращений в Общественную палату Российской Федерации.

Повышение роли закона и соблюдение принятых в обществе правил – важнейшее измерение любой современной модернизации. В России сегодня распространено манипулирование правилами. Есть мнение, что торговля возможностью обойти установленные правила – один из самых больших секторов экономики. Данную ситуацию нужно менять.

Нарушение права на равенство, констатирует Уполномоченный по правам человека в РФ, возникает отнюдь не только в результате осознанной дискриминации отдельных лиц или их групп, но и как следствие наделения других лиц или их групп особыми привилегиями. Однако на фоне крайнего социального расслоения проблема наделения отдельных групп общества привилегиями, имеющими вполне материальное выражение, приобретает подчас острый характер. Так, по-прежнему не утихает общественная дискуссия вокруг автомобилей со спецсигналами. Решение проблемы состоит в том, чтобы все предоставляемые государством преимущественные права были, во-первых, четко основаны на законе, во-вторых, известны и понятны обществу и, наконец, в-третьих – минимально достаточны. При этом ясно, что любые преимущественные права, предоставляемые в обход закона, произвольно или явно избыточно, не могут не рассматриваться как нарушение права на равенство. Или по-другому – как дискриминация[47].

Сотрудники ГИБДД избирательно подходят к нарушениям правил дорожного движения рядовыми водителями и автомобилями со спецсигналами и номерами специальных серий[48]. Именно с проявлениями такой дискриминации на дорогах борется «Общество синих ведерок».

Обеспечение права на равенство, безусловно, зависит от имущественного или должностного положения человека и в этом плане Россия – не исключение. Состоятельный человек может оплатить услуги адвоката, который эффективно защитит его права. Человека известного и популярного в обществе дополнительно защитят его репутация и связи. Государственного служащего – сам факт принадлежности к влиятельной государственной структуре[49].

В целом за последние годы в нашей стране складывается социальная коалиция тех, кто заинтересован в жизни по правилам. Это совершенно

---

[47] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. - М., 2011.
[48] http://ridus-news.livejournal.com/239811.html
[49] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. - М., 2011.

новая ситуация в нашей стране. В нее входит бизнес, зарабатывающий в частной конкуренции. К ним примыкает немало глав регионов и муниципальных образований.

Тем не менее, в России сегодня сложилась тяжелая криминальная обстановка. Налицо многочисленные нарушения общественного порядка, высокий уровень коррупционных, тяжких и особо тяжких преступлений, насильственных, сексуальных преступлений против несовершеннолетних, рецидивной преступности, правонарушений в различных областях, в том числе в обеспечении транспортной, дорожной, пожарной, экологической и других видов безопасности. Все это свидетельствуют о необходимости дополнительных мер, направленных на повышение результативности и эффективности функционирования государственной системы профилактики правонарушений, о необходимости формирования эффективной уголовно-правовой политики Российской Федерации.

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

Еще 29 июня 2007 г. В.В. Путин заявил, что «предстоит рассмотреть сложный вопрос, находящийся на стыке многих социальных проблем, имею в виду выработку подходов к созданию эффективной государственной системы профилактики правонарушений. По сути, речь идет о том, как устранить сами причины, ведущие к криминализации общества. И зарубежный, и наш собственный опыт показывают, что именно на этапе профилактики можно эффективно противодействовать практически всем видам преступлений и, что особенно важно, оградить от втягивания в криминальное «болото» молодежь и людей, которые оказались в трудной жизненной ситуации»[50].

[50] Материал от О.Н. Костиной

Поэтому борьба с преступностью должна быть направлена, прежде всего, против самой идеи допустимости преступления в общественном сознании. Результаты борьбы с преступностью – мощное доказательство правильности курса реформы правоохранительных структур. Важный итог борьбы с преступностью – взаимодействие правоохранительных органов с гражданским обществом в целях защиты прав граждан.

В условиях продолжающейся реформы МВД важно навести мосты между полицией и гражданским обществом. Так, для гражданина преступление - конкретный факт, связанный с ущербом для жизни, здоровья, собственности его самого или его значимого окружения. Он воспринимается негативно, локализован в пространстве и времени. Для сотрудника полиции преступление - абстракция, которая конкретизируется категориями, видами виновного деяния. Поэтому и приоритеты в работе полиции смещены в сторону абстрактной борьбы с криминалом, поддержанием общественного порядка на улицах вместо обеспечения безопасности личности. Эти формальные приоритеты на сегодня привели к ситуации отчуждения полиции от граждан и общества. Граждане воспринимают полицию как организацию, существующую объективно и независимо от интересов граждан и общества, с другой стороны, сотрудники полиции мало учитывают интересы граждан в своей работе. Приоритетным каналом коммуникации между гражданами и ОВД по-прежнему остаётся звонок по номеру 02[51]. Поэтому изменение системы учета преступлений может стать важным шагом к созданию атмосферы доверия вокруг новой российской полиции. Формализованные бланки заявлений должны регистрироваться не по факту заведения уголовного дела, а по факту криминального происшествия и факту заявления о нем.

Как важный шаг на пути налаживания такого взаимопонимания следует оценить привлечение членов общественных наблюдательных комиссий к работе аттестационных комиссий органов внутренних дел. В большинстве регионов руководители правоохранительных органов приглашают председателей ОНК на плановые коллегии и оперативные совещания, на которых обсуждаются вопросы соблюдения прав граждан, находящихся под стражей.

[51]Оценка результативности, эффективности и качества деятельности правоохранительных органов (милиции). Доклад некоммерческого партнерства «Центр гуманитарных и политических технологий». Новоуральск, 2009.

Эксперты отмечают заметное улучшение дел в арбитражных судах. Относительно небольшое число обжалований приговоров первой инстанции в судах общей юрисдикции также говорит о том, что и здесь ситуация не столь катастрофична. Это означает, что при упорной систематичной работе ситуацию можно сдвинуть.

Президент РФ Д.А. Медведев положил начало этапу больших реформ в сфере либерализации уголовного законодательства Российской Федерации. Однако реализация заявленных Президентом РФ предложений на практике вызвала в обществе и юридическом сообществе большую и достаточно оживленную дискуссию, причем с немалым критическим уклоном.

Общественная палата Российской Федерации в своем заключении по результатам общественной экспертизы на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства Российской Федерации), поддерживая идею либерализации уголовного законодательства, конкретизировала тезис о том, что ко всякому новому изменению уголовного закона следует подходить взвешенно и предельно осторожно с тем, чтобы изменения соответствовали социальным реалиям, не приводя к ослаблению защиты конституционно значимых ценностей.

За исключением отдельных строго оговоренных случаев, законодательство нашей страны отныне не допускает заключения под стражу лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений экономического характера.

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

- разработка изменений в уголовное законодательство Российской Федерации, с учетом международных принципов и стандартов, а также принятых Российской Федерацией обязательств, адекватных криминальной ситуации в России, в том числе, совершенствование системы мер государственного принуждения;

- формирование основным вектором национальной политики всеобщего противодействия преступности, поддержанного и

направляемого государством. Правосознание граждан должно основываться, в первую очередь, не на ненависти к преступнику, а на сочувствии к жертве преступления и солидарности с государственными органами в пресечении и расследовании преступлений;

- система профилактики должна основываться в целом на государственной социально-ответственной политике, носящей конкретный, адресный характер для своих граждан;

- правосудие в Российской Федерации, согласно международным стандартам, должно носить восстановительный характер, обеспечивая потерпевшим от преступлений всестороннюю защиту, компенсацию причиненного ущерба, реабилитацию и иную возможную помощь;

- необходимо искоренить практику направления обращений, заявлений, жалоб для разрешения по существу в тот орган или тому должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых оспаривается;

- крайне важно продолжать начатую и возглавленную Президентом Российской Федерации работу по созданию системы эффективной государственной защиты детей от насилия и преступных посягательств.

В рамках защиты прав граждан Российской Федерации представляется целесообразным совершенствование правовой базы и эффективная правоприменительная практика (необходимо четкое определение компетенции и ответственности каждой структуры, входящей в единую систему профилактики в целях повышения профилактической работы***)***. Сегодня российские суды создали свою альтернативную систему правил, которая зачастую противоречит нормам закона, подзаконных актов. Это судебная практика, которая фактически составила систему прецедентного права. Поэтому **мониторинг правоприменения в судах** играет огромную роль. В 2011 г. был принят Указ Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Еще до его принятия Общественная палата РФ начала заниматься мониторингом правоприменения. Выяснилось, что буквально во всех областях – от сельского хозяйства до игорного бизнеса, до обустройства государственной границы –есть огромные проблемы, связанные с наличием коррупционных практик. При этом судьи порой препятствуют присутствию независимых наблюдателей, даже когда заседание проходит в открытом режиме. В качестве примера можно привести сложившуюся

ситуацию с игорными заведениями, которые подчас возобновляют свою нелегальную деятельность сразу после формального закрытия по решению суда.

Представляются необходимыми и другие меры:

-профилактическая работа среди молодежи, ее социализация, организация занятости и досуга;

- социальная адаптация людей, освободившихся из мест лишения свободы;

- привлечение к охране правопорядка граждан и общественных организаций (рассмотрение проекта федерального закона № 146414-5 «Об участии граждан в охране общественного порядка», внесенного в Государственную Думу в 2008 и неоднократно переносимого);

- государственная поддержка жертв преступлений;

- широкая информационная кампания по пропаганде идей гуманизма, общечеловеческих ценностей, толерантного поведения, терпимости и т.п. СМИ сегодня – это пропаганда свободного образа жизни, в котором под «свободой» понимается или неограниченный доступ к деньгам и власти, или разгульный образ жизни и презрение к закону. Отсутствие государственной политики в сфере массовой информации и «рейтинговая» ориентация газет, телеканалов и радиостанций не только не способствуют формированию позитивной социальной ситуации и ориентации граждан, но неотвратимо приводят к постепенному неприятию общечеловеческих ценностей, формированию деструктивного, асоциального поведения, порождающего преступность;

- участковый уполномоченный полиции, как один из основных элементов правоохранительной системы, работающих непосредственно с населением, знающим проживающий контингент и криминальные элементы на территории своего муниципального образования, должен стать одним из ключевых инструментов государственной системы профилактики правонарушений;

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

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

В то же время, к «резонансным» необходимо относить дела, жертвами которых становятся целые группы людей. К ним можно отнести дело мэра поселка Листвянка Иркутской области Татьяны Казаковой, которая в результате передела сфер влияния в местном бизнесе была привлечена к уголовной ответственности и не смогла осуществить крупный инвестиционный проект, поддержанный жителями поселка. Или, например, случай в Пудожском районе республики Карелия, где староста на деньги жителей построил мост, который тут же стал объектом прокурорской проверки и расследования.

В текущем году продолжилась общественная полемика вокруг проблемы персональных данных: отдельные граждане отказываются получать паспорта и индивидуальные номера налогоплательщика нового образца. Стоит вопрос о разработке и введении альтернативных систем учета персональных данных. Еще одна проблема связана с зачастую неоправданно расширительным применением так называемого «антиэкстремистского» законодательства. Едва ли не главная причина возникновения проблемы – неопределенность используемого в нем понятия «экстремизм» и, как следствие, отсутствие сколько-нибудь четких критериев квалификации публичной информации как «экстремистской». В результате становится возможной ситуация, когда фактически любое не вполне комплиментарное высказывание в отношении любой группы людей суд при желании может признать экстремистским[52]. Также большой резонанс в текущем году получили участившиеся случаи изъятия детей у родителей и родственников надзорными органами.

2.5. Противодействие коррупции

Коррупция всегда наносит ущерб общественным интересам – прямой или косвенный. Если коррупции не поставлен действенный заслон, она стремительно разрастается, поражая все новые и новые сферы. В

[52] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. М., 2011.

результате происходит институциализация коррупции, формируются социальные практики, превращающие коррупцию в неотъемлемую часть жизни общества.

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

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

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

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

Все это нарушает принципы социальной справедливости, повышает напряженность и порождает депрессивные настроения в обществе.

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

Общественная палаты РФ выступила с рекомендациями, которые способны значительно повысить эффективность борьбы с коррупцией:

1. Создание эффективных механизмов гражданского общественного контроля;
2. Защита заявителей (как физических, так и юридических лиц), заявляющих о фактах коррупции и сотрудничающих со следствием;
3. Принятие Российской Федерацией новых международных обязательств, в том числе путем ратификации соответствующих конвенций и дальнейшего эффективного обеспечения и международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции;
4. Формирование критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер;
5. Повышение правовой культуры населения;
6. Введение принципа обязательности учета результатов антикоррупционной экспертизы;
7. Повышение эффективности антикоррупционного мониторинга;
8. Повышение эффективности антикоррупционных мер в отношении должностных лиц.

2.6. Представления россиян о значимых правах и свободах

В своих представлениях о том, какие гражданские права являются наиболее важными, россияне отталкиваются от базовых потребностей в выживании, стабильности и защите[53]. Рейтинг прав и свобод отражает

[53] Информационная база: результаты массового опроса населения по технологии Георейтинга (2010). Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Сбор информации – Фонд «Общественное мнение». Опросы методом личного интервью по формализованной анкете проведены в 83 субъектах РФ. Общий объем выборки составляет 41500 респондентов в возрасте 18 лет и старше, статистическая погрешность не превышает 1%. Объем выборки в каждом субъекте РФ составляет 500 респондентов. Сроки сбора информации: 24 ноября–24 декабря 2010 г.

ожидания большинства, что государство будет выполнять свои социальные функции. В пятерку наиболее важных прав входят (по убыванию частоты упоминания): право на бесплатную медицинскую помощь (56% опрошенных), право на труд (46%); право на социальное обеспечение в старости (44%); право на владение собственностью (42%); право на бесплатное образование и право на жизнь (по 39%). Все эти права непосредственно связаны с социальной составляющей государственной системы и предполагают государственное обеспечение доступности этих прав для граждан страны (см. рис. 1).

Что касается прав, необходимых для свободной социально-политической активности и участия в управлении государством, то они волнуют россиян заметно меньше. Особенно редко опрошенные причисляют к наиболее важным право на участие в управлении обществом и государством, право избирать своих представителей в органы власти (5%); право на создание самостоятельных обществ, союзов, объединений, представляющих и отстаивающих права граждан (2%); свободу распространения информации любым законным способом (2%); свободу собраний, манифестаций, митингов, демонстраций (1%).

Представления о значимых правах и свободах варьируются в разных социально-демографических группах. Выбор россиянами тех или иных значимых прав и свобод во многом определяется их жизненной ситуацией и ресурсами, которыми они обладают. Для сравнительно менее защищенных групп (пожилые, малообразованные, люди с низким социальным статусом) характерно стремление к стабильности и защищенности. Их больше волнует обеспечение прав, гарантирующих им стабильность в жизни. Наиболее важными правами чаще всего для них являются права на бесплатную медицинскую помощь, на социальную помощь во время болезни, социальное обеспечение в старости. Гражданские права и свободы политического характера - права на выражение собственного мнения, свободу слова, информацию, защиту от незаконного ареста и пыток, свободное передвижение по стране - более значимы для людей, имеющих образование и собственность, а также для молодежи.

Среди участвующих и неучаствующих в деятельности НКО структура правового сознания различна. Так, россияне, участвующие в работе хотя бы одной НКО (кроме ТСЖ, ЖСК, садовых и дачных

товариществ, политических партий), чаще, чем по выборке в целом, отмечали для себя важность права на труд (49% против - 46), на бесплатное образование (45% против - 39) и на хорошо оплачиваемую работу по специальности (33% против - 27). Больше, чем для россиян в среднем, для представителей данной категории респондентов важны права на выражение собственного мнения (21% против - 16), на информацию (18% против - 16), на свободное перемещение по стране (15% против - 12), на обращение к властям с письменным требованием, предложением, жалобой (12% против - 9). Не так существенно, чем в среднем по выборке, для граждан, занимающих активную гражданскую позицию, право на социальное обеспечение в старости (41% против - 44) и право на жизнь (36% против - 39).

Чаще всего россияне говорят, что обладают правами на жизнь, труд, владение собственностью, медицинскую помощь и обеспечение в старости. Мнения об обладании теми или иными правами и свободами в целом соответствуют приоритетам значимости. Выбор ответа во многом определяется актуальностью возможности реализации того или иного права в определенной жизненной ситуации. Например, пенсионеры, люди пожилого возраста чаще говорят о том, что они имеют право на социальную помощь со стороны государства; студенты, люди с высшим образованием - что они, безусловно, обладают правами на работу по специальности и вообще на труд, и проч. Универсальные гражданские права, такие, как право на информацию, свободу вероисповедания, выражение собственного мнения, свободу слова, свободное передвижение по стране, и др., сравнительно более значимы для представителей активных социальных групп (т.е. сравнительно более молодых, образованных, обладающих собственностью).

Права, связанные со свободной социально-политической активностью и участием в управлении государством, занимают нижние места в обоих рейтингах.

Настрой россиян относительно обладания правами и свободами проявляется и в ответах на вопрос о том, куда бы они обратились, если бы их права были нарушены в государственном учреждении. Большая часть (33%) ответивших никуда бы не стала обращаться, видимо, полагая бесполезным такое обращение (см. рис. ____). Уповая на вертикаль власти, обратились бы в вышестоящие инстанции 22% респондентов. 18% россиян

субъектом защиты своих прав посчитали также суд. Обращение к непосредственному начальнику чиновника, нарушившего права гражданина, признали эффективным 15% участников опросов. Остальные способы защиты своих прав, нарушенных в госучреждении, в качестве возможных отметили 4% и менее. В частности, в СМИ обратились бы 4%, к депутату - тоже 4%. Наименее популярными являются обращения в общественные организации (3%) и в политические партии (1%).

Рис. 1. Распределение ответов на вопрос: «*Если бы при обращении в госучреждение были нарушены Ваши права, куда бы Вы обратились?*» (*% опрошенных, допускался выбор любого числа вариантов ответа)*

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

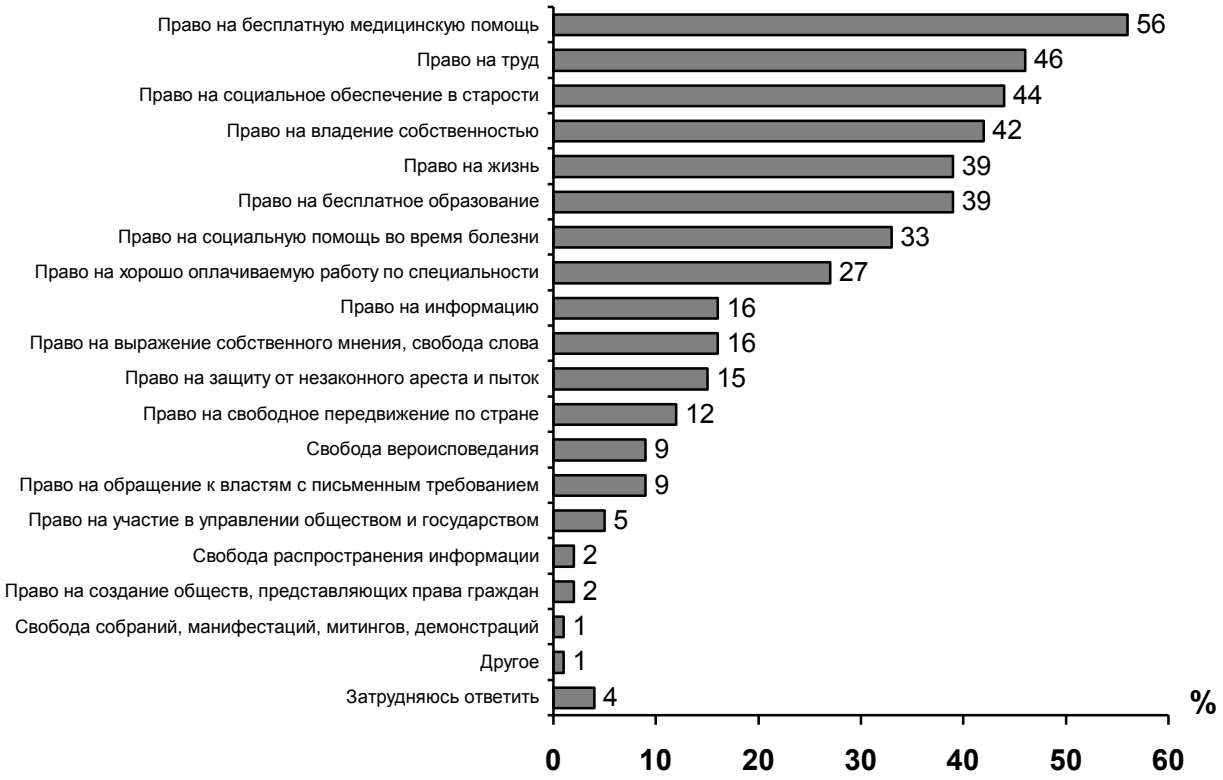


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос: «*Какие из перечисленных прав и свобод лично для Вас являются наиболее важными*?» (% опрошенных, допускался выбор не более 5 вариантов ответа)

2.7. Развитие саморегулирования

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

Во многих сферах пока не достигнут конструктивный баланс саморегулирования и регулирования со стороны государства.

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

Вместе с тем, многие участники рынка саморегулирования отмечают, что в идеальном виде эта система взаимодействия и координации для многих сфер – единственно возможный способ организации профессиональных сообществ. Сегодня в России на саморегулирование переведено более 80 сфер предпринимательской деятельности, и этот процесс продолжается.

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

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

Можно отметить положительную тенденцию - за последние полтора года в российских регионах возросло количество саморегулируемых организаций и количество членов СРО. В государственный реестр включена информация о 179 добровольных СРО. Почти 40% из них действуют в сфере управления недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством, одну пятую часть составляют объединения предпринимателей в сфере промышленной и пожарной безопасности.

В этом году были созданы первые СРО реставраторов, независимых строительных экспертов, зерновых товарных складов, СРО частных клиник и агентов в сфере недвижимости. О своем желании объединиться в

саморегулируемые организации заявили представители микрофинансовых организаций, таможенники, туроператоры, банкиры, коллекторы, перевозчики, страховщики и персонал в сфере управления жилищным фондом.

В настоящее время возможность перехода на саморегулирование обсуждается в ряде профессиональных сообществ. Острая дискуссия, например, развернулась в медицинском сообществе. Преимущества создания системы врачебного самоуправления очевидны. Оно создает более комфортные условия для самоорганизации и развития врачебного сообщества: ведомственный контроль качества медицинской помощи, а, следовательно, и бюджетные затраты на него минимизируются, всю ответственность за качество медицинской помощи (надо подчеркнуть – имущественную ответственность) принимает на себя система врачебного самоуправления в лице национальной медицинской организации.

Однако в настоящее время ни органы управления здравоохранением на федеральном и региональном уровне, ни врачи и созданные ими организации не обладают опытом и знаниями о модели функционирования национальной системы здравоохранения, в случае предоставления врачам. Системообразующим звеном системы самоуправления может стать национальная медицинская организация. Главным результатом ее создания станет возможность разделения прав и обязанностей, полномочий и ответственности за здоровье населения между врачами и государством.

Однако сегодня врачебное сообщество разобщено, не сформировало единую организационную структуру, в стране действуют три крупные общественные организации врачей: Российская медицинская ассоциация, Российское медицинское общество и Национальная медицинская палата.

После принятия в 2009 г. закона «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ одной из первых на саморегулирование перешла строительная отрасль, как одна из основных адресатов данного закона. Вместе с тем к негативным последствиям для развития малого и среднего бизнеса может привести вступление в силу с 1 июля 2010 г. 624-ого Приказа Министерства регионального развития РФ, в соответствии с которым малый и средний бизнес фактически лишился возможности выполнять ряд работ, таких как внутренняя отделка, инженерия, сооружение перегородок, кладка и т.д. В связи с этим возможными направлениями дальнейшей работы могли бы стать меры по возврату

малых и средних предприятий в систему саморегулирования, ослабление или снятие нагрузки по оплате компенсационного фонда, снижение требований по специалистам, уменьшение вступительного и ежемесячного взносов.

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

- обеспечить мониторинг деятельности всех СРО;

- обеспечить транспарентность информации о нарушениях СРО;

- использовать в качестве регулирующей и мотивационной меры опубликование нарушений со стороны саморегулируемых организаций в СМИ. В случае неустранения этих нарушений обращаться от имени национальных объединений в контролирующие органы;

- стимулировать добросовестное выполнение саморегулируемыми организациями своих обязанностей и осуществление эффективного контроля, в частности, путем создания рейтингов СРО и его опубликования в открытых источниках.

Тревожной является тенденция монополизации функции представительства интересов профессионального сообщества едиными Национальными объединениями в области инженерных изысканий, проектирования и строительства, что не позволяет значительному количеству участников рынка представлять свою точку зрения. Государство готово вести диалог только с Национальными объединениями, позиция которых зачастую диаметрально отличается от позиции отдельных саморегулируемых организаций, входящих в Национальные объединения. Принятие решений законодательными и исполнительными органами власти происходит практически без учета альтернативных точек зрения, хотя количество организаций, категорически не принимающих позицию и действия Национальных объединений, составляет по разным оценкам от 30 до 40% участников рынка.

Кроме тог, в деятельности Национальных объединений отмечается достаточно острая проблема несоразмерности прав и обязанностей членов

Национальных объединений, что зачастую приводит к конфликтам между ними.

В этой связи законодательные нормы по обязательному членству в Национальных объединениях требуют общественного обсуждения и поднятия вопроса об их целесообразности. Обязательное членство в национальном объединении характерно для саморегулируемых организаций строителей, изыскателей, проектировщиков, арбитражных управляющих, аудиторов, оценщиков, энергетических обследований, сельскохозяйственных кооперативов. А, например, в таких областях, как рынок ценных бумаг, кадастровая деятельность, рекламная и некоторые другие, специальными законами предусмотрена возможность создания СРО, но членство в них не является обязательным.

Среди проблем, общих для большинства саморегулируемых организаций, за последний год актуализировались следующие:

- непроработанность вопросов формирования и использования компенсационных фондов, страхования ответственности;

- отсутствие четких процедур рассмотрения жалоб третьих лиц, пострадавших от деятельности членов СРО;

- отсутствие механизмов координации действий СРО одной и той же отрасли на национальном уровне;

- необходимость передачи функции по контролю за деятельностью СРО органам, отличным от федеральных органов исполнительной власти, вырабатывающих политику и осуществляющих нормативно-правовое регулирование соответствующих отраслей.

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

услуг, гарантированной компенсации за причинение вреда от недоброкачественных участников рынка.

2.8. Общественные палаты и общественные советы: инфраструктура общественно-государственного диалога

Необходимое условие успешной модернизации – создание демократичной общественной атмосферы, создание условий, при которых различные слои и группы будут ощущать, что их специфические интересы не просто услышаны властью, но доносятся до властей в виде конкретных рекомендаций. Власть же, со своей стороны, должна либо принять профессиональные и ответственные рекомендации, либо открыто и аргументированно их отклонять.

Содержательный диалог между обществом и властью позволяет лучше решать насущные проблемы, чем демократия площадей. Конечно, такая демократия способна стряхнуть власть, иногда даже разрушить ее, но не сильна в созидании. Добиться искомого равновесия совсем непросто, учитывая в том числе исторические традиции нашей страны, где революция легитимнее стабильного развития, а слово «компромисс» имеет негативную коннотацию.

Активные слои и группы российского общества ориентируются на ценности демократии, не приемлют другого характера власти. В то же время без научно-технических, предпринимательских, менеджерских и социально-политических активностей этих групп нет никаких шансов на успех модернизации. Вне демократической атмосферы востребованности трудно рассчитывать на успех модернизации. Без создания свободной атмосферы можно получить эмиграцию со стороны самых талантливых и активных.

Демократичная атмосфера взаимодействия власти и общества и самоценна, и, главное, инструментальна. Она создает доверие к действиям власти. Это доверие необходимо для того, чтобы активные группы общества начали формировать полноценное предложение по улучшению своего положения, по налаживанию исправно работающего механизма власти. Но при этом нужно избавиться от обычного рефлекса, когда

каждое нововведение власти рассматривается либо как злоумышление, либо как ловушка. Это также необходимое условие создания атмосферы доверия.

Сохранение для НКО ставки налога в пенсионный фонд – пример успешного диалога власти и гражданского общества. Удалось добиться определенного взаимопонимания по 83 Федеральному закону, Правительство перенесло сроки его введения в действие. Сегодня у гражданского общества есть время на адаптацию к этому закону, минимизации его негативных последствий. Решение Президента РФ об участии Общественной палаты в оценке эффективности антикоррупционных действий в центре и на местах – свидетельство того, что высшее руководство страны верит в зрелость нашего гражданского общества. Впрочем, обратных примеров, когда важные решения принимались без полноценных консультаций с гражданским обществом, пока больше.

Можно рекомендовать включить качественный диалог общества и власти, результативность этого диалога в качестве одного из важных критериев оценки деятельности региональных и муниципальных руководителей. Такие критерии разрабатываются, сегодня же они носят формальный характер.

Реальная демократия, которую общество охотно поддерживает, основана на широком политическом участии. Для ее описания используется формула: «Широкие, равноправные, взаимообязывающие и защищенные консультации по поводу политического курса». Под такими консультациями понимаются все парламентские и внепарламентские демократические процедуры, в ходе которых вырабатываются все значимые решения при полном равноправии сторон. Никакие формы социального неравенства и различий во взглядах не должны быть препятствием политическому и гражданскому участию, и любые точки зрения кроме экстремистских должны уважаться и учитываться. Неформальные ассоциации граждан - сети доверия - вовлекаются в принятие решений через различные формы взаимодействия с властями всех уровней. При этом должна быть минимизирована практика влияния на принятие решений вне публичной политики[54].

[54] Оппозиции нашего времени. Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. М., 2011.

Отсюда одна из основных проблем, присущая всем демократическим странам, - проблема вовлечения в политические и гражданские взаимодействия широких общественных кругов, превращения пассивного большинства в участников выработки решений. Эта проблема остро стоит в нашей стране, где элиты с давних времен уверены в неспособности широких слоев российского народа привнести в политику что-то стоящее. Расплачиваться элитам приходится отсутствием широкой социальной базы, постоянной неуверенностью в устойчивости поддержки политического курса, слабостью объединяющих страну идей.

В сегодняшней России самоорганизация граждан с целью решения задач, входящих в компетенцию государства, часто приводит к более или менее жестким конфликтам с властью. Конфликтный сценарий вполне вероятен даже в том случае, когда гражданская инициатива сугубо позитивна. Например, если ТСЖ выбирает прямую форму управления домом, его интересы сталкиваются с финансовыми интересами коммунальных служб и города в целом. Если волонтерская организация достает деньги на лечение детей, то сталкивается с чиновниками от медицины, которые должны закупать лекарства, но этого не делают. Таким путем систематически упускаются назревающие взрывоопасные проблемы, выхолащивается институциональная инфраструктура социальной активности. В то же время сегодня налицо активизация требований со стороны разных групп граждан, возникает запрос к власти на новые инструменты разрешения конфликтов.

Положение осложняется тем, что чиновники часто не обращают внимания на существующие социальные проблемы до тех пор, пока они не обострились настолько, что возникает угроза массовых протестов. Наиболее часто конфликтные ситуации возникают в регионах с ослабленными или перекрытыми каналами обратной связи. В таком случае чуть ли не единственным средством повлиять на ситуацию оказывается массовый протест, которым заинтересуются федеральные СМИ и обратят на него внимание руководства в Москве. Жизненно важно, чтобы были легитимные каналы выражения гражданских интересов различных групп общества.

К сожалению, в определенных общественных кругах формируется «черно-белый» взгляд на общественно-политическую повестку, согласно которому единственный способ чего-то добиться независимо от степени

важности задач или сложности, от остановки точечной застройки до решения каких-то социальных проблем, это выход на улицу, выход с протестными лозунгами и попытка в той или иной степени создать систему давления на власть. Высказывается идея: единственное, что власть замечает - это уличный протест, единственное, на что она реагирует – требования, заявленные при помощи такого протеста. Но сама постановка вопроса, согласно которой для ведения конструктивного диалога необходимо сначала продемонстрировать властям угрозу, глубоко порочна. Такая ситуация в корне противоречит интересам как гражданского общества, так и власти, поскольку мешает последней вырабатывать и ставить перед собой стратегические цели.

Не менее опасно, когда вне зависимости от тематики протеста, у власти складываются и транслируются устойчивые образы протестных групп, как маргиналов, городских сумасшедших, ангажированных какими-либо политическими силами людей, не допускается мысль о том, что это инициатива граждан по защите своих интересов.

Переход гражданских инициатив к различным формам политического протеста, общая политизация конфликта и выхолащивание его изначального проблемного содержания – это уход в сторону от решения конкретных проблем. Такие протесты не приводят к изменениям в структуре политических возможностей, не приводят к появлению механизмов мониторинга социальных проблем и связанного с ним недовольства, к появлению устойчивых институциональных практик разрешения проблем и проблемных ситуаций.

Поэтому одним из ключевых условий эффективного взаимодействия общества и власти является создание **системы обратной связи**. Это необходимое условие отзывчивости власти на запросы общества. Без такой отзывчивости власть быстро теряет эффективность, а затем и легитимность. В новых условиях, когда спрос с власти быстро растет, требования к качеству обратной связи растут еще быстрее.

Выше в докладе шла речь о необходимости формирования новой общественной атмосферы, атмосферы доверия и активной деятельности, действенной коалиции активных граждан – сторонников модернизации. Но формирование такой общественной атмосферы – задача, в первую очередь, самого гражданского общества, неравнодушных к судьбе страны граждан. Сегодня все более заметную роль в этом процессе играют общественные

палаты.

Общественные палаты становятся важным звеном общественно-государственного диалога, тем самым укрепляя социальную опору власти. Опираться только на бюрократические структуры опасно и часто неэффективно. Не проработанный с общественностью важный законопроект подчас принимается со скандалом и на фоне гула общественного недовольства, необходимые консультации и общественное обсуждение позволяют снять негативную реакцию.

На современном этапе развития системы гражданских институтов в России особое значение приобретает создание многоуровневой и многопрофильной сети общественных палат субъектов федерации и общественных советов муниципальных образований, а также при органах государственной власти. Такая многоуровневая система сможет более эффективно выполнять интеграционные функции между многочисленными профильными сетями некоммерческих организаций, общественных палат регионов и общественных советов муниципальных образований. Участие в работе общественной палаты позволяет общественникам общаться с чиновниками напрямую. При этом сеть общественных палат в России еще не достроена. К ноябрю 2011 г. в России было создано 65 региональных общественных палат. На повестке дня – дальнейшее расширение сети, а также принятие рамочного Закона о региональных общественных палатах.

В декабре 2010 г. по инициативе Общественной палаты РФ создан Совет по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами) регионов России. 25 января 2011 г. состоялось первое заседание Президиума Совета[55].

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

[55]О работе Общественной палаты Российской Федерации в 2010 г./Электронный ресурс. Приложение к Докладу Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в 2010 г.

муниципальные общественные палаты, а также около 150 ведущих общественных организаций. Гражданским форумом выявляются и поддерживаются модельные проекты, рекомендуемые к реализации на территории всего федерального округа. В рамках Гражданского форума отрабатываются механизмы участия общественных и некоммерческих организаций в реализации государственной социальной политики, а также механизмы социального партнерства между органами власти, бизнесом и гражданским обществом.

Таким образом, сегодня в России активно формируется сеть региональных и муниципальных общественных палат. Законодательные акты субъектов федерации и решения муниципалитетов предусматривают самые разные принципы их формирования, организации, функционирования и материально-технического снабжения.

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

Парадоксальная ситуация сложилась в Саратовской области, где местной Общественной палате не было выделено помещения для осуществления деятельности. В декабре 2011 г. суд обязал губернатора Саратовской области ответить на обращения Общественной палаты с просьбой о предоставлении помещения[56].

Отсутствие общественных палат во всех субъектах Российской Федерации ставит граждан регионов в неравное положение, нарушает конституционный принцип единства их прав на всей территории нашей страны. Различие в правовом статусе, принципы формирования и условия деятельности этих палат создает неравенство возможностей по реализации

[56] http://oprf.ru/press/news/2011/newsitem/16197-.

контрольных функций, что противоречит интересам российских граждан, их объединению и общности.

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

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

Во многих муниципальных образованиях формой объединения общественности были выбраны Общественные палаты муниципалитетов. Так, в Артемовском городском округе Приморского края Общественная палата была создана в 1998 г., задолго до формирования такой формы работы на федеральном уровне. В состав палаты входят 25 человек - представители общественных объединений, руководители трудовых коллективов, ветераны труда, представители религиозной общественности. Одним из направлений деятельности Общественной палаты является общественная экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов через работу в составе рабочих групп, комиссий Думы округа. В 2010, 2011 гг. состоялся Гражданский форум Артемовского городского округа (расширенное заседание Общественной палаты), главная цель которого - продвижение идеи о разработке Целевой программы развития и поддержки гражданского общества для эффективной защиты общественных интересов. В форуме приняли участие около 200 чел.: представители администрации, Думы Артемовского городского округа, общественных объединений.

Важно расширить статьи об общественной экспертизе и закрепить за региональной общественной палатой право проведения публичного обсуждения взятых на экспертизу правовых актов с привлечением не

только профессиональных экспертов, но и более широкого круга общественности региона. Такой механизм привлечения граждан к проведению общественной экспертизы положительным образом скажется на объективности и полноте принимаемых заключений общественной палаты.

В Тверской и Самарской областях закон наделяет общественные палаты правом законодательной инициативы. Эта норма коррелирует со статьей 6 Федерального закона об общих принципах организации законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которой говорится о том, что право законодательной инициативы в законодательном представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации может быть предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Дополнительные полномочия в сфере законотворчества, стимулируя гражданскую инициативу, могли бы способствовать повышению авторитета и дееспособности общественных палат. В законах об Общественной палаты Ивановской области и республики Татарстан закреплено положение, содержащее принцип невмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты при ее формировании. Такая норма способствует укреплению легитимности института региональных общественных палат.

Особым полномочием обладает Общественная палата Тверской области, которая вправе вносить предложения по кандидатурам представителей общественности в квалификационную коллегию судей Тверской области. Такое право можно считать важным элементом общественного влияния в сфере контроля за судебной властью.

Поэтому сегодня стоит вопрос о принятии рамочного федерального закона об общественных палатах, который бы закрепил успешные наработки существующих законов о региональных общественных палатах.

Параллельно с созданием сети общественных палат в России формируется широкая сеть общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, при региональных и местных властях.

По состоянию на ноябрь 2011 года в России действует 46 общественных советов при федеральных органах власти (из них в 2011 г. образованы 3, в 4 федеральных органах исполнительной власти ведется работа по созданию общественных советов.), сформированных по предложению совета Общественной палаты РФ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 и Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842. 59 членов Общественной палаты РФ входят в составы общественных советов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» сформирован (реструктурирован) Общественный совет при МВД России, общественные советы при 8 главных управлениях МВД по федеральным округам, в 82 субъектах Российской Федерации и при 10 управлениях на транспорте (всего 102 территориальных общественных совета). Общая численность членов этих общественных советов достигла 2049 чел. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» и Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 определяют создание Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах МВД России как обязательное условие осуществления общественного контроля за деятельностью полиции. На законодательном уровне закреплено положение о согласовании состава Общественного совета при МВД России с Общественной палатой РФ. Одновременно с этим ведется работа по созданию общественных советов при районных отделениях внутренних дел.

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

Однако по-прежнему нередки случаи формалистского подхода к исполнению Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»[57] и Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481«О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»[58].

Действующий порядок, предусматривающий инициативу Общественной палаты РФ в создании общественного совета оставляет отбор его состава на усмотрение руководителя ведомства.

В текущем году были проведены заседания Координационного комитета общественных советов при федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации, продолжена разработка методики рейтингования деятельности общественных советов, проведена работа по созданию единого информационного портала общественных советов в сети интернет.

Проблемы муниципальных общественных советов сходны с проблемами общественных палат. Специальное исследование Общественной палаты РФ выявило, что из 22 исследованных муниципальных образований 19 общественных советов возглавляет мэр города, глава администрации. В муниципальном общественном совете заседают приближенные к нему люди.

Необходимо приветствовать шаги власти по укреплению взаимодействия с гражданским обществом. По словам Президента РФ Д.А. Медведева, «гражданское общество потому и является гражданским, что

[57] Собрание Законодательства Российской Федерации. 2006. №32. Ст. 3539.
[58] Собрание Законодательства Российской Федерации. 2005. №32. Ст. 3322.

строится на основе системы обратной связи, которая устанавливается между институтами власти и гражданами, между институтами власти и общественными объединениями – в конечном счёте, между государством и гражданским обществом. Проще говоря, это такая система, когда государство умеет слышать людей. Качество такой обратной связи у нас пока, мягко говоря, страдает. Я неоднократно говорил об этом в разных аудиториях. Общаться с людьми обязаны все государственные служащие и напрямую, непосредственно, и опосредованно – как в традиционных формах, так и через электронные возможности. Это существенно уменьшает дистанцию между властью и людьми. А чем меньше эта дистанция, тем более развитым является гражданское общество»[59].

В последние годы наблюдается поворот к конструктивному взаимодействию государства и некоммерческого сектора. Государство увидело потенциал и ресурсы гражданского общества в решении социальных проблем в России. Отмеченный поворот в государственной политике улучшил условия для развития гражданского общества при сохранении затруднений, касающихся практик гражданского общества, наиболее близко примыкающих к политической активности, таких как, например, социальное адвокатирование (в том числе по экологическим проблемам, крупным градостроительным проектам на местах), правозащитная деятельность[60].

9 февраля 2011 г. Президент РФ подписал указ «Об общественном обсуждении проектов федеральных законов». Согласно документу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития России, по решению Президента РФ могут быть вынесены на общественное обсуждение. Соответствующие законопроекты будут размещаться на официальных сайтах органов государственной власти, а также на специально созданных интернет-порталах. Граждане смогут оставлять свои замечания и предложения к обсуждаемым документам, а через 90 дней после завершения обсуждения его результаты должны быть представлены

[59]http://news.kremlin.ru/transcripts/10106

[60]Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS»/Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

Президенту. На примере обсуждения законопроектов «О полиции» и «Об образовании» стало ясно, что общество способно не только критиковать власть, но и принимать участие в определении своего будущего.

В конце 2011 г. Президент РФ выдвинул идею Большого правительства, которое должно будет объединить широкий пул представителей гражданского общества для постоянных консультаций и дискуссий в рамках выработки правительственного курса.

Важным форматом организации обратной связи в последние годы стали сайты органов государственной власти. Некоторые из них дают возможность гражданам оставлять запросы, комментарии, что облегчает взаимодействие с бюрократическим аппаратом. По примеру Президента РФ многие губернаторы завели сетевые дневники (на конец 2010 г. такой дневник был уже у каждого пятого губернатора), которые при правильном подходе служат важным каналом прямого общения должностных лиц с гражданами. Следует обсудить возможность принятия закона «Об использовании сети Интернет во взаимоотношениях с органами муниципальной и государственной власти».

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

Использование Интернета и других информационных технологий позволяет обеспечивать более эффективное функционирование государственного аппарата (для описания взаимодействия между сотрудниками государственной власти в формате он-лайн введен специальный термин «электронный документооборот»), анонимно и оперативно оказывать гражданам самые разнообразные услуги (в идеале – двадцать четыре часа в сутки семь дней в неделю), осуществлять обратную связь между гражданами и органами власти («электронное управление», «электронное участие», «электронная демократия» и т.п.).

По итогам 2009 г. в рейтинге развития электронного правительства, который готовит Департамент ООН по социальному и экономическому

развитию (UNDESA) Россия занимала 59 место в мире[61]. Однако за 2010 – 2011 г. в данной сфере произошли значительные сдвиги. Осуществлялось формирование правового поля электронного правительства. Были приняты федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который впервые определил статус официальных сайтов органов власти как инструмента взаимодействия с населением, и федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором было введено понятие услуги, предоставляемой в электронном виде, и отрегулированы отношения по использованию ресурсов единого портала государственных услуг.

С декабря 2009 года вступил в действие информационно-справочный Портал государственных услуг Российской Федерации www.gosuslugi.ru, позволяющий через «Личный кабинет» получать государственные услуги в электронном виде. С апреля 2010 г. по сентябрь 2011 г. свои «Личные кабинеты» на Портале зарегистрировали более 1 млн. пользователей. Пользователи неоднократно жаловались на громоздкую процедуру регистрации на Портале (код активации до недавнего времени можно было получить только по почте, что занимало от двух недель до месяца), неудобную навигацию, редкую обновляемость и запутанные описания условий предоставления услуги[62]. Кроме того, зачастую приоритетные услуги определялись не исходя из потребностей граждан, а по принципу легкой реализуемости (впрочем, данная проблема характерна не только для нашей страны).

По данным Министерства массовых коммуникаций и связи РФ, ответственного за работу Портала, самыми популярными услугами оказались проверка наличия выписанных штрафов, отправка заявления на получение заграничного паспорта и получение извещения о состоянии индивидуального лицевого счета пенсионного страхования[63]. По 26 видам

---

[61]См.: UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. 2010. 126 p. [**Электронный ресурс]. – Режим доступа:** http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf.Проверено 29.10.11.

[62] В настоящее время национальный оператор инфраструктуры электронного правительства ОАО «Ростелеком» приступил к открытию региональных Центров выдачи кодов активации к Порталу госуслуг. Появилась новая версия Портала с более современным дизайном http://42.gosuslugi.ru/pgu/.

[63]Массух И.И. Основные вопросы и задачи формирования электронного правительства в субъектах Российской Федерации. Тезисы доклада на заседании Совета по региональной информатизации (Москва,

услуг пользователи могут проследить ход исполнения (что соответствует четвертой стадии развития электронного правительства), а 12 видов услуг доступны гражданину непосредственно на Портале. Это такие услуги как регистрация граждан России по месту пребывания и жительства в пределах РФ, предоставление библиографической информации из государственных библиотечных фондов, предоставление официальной статистической информации по запросам граждан и организаций и др. Однако количество предоставляемых в интернете госуслуг, их востребованность гражданами не позволяют утверждать, что Россия перешла на высшую, пятую стадию оказания государственных электронных услуг.

Учитывая, что наряду с федеральным Порталом, активно создаются региональные порталы государственных услуг, разворачивается сеть многофункциональных центров, а также началась работа по внедрению универсальной электронной карты, большое и все возрастающее значение имеет и общественная экспертиза предлагаемых решений в сфере электронного правительства, так как неудачные решения способны оттолкнуть потенциальных пользователей и спровоцировать «снежный ком» негативных отзывов об электронном правительстве.

Сегодня уже четверо из десяти жителей России знают о том, что услугами государственных служб можно пользоваться через интернет, еще трое что-то слышали об этом. При этом лишь каждому десятому (11%) приходилось пользоваться услугами государственных учреждений или служб через интернет. Еще около четверти населения хотели бы воспользоваться такой возможностью. Около 29% опрошенных затрудняются ответить хотели бы они пользоваться государственными услугами через интернет или нет. Таким образом, уже сейчас реальная и потенциальная аудитория проектов, связанных с развитием электронного правительства, составляет более трети населения, однако пользуется его услугами лишь каждый десятый россиянин. Замедленный рост числа сторонников электронного правительства во многом объясняется неверием граждан в то, что чиновники, которые не в состоянии эффективно и качественно оказывать традиционные услуги, смогут качественно делать это в режиме он-лайн. Граждане позитивно относятся к тому, что им не придется вступать в личный контакт с сотрудниками органов власти, и они смогут получать услуги оперативно и анонимно, но опасаются, что при

---

17 марта 2011 г.). [Электронный документ]. Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id_4=42181. Проверено 29.10.11.

этом возникнут новые возможности для безответственных сотрудников органов власти уклоняться от выполнения своих обязанностей.

Проведенный Общественной палатой РФ анализ[64] также показал, что далеко не все чиновники готовы к оказанию услуг в электронном виде. Одной из главных проблем является отсутствие у сотрудников органов власти мотивации к переходу на новые технологии и отсутствие у них необходимой квалификации. Сотрудники органов государственной власти опасаются, что переход на систему межведомственного электронного документооборота может, с одной стороны, привести к увеличению объема должностных обязанностей и объема работы, а с другой – сделает их функции ненужными и они лишатся должности. Как показывает мировой опыт, неготовность широкого слоя чиновников к использованию новых технологий может заблокировать самые успешные решения.

Необходима целенаправленная и систематическая пропаганда преимуществ перехода к электронному правительству среди граждан. Логика «дайте им и они возьмут» не работает нигде в мире: гражданам надо показывать новые возможности и разъяснять, насколько они облегчают жизнь. Особое внимание следует уделить подготовке к переходу к электронному правительству чиновников, включая формирование у них мотивации к новым методам работы.

[64]Рабочая группа по развитию информационного общества и переходу к электронному правительству.

Глава 3. Модернизация: взгляд гражданского общества.

3.1. Социальная модернизация

Целью настоящей главы является изложение важнейших приоритетов и механизмов социальной модернизации в Российской Федерации, которые могут способствовать решению политических, социальных, экономических и других задач системной модернизации страны.

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

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

Для достижения этого в ходе социальной модернизации должны быть созданы институциональные и организационно-правовые условия последовательного перехода к более гибкой и мобильной социальной структуре современного общества, возникновения и укрепления институтов самоорганизации социальных групп и их взаимосвязи с государством.

Должна быть переосмыслена вся система социальных коммуникаций, социальной политики и социального права. Граждане России должны стать экономически самодостаточными и социально

защищенными в прямом соответствии с их действительными потребностями в социальной поддержке государства. В стратегических координатах социальная модернизация должна стать ядром и целью модернизационных процессов в России.

Для проведения социальной модернизации в современных российских условиях требуются огромные финансовые, технические, и другие ресурсы, которые не могут быть предоставлены только государством. В связи с этим решающим становится максимальное задействование механизмов общественно-государственного партнерства, привлечение средств бизнеса и негосударственных финансовых фондов.

Текущее состояние социальной сферы Российской Федерации характеризуют следующие показатели:

- социальная сфера в том виде, как есть сейчас, сформировалась в середине прошлого века;
- еще в бытность СССР у граждан сформировался иждивенческий подход во многих вопросах, касающихся социального обеспечения. Вместе с тем, как показывает мировой опыт, возможно активное вовлечение населения в решение социальных проблем при создании современных институтов социальной системы;
- основные характеристики социальной сферы Российской Федерации – это высокие издержки и низкая эффективность функционирования существующей системы социального обеспечения и социальной поддержки;
- объем (ассортимент) оказываемых населению социальных услуг в социальной сфере, а также качество и охват этих услуг находятся на весьма низком уровне;
- социальная сфера, сфера здравоохранения и образования – рассматриваются, во многом, в качестве главных «обременителей» бюджета, не приносящих должного экономического эффекта при высоких финансовых вложениях;
- существующие в настоящий момент в социальной сфере Российской Федерации система расходования бюджетных средств и система контроля над их использованием не соответствуют новым экономическим задачам;

- экономический рост и рост национального богатства происходит на фоне высокого уровня бедности и социальной незащищенности населения. При этом значительная доля граждан нуждается в социальной поддержке государства.

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

Многоступенчатая и многозвенная структура социальных обязательств государства перед гражданами в течение длительного периода порождала и продолжает порождать огромный массив последовательных и параллельных регламентаций по поводу конкретных социальных обязательств государства. Социальные обязательства государства, их финансирование, распределение ответственности за их исполнение между федеральными, региональными, муниципальными органами власти стали главным предметом социальной политики и социальных реформ в России.

Социальные реформы последнего времени в большинстве стран мира идут по пути перераспределения социальных обязательств от государства к гражданину; правда, это основывается на весьма высоком и постоянно возрастающем уровне гражданского благосостояния. Последние попытки реформирования социальной сферы в России получают весьма широкую негативную критику как раз за то, что основная масса населения экономически и финансово не самодостаточна, а предлагаемые меры могут дополнительно понизить жизненный уровень граждан. Но позитивной доминантой реформ является ослабление главного деформатора единства социального пространства Российской Федерации – множественности социальных обязательств государства, не обеспеченных необходимыми ресурсами. Изменение этой ситуации – одна из главных задач социальной модернизации России.

Важнейшей задачей социальной модернизации Российской Федерации должно стать появление и легитимизация деятельности в сфере

организации и исполнения социальных обязательств органов власти, бюджетных учреждений, некоммерческих организаций, коммерческих организаций и других авторов проведения социальной политики.

Число **социальных обязательств государства** (гарантий, прав, благ) в большинстве развитых стран мира насчитывает сотни наименований. Это к тому же качественно различные обязательства, во многом заходящие на поле государственной защиты «прав и свобод» граждан, как таковых. Это заставляет более строго очертить предметное содержание (группы) рассматриваемых социальных обязательств.

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

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

Третья группа социальных обязательств государства объединяет меры государственной защиты нетрудоспособного (или ограниченно трудоспособного) населения как форму общественно поддерживаемой и морально обусловленной благотворительности. Это различные меры социальной поддержки инвалидов (медицинская помощь, специальное питание, протезирование, устройство пандусов и т.п.), профилактики и лечения социально опасных болезней (наркомания, туберкулез, СПИД и

др.) и т.п. Особняком в этой группе стоят меры государственной поддержки пенсионеров по возрасту.

Исключительно разнообразен массив получателей по социальным обязательствам государства. Обобщенный, «средний получатель» – это практически всегда индивидуальное лицо и крайне редко – небольшая взаимосвязанная группа лиц (например, неполная семья с хронически больным ребенком или семья пенсионеров, имеющая на иждивении несовершеннолетних). Число таких лиц и семей в Российской Федерации в начале 2011 г. почти сравнялось с численностью населения, так как все либо учатся в образовательном учреждении, либо получают медицинскую помощь, либо работают, либо находятся в пенсионном возрасте.

Категорий получателей социальных благ по обязательствам государства не меньше, чем самих обязательств. В принципе их число должно быть равным, поскольку каждое конкретизированное социальное обязательство государства всегда ориентировано на столь же конкретную категорию граждан.

Не требует доказательств, что без актуализации массива социальных обязательств государства перед гражданами, на исполнение которых сейчас направляются огромные и не всегда эффективно используемые бюджетные средства, социальная модернизация Российской Федерации не состоится. Такая актуализация – сложная, но вполне выполнимая задача.

Без обеспечения такого важного условия, как повышение **экономической самодостаточности основной массы населения** Российской Федерации, переход к социальной модернизации в стране не осуществим. Самые совершенные институты и механизмы финансирования социальной сферы не в состоянии компенсировать отсутствие у населения достаточных финансовых ресурсов для полноценного питания, доступа к квалифицированной помощи при профилактике, лечении заболеваний и восстановительного отдыха, воспитания и образования здорового поколения детей, личного участия в формировании человеческого капитала, отвечающего требованиям будущего.

Российская Федерация почти в два раза отстает от развитых стран по доле заработной платы в показателе валового внутреннего продукта.

Уровень заработной платы у людей массовых профессий (наиболее распространенных на территории страны) лишь в 1,5-2,0 раза превышает уровень прожиточного минимума, а с учетом жилищно-коммунальных, транспортных, медицинских и образовательных расходов повсеместно ниже этого уровня. Низкий уровень заработной платы подавляющей части занятого населения не позволяет сформировать финансово сильные фонды социального страхования. Национальным бедствием Российской Федерации является крайне низкая заработная плата учителей, врачей, социальных работников. Тотальная бедность является главным поводом для непрекращающейся патерналистской политики государства и для поддержания у основной части населения настроений безответственного социального иждивенчества.

Повышение уровня доходов населения России в современных условиях вполне осуществимо. Необходимо принятие федерального закона о минимальном уровне оплаты труда в различных отраслях народного хозяйства на уровне 3-5 прожиточных минимумов с одновременным ограничением прибыли и торговых наценок по товарам первой необходимости.

Беспрецедентно высокая территориальная дифференциация (социально-экономическая асимметрия) субъектов Российской Федерации является серьезным препятствием для повсеместной реализации социальных обязательств государства перед гражданами в равном объеме и качестве. Регионы России различаются в несколько раз по параметрам среднедушевого производства Валового Регионального Продукта (ВРП), соотношения денежных доходов населения и прожиточного минимума, на несколько лет различаются показатели ожидаемой продолжительности жизни и т.п. Региональные различия регионов России остаются аномально высокими, и в связи с этим все социальные реформы проходят по территории страны с различными результатами и различными бюджетными расходами.

Снятие аномально высоких территориальных асимметрий является желательным условием проведения социальной модернизации, но в то же время эти процессы нельзя считать разнонаправленными. Параллельное и взаимосвязанное проведение политики снятия аномальных асимметрий и социальной модернизации будет обоюдополезным. Первым направлением является естественная саморазгрузка территорий от «избыточного»

населения: люди, потерявшие работу или недовольные ухудшением социально-экономических, экологических или других условий жизни в регионе, все более отстающем от других более успешных, переезжают в иные субъекты страны. Второе направление – непосредственное участие государства в выравнивании бюджетной обеспеченности населения (практика, наиболее полно освоенная в Российской Федерации), для чего используются известные межбюджетные технологии. Наконец, третьим направлением снятия аномально высоких территориальных асимметрий является государственная поддержка «регионов-аутсайдеров» как территорий, где необходимо стимулировать экономический рост.

Необходимо также развитие негосударственных источников финансирования социальной сферы, в том числе на основе стимулирования благотворительности -расширения возможных видов пожертвований, стимулирования практики создания региональных или отраслевых целевых капиталов для небольших НКО.

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

В наши дни российские НКО участвуют в решении многих социальных проблем, которые характерны для различных групп населения. Прежде всего это проблемы здоровья, социального сиротства, проблемы развития и качества инфраструктуры здравоохранения, образования и ряда других социальных сфер; проблемы материального неблагополучия, незащищенности прав граждан, социальной некомпетентности и

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

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

Основной задачей вовлечения граждан в социальную модернизацию должно стать обеспечение социальной поддержки собственным программам и инициативам. Она должна затрагивать целевые группы, но кроме того – по возможности выходить за их рамки, стимулируя интерес, по возможности – участие и одновременно – получение информации об актуальных социальных проблемах.

Стратегической задачей, решаемой в рамках **реализации социально-значимых проектов**, должно стать не только развитие контактов с предпринимательскими кругами, но также и формирование обоснованного доверия к собственной деятельности и к ее эффективности, результативности. Одновременно нужно ориентироваться на вовлечение целевых групп в совместные мероприятия и проекты.

Необходимо формировать **социальную ответственность бизнеса**, в рамках не только развития контактов с предпринимательскими кругами и повышения прозрачности собственной деятельности для бизнеса, но также и стимулирования процессов самоорганизации внутри бизнес-сообщества. К таковым относятся стимулирование процессов самоорганизации внутри бизнес-сообщества, включение заинтересованных предпринимателей в информационную, координационную и проектную деятельность НКО, распространение практики социальной отчетности бизнеса, привлечение предпринимателей и представителей бизнеса в качестве экспертов при разработке социальных проектов, программ, предложений в органы власти и др.

Основные **направления модернизации социальной сферы** включают:

- отработку механизмов построения новой, функционально-ориентированной и клиенто-ориентированной национальной модели

социального обслуживания, обеспечивающей высокий уровень предоставления социальных услуг;

- создание благоприятного инвестиционного климата в соцсфере, снижение административных барьеров и предпринимательских рисков;
- создание эффективной системы подготовки квалифицированных кадров, системы привлечения специалистов в соцсферу и мотивации к труду, системы, способствующей появлению здоровой конкуренции среди персонала;
- формирование среды для возникновения здоровой конкуренции между государственными и негосударственными социальными учреждениями;
- сокращение доли государственных структур в социальной сфере, создание системы мотивации прихода бизнеса, создание системы ГЧП в соцсфере;
- радикальное снижение издержек в социальной сфере и административно-управленческих расходов, повышение эффективности и отдачи;
- обеспечение общественного контроля за расходованием бюджетных средств в социальной сфере и качеством оказываемых социальных услуг;
- активная борьба с коррупцией и взяточничеством;
- постепенная передача, на условиях госзаказа, части задач социальной защиты населения некоммерческим и саморегулируемым организациям;
- реформирование органов и служб социальной защиты, социального обеспечения, создание системы эффективного социального менеджмента;
- коренная реорганизация и реформирование системы медико-социального патронажа;
- модернизация системы социального страхования.

Анализируя основные проблемы социальной сферы и направления социальной модернизации в Российской Федерации, необходимо выделить

комплексные действия, которые будут способствовать решению общей задачи модернизации социальной сферы:

- проведение комплексного системного анализа социальной сферы. Выявление существующих «уязвимых точек» и перспективных «точек роста»;
- создание и стимулирование инновационных бизнес–проектов в социальной сфере на основе конкурентного сетевого подхода, меняющих общественную психологию и психологию ведения бизнеса;
- развитие инвестиционной привлекательности социальной сферы, привлечение в нее бизнеса, содействие выработке механизмов стимулирования поставщиков социальных услуг;
- стимулирование развития социальных институтов и форм добровольчества и волонтерства, социального сетевого взаимодействия, ГЧП, эндаумента;
- выработка системы экономических и социальных стимулов для привлечения и закрепления молодых кадров в учреждениях образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, культуры, физической культуры и спорта, по работе с молодежью;
- поддержка и стимулирование сложившихся в социальной сфере молодых профессиональных коллективов, осуществляющих свою деятельность в социальных учреждениях, а также формирование внутренней здоровой конкуренции среди персонала учреждений;
- модернизация системы обязательного медицинского страхования(обеспечивающей полное покрытие страховых медицинских случаев в рамках государственных гарантий по ОМС);
- модернизация системы добровольного медицинского страхования;
- принятие законодательной и нормативной базы по социальному страхованию граждан по безработице;
- принятие законодательной и нормативной базы по социальному страхованию многодетных семей;
- реорганизация государственных учреждений социального обеспечения – домов престарелых, детских домов и др. – в

негосударственные учреждения на условиях государственно-частного партнерства;

- государственная поддержка негосударственных учреждений социального обеспечения – домов престарелых, детских домов и т.д.
- привлечение некоммерческих и саморегулируемых организаций к выполнению государственного социального заказа на условиях конкурса;
- реорганизация и реформирование системы медико-социального патронажа, реорганизация центров социального обслуживания;
- постепенная поэтапная передача функций медико-социального обслуживания на дому инвалидов, одиноких престарелых граждан некоммерческим и саморегулируемым организациям на условиях государственного социального заказа и конкурса;
- создание службы неотложной медико-социальной помощи на дому для инвалидов и одиноких престарелых граждан;
- создание единого государственного реестра граждан, нуждающихся в социальном обеспечении, регулярной социальной помощи и социальном обслуживании;
- дальнейшие действия по формированию системы информационной открытости, мониторинга и анализа текущей ситуации в социальной сфере.

Работа с семьей является основой социальной политики государства. **Меры по поддержке российских семей** должны включать следующие шаги:

- законопроекты, направленные на защиту семьи, детей, молодежи рассматривать в качестве приоритетных;

- Государственной Думе рассмотреть и принять Федеральные законы «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» (законопроект № 577813-5) и «О

внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» (законопроект № 349188-5);

- создать государственный механизм рассмотрения и реализации Конвенции ООН о правах ребенка и заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по периодическим докладам Российской Федерации, путем внесения поправок в положение о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав РФ;

- создать в Российской Федерации некоммерческое партнерство «Российский национальный мониторинговый центр помощи пропавшим и пострадавшим детям» (оказание всестороннего содействия правоохранительным органам в своевременной организации розыска и оказания необходимой помощи детям, находящимся в розыске, пропавшим без вести, похищенным, пострадавшим от тяжких и особо тяжких преступлений, сопряженных с насильственными действиями, а также от преступлений сексуального характера, в том числе совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей);

- разработать федеральную целевую программу «Дети в конфликте с законом» на долгосрочную перспективу, которая должна стать концепцией формирования в России всеобъемлющей системы правосудия в отношении несовершеннолетних в конфликте с законом;

- создать Федеральную службу пробации в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

- проанализировать имеющийся в субъектах Российской Федерации опыт работы служб по оказанию помощи детям и подросткам в случаях совершения против них насильственных преступлений и обеспечить распространение наиболее эффективных форм работы во всех субъектах Российской Федерации;

- подготовить изменения в законодательство РФ для внедрения института подготовленных, прошедших необходимое обучение резервных

патронатных воспитателей, готовых в любой момент принять ребенка, оставшегося без попечения родителей;

- разработать программу разукрупнения организаций интернатного типа, включая разработку методической базы, проектов подзаконных актов, регламентирующих функционирование малокомплектных «мини-интернатов», «семейных воспитательных групп», «патронатных семей», их профессиональное сопровождение и обучение;

- разработать и утвердить новое типовое положение об организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, где в число основных видов деятельности организации включить профилактические услуги и услуги по подбору и подготовке замещающих семей и их последующему сопровождению;

- создать специальный государственный алиментный фонд, предназначенный для выплат денежных средств на содержание детей на период розыска родителя, уклоняющегося от уплаты. Право требования по взысканию алиментов с таких родителей должно перейти к государству. Подобная система позволит исключить задержки по выплатам на содержание детей и гарантирует им необходимый уровень жизни;

- ратифицировать Европейскую Конвенцию об осуществлении прав детей подписанную Российской Федерацией в 2001 году, Дополнительный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, Конвенцию Совета Европы о защите детей от эксплуатации и посягательств сексуального характера;

- разработать и принять Федеральный Закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», в котором определить механизм реализации правозащитных функций комиссий, место и роль в системе органов профилактики, их координацию, профилактические функции с целью обеспечения прав детей, защиты от насилия и всех форм посягательств на их жизнь и здоровье, освободить КДН от функции органа внесудебной юрисдикции;

- при поступлении на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ проекта федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав ребенка в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о содействии деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, и лицам, находящимся в них» рассмотреть его в первоочередном порядке,

- внести изменения в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», Семейный и Трудовой кодексы РФ, устанавливающие понятие «сопровождение семьи или ребенка» (психолого-педагогическое, медико-социальное и правовое) и определяющие понятие патроната как формы семейного воспитания;

- внести изменения в Семейный кодекс РФ с целью установления обязательности индивидуальной профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми;

- внести изменения в Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», устанавливающие приоритетность деятельности социальных служб на оказание услуг по месту жительства, стандарты и порядок предоставления соответствующих услуг;

- конкретизировать диспозицию статьи 156 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, отделение ее состава от других преступлений в целях более эффективного правоприменения;

- в статье 292 ГК РФ закрепить положение, согласно которому отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, если при этом затрагиваются их права или интересы, допускается только с согласия органа опеки и попечительства;

- вести ограничение на срок до 10 лет на сделки с жильем выпускников сиротских учреждений;

- обеспечить определенность уголовного законодательства в части разграничения насильственных и ненасильственных половых преступлений против детей, устранение пробелов и противоречий;

- восстановить специальный рецидив преступлений в отношении несовершеннолетних, а именно усиление ответственности для лиц, судимых за ранее совершенные аналогичные преступления;

- в статье 78 УК РФ закрепить положение, согласно которому, к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления против несовершеннолетних, сроки давности не применялись;

- регламентировать порядок применения к лицам, совершившим преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних, медико-правовой формы воздействия – химической кастрации;

- создать базу данных о лицах, осужденных за совершение преступлений в отношении половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних, разработать порядок обеспечения к ней доступа;

- закрепить положение, согласно которому при решении вопроса об условно-досрочном освобождении для лиц, совершивших преступления в отношении половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних суд в обязательном порядке учитывает заключение психолого-психиатрической экспертизы для данной категории преступников;

- необходима единая однообразная в Российской Федерации судебная практика рассмотрения дел о насильственных преступлениях против несовершеннолетних;

- закрепить в качестве обязательных процессуальных фигур психолога и педагога при участии в уголовном деле несовершеннолетнего потерпевшего, наделение их конкретными процессуальными правами и обязанностями, а также конкретизации положений УПК РФ относительно обстановки, срока и времени проведения допроса;

- внести в уголовное законодательство изменение, согласно которому установить статус «беспомощное состояние малолетнего или несовершеннолетнего потерпевшего» в качестве обязательного основания назначения судебной экспертизы;

- внести в уголовное законодательство изменение, согласно которому обеспечивается конфиденциальность информации об участии в уголовном деле несовершеннолетнего, а также установление уголовной ответственности за распространение информации о нем;

- выработать единый согласованный комплекс государственных мер по предупреждению преступлений против детей в рамках реализации Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

- внедрить в практику деятельности органов и учреждений системы профилактики, включая органы дознания и следствия, технологию управления случаем – метод структурированной оценки повторных правонарушений несовершеннолетних «Оценка риска и возможностей» (ОРВ);

- обеспечить введение во всех судах общей юрисдикции РФ специализации судей по делам о преступлениях несовершеннолетних, повышение их квалификации не только по вопросам права, но и психологии, педагогики;

- развивать механизмы взаимодействия судов и служб системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав;

- внедрить в соответствии с российским законодательством механизмы «отведения» несовершеннолетних от суда путем применения положений уголовного закона о прекращении уголовных дел за примирением сторон, в связи с деятельным раскаянием;

- развивать технологии восстановительного правосудия и проведения примирительных процедур, направленных на возмещение несовершеннолетним правонарушителем ущерба потерпевшему, воспитательное воздействие на несовершеннолетних правонарушителей, привлечение к процедурам медиации лиц, обладающих специальными знаниями и пользующихся доверием и уважением обеих сторон конфликта;

- создать воспитательные колонии в тех субъектах РФ, где они отсутствуют, обеспечить условия по сохранению социально полезных связей осужденных;

- для отбывших наказание несовершеннолетних необходимо проработать вопрос о создании институтов ресоциализации, создать оптимальные условия для профессиональной ориентации и последующей социально-трудовой адаптации (в приоритетном порядке по наиболее востребованным профессиям) освобождающихся из воспитательных колоний несовершеннолетних (принятие на региональном уровне законодательных актов о квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи – как, например, в Курской, Камчатской, Самарской областях и Кабардино-Балкарской Республике);

- проводить и развивать общественные инициативы в сфере профилактики и защиты прав детей, оказавшихся в конфликте с законом;

- преодолеть государственную монополию в сфере предоставления услуг, в том числе и развитие социально-ориентированных общественных инициатив в сфере дополнительного образования и спортивно-досуговой деятельности;

- разработать нормативную базу системы именных сертификатов для детей от 5 до 17 лет на получение гарантированных бесплатных услуг дополнительного образования и спортивно-досуговой деятельности по месту жительства;

- включить в Национальный проект «Образование» в качестве значимой компоненты федеральную поддержку модернизации и оснащения учреждений дополнительного образования;

- внести изменения в федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части передачи финансовой ответственности за организацию предоставления дополнительного образования с муниципального района и городского округа на субъект Российской Федерации (возможно, через выделение субъектом Российской Федерации субвенции местным бюджетам для поддержки функционирования и развития учреждений дополнительного образования);

- разработать федеральную нормативно-правовую базу организации спортивно-досуговой работы по месту жительства, предусматривающую включение в перечень должностей служащих, занятых в жилищно-коммунальном хозяйстве, должности «Педагог-организатор воспитательной, оздоровительной, спортивно-досуговой работы по месту жительства», размер (1-2%) отчислений от оплаты услуг ЖКХ на организацию культурно-воспитательной и спортивно-досуговой работы с населением и нормативы площади встроенных (пристроенных) помещений, необходимых для размещения в объектах недвижимого имущества, в том числе непосредственно в жилых домах, объектов социального назначения: детских, подростковых и молодежных клубов, помещений для организации спортивной, кружковой работы;

- исключить из числа критериев успешности деятельности образовательного учреждения показатель спортивных побед учащихся, а включить в число критериев успешности деятельности образовательного учреждения показатель степени охвата учащихся спортивно-оздоровительной деятельностью.

Представленные концептуальные идеи социальной модернизации в Российской Федерации, результаты анализа исходной социальной ситуации в стране, условий и предпосылок социальной модернизации и создающихся на этой основе правовых начал, приводят к выводу о том, что настало время разработки и внедрения государственной «**Стратегии и Программы социальной модернизации Российской Федерации»** с отражением в ней особой роли общественно-государственного партнерства (далее – ОГП), финансовых механизмов и правовых оснований для его использования как ведущей институциональной формы реализации указанной программы.

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

Поскольку инвестирование, основанное на принципах ОГП, предполагает вложение бюджетных средств, обязательным элементом такого процесса является осуществление государственного контроля и надзора. Базовым принципом такого контроля должна стать «презумпция невиновности» бизнеса. Поэтому проведение проверок должно быть тщательно регламентировано, но государство должно получить право требовать возмещения убытков и восстановления за счет средств инвестора объектов ненадлежащего качества.

Все вышеуказанные вопросы должны быть решены в ходе разработки и принятия специального Федерального Закона.

Важным условием реализации программы социальной модернизации Российской Федерации следует считать скорейшее продвижение инициативного проекта Общественной палаты РФ «**Социальная карта Российской Федерации».** Суть проекта заключается в развертывании специально созданного геоинформационного комплекса,

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

Предполагается, что Общероссийский информационный портал «Социальная карта Российской Федерации» будет источником информации для граждан России, для экспертов, журналистов и органов власти, поскольку будет являться индикатором состояния всей социальной системы страны, который позволит отслеживать в интерактивном режиме малейшие изменения социального состояния не только в целом по стране, но и в отдельно взятом регионе и даже городе. А значит, предоставит возможность оперативного реагирования на ситуацию.

3.2. Инновации и модернизация экономики

Будущее России в глобальном мире будет определяться ее конкурентоспособностью, и прежде всего, экономической. Результаты исследований показывают, что в настоящее время не менее ¾ прироста ВВП в ведущих экономиках мира обеспечивается за счет новейших технологий. Экономика России не обладает достаточной мощностью, чтобы решать новые политические и социальные задачи, сегодня она может дать возможность достойной жизни (в западных стандартах) примерно 30 миллионам человек. Необходим переход к политике развития производительных сил.

Стратегический курс руководства страны на создание конкурентоспособной национальной экономики через ее диверсификацию, технологическую и инфраструктурную модернизацию, формирование кадрового потенциала новых знаний и компетенций является единственно верным. Только его успешная реализация позволит России занять

достойное место в международном разделении труда, обеспечит национальную безопасность и благосостояние наших граждан.

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

В настоящее время доля реального сектора в американской экономике составляет около 20%, она, по сути, стала во многом виртуальной. Этот дисбаланс и повлек за собой негативные последствия в том числе и в финансовой сфере, где, в частности, доллар, как и любая другая валюта, отражающая, прежде всего, мощь экономики, не получает должного реального обеспечения.

Мировой финансово-экономический кризис осложнил реализацию поставленных целей по проведению модернизации и формированию национальной инновационной системы.

Вместе с тем, он только усилил важность этого вызова для России. Дело в том, что инвестиции в «инновационный рывок» рассматривается развитыми странами (США, Япония, «старые» члены ЕС), а также растущими экономиками Китая, Индии, Бразилии, Южной Африки в качестве ключевой антикризисной меры.

Для ее реализации в развитых странах выделены десятки миллиардов долларов дополнительных инвестиций в развитие медицины, биотехнологий, альтернативной и возобновляемой энергетики, атомной отрасли, информационных технологий. Столь мощные финансовые вливания могут существенно приблизить смену технологического уклада. При этом реальными конкурентами России становятся не только страны-лидеры в сфере инноваций, но и многие развивающиеся страны и даже страны СНГ.

Очевидно, что переход лидирующих экономик на следующий (шестой) технологический уклад, развитие технологий в ресурсосбережении и альтернативной энергетике, могут серьезно ослабить

позиции России, основу специализации которой на мировых рынках составляет экспорт традиционных энергоносителей и сырьевых ресурсов.

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

Характерно, однако, что и в этом полного понимания в обществе пока не сложилось. Так по данным социологических опросов только около 25-30% граждан считают, что эти отрасли машиностроения могут стать «локомотивами» экономической модернизации.

Инновации имеют одно из ключевых значений в решении задач модернизации экономики. Инновационная деятельность в последнее времявыступаетопределяющимэлементоммеждународнойконкурентоспособности. От масштабов и результатов инновационной деятельности во многом зависит место государства в мировой экономике и международном разделении труда.

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

Современные российские условия, когда не срабатывает традиционное рыночное саморегулирование, диктуют необходимость участия государства в формировании и активном использовании институтов и инструментов финансовой поддержки инновационной деятельности.

Наиболее эффективной формой такой поддержки является налоговое стимулирование, осуществляемое через экономически обоснованную систему налоговых льгот и иных преференций. Эти меры, как правило, позволяют за счет снижения налогового бремени компенсировать финансовые потери, возникающие у налогоплательщиков в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности. В России же, несмотря на заявленный курс на инновационное развитие экономики, налоговое законодательство пока более благоприятно именно для отраслей с высокой долей материальных затрат и низкой добавленной стоимостью, чем для организаций, создающих высокотехнологичные, наукоемкие, интеллектуальные продукты, где доля добавленной стоимости очень высока. Необходимо рассмотреть вопрос о введении для научных и инновационных организаций специального налогового режима[65].

Основным препятствием для внедрения результатов НИОКР в производство является деградация материально-технической базы предприятий. Средний возраст основной части машин и оборудования по промышленности в 2009 г. составил 24 года, а в отдельных отраслях превысил 27 лет[66]. В структуре капитальных вложений по целевым программам доминируют расходы на приобретение импортного оборудования, а стоимость такого оборудования существенно возрастает, что

[65] *справка Комиссии по науке*
[66] То же

требует дополнительных расходов федерального бюджета на выполнение программ.

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

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

Основные параметры инновационной экономики изложены в проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Рис. ____).

Основные параметры инновационной экономики к 2020 году

- доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, возрастет до 40 – 50% (в 2009 году – 10,4%)
- доля России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг (в том числе атомная энергетика, авиатехника, космическая техника и услуги, специальное судостроение и т.д.) достигнет не менее 5 – 10% в 5 - 7 и более секторах
- удельный вес экспорта российских высокотехнологичных товаров в общем мировом объеме экспорта высокотехнологичных товаров увеличится до 2% (в 2008 году – 0,35%)
- валовая добавленная стоимость инновационного сектора в валовом внутреннем продукте составит 17 – 20% (в 2009 году – 11,8%)
- удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции увеличится до 25 – 35% (в 2009 году - 12,4%)
- внутренние затраты на исследования и разработки повысятся до 2,5 – 3% валового внутреннего продукта (в 2009 году – 1,24%), из них больше половины - за счет частного сектора

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

Во-первых, необходимо добиться существенного повышения инновационной активности предприятий, через преодоление, пожалуй, ключевой проблемы – их низкой инновационной восприимчивости.

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

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

По каким направлениям необходимо улучшать ситуацию? Прежде всего, совершенствовать законодательство в инновационной сфере, усиливая налоговые стимулы для повышения инновационной активности предприятий. Продолжить совершенствование инновационной инфраструктуры, путем создания технопарков, бизнес-инкубаторов и т.п.

Кардинально улучшить систему защиты результатов интеллектуальной деятельности. Добиваться снятия излишних административных барьеров во внешнеэкономической деятельности. Усилить государственную поддержку отечественного производителя высокотехнологичной продукции, особенно в свете перспектив вступления России в ВТО. Избавляться от избыточной забюрократизированности инновационных процессов.

Во-вторых, необходимо повысить расходы компаний на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и кардинально изменить структуру расходов на технологические инновации.

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

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

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

Третья задача: расширение и углубление международного сотрудничества в интересах инновационного развития экономики и продвижения высокотехнологичной продукции на внешние рынки.

Речь идет о получении в рамках международного обмена доступа к передовым технологиям. Их трансферт из-за рубежа, активное использование передового мирового опыта, позволит нам существенно сократить время, необходимое для комплексной модернизации, как отдельных предприятий, так целых отраслей экономики. При этом нельзя терять времени, потому что нестабильная, кризисная ситуация в мировой экономике, как раз облегчает доступ к высоким технологиям. Здесь опять уместно вспомнить исторический опыт, когда в период индустриализации нашей страны и Великой депрессии на Западе, их экономики охотно шли на технологическое сотрудничество с нами.

Важно также, чтобы международное сотрудничество координировалось с векторами внешней политики государства и учитывало глобальные тенденции, когда центр тяжести технологического

развития смещается от «атлантической оси» к динамично развивающимся странам Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, Китаю, Индии, Бразилии, Южной Корее.

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

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

При этом само производство должно формировать спрос на квалифицированные рабочие руки. Необходимо, чтобы предприятия входили в систему профтехобразования, влияли на подготовку тех кадров, которые нужны сегодняшней промышленности. И здесь важную роль должны сыграть и уже играют учебные центры и комбинаты, уже развернутые при крупных производствах. Такого рода центры уже активно работают на таких предприятиях как «АвтоВАЗ», «Сухой», «Уралмашзавод», «ММП им. Чернышева» и многих других.

Следует энергичнее решать и проблему закрепления кадров в сфере производства. Она носит, прежде всего, социальный характер. Главное в ней – это отсутствие доступного жилья для молодых специалистов.

Настало время кардинального усиления работы по повышению социального статуса и престижа промышленности, инженерных и рабочих профессий. На это должны быть нацелены возможности институтов гражданского общества, в первую очередь таких, как Общественная палата РФ, Союз журналистов России, Союз писателей России, других общественных союзов и ассоциаций. Так, с участием Общественной палаты РФ на Байкале был проведен Первый международный молодежный промышленный форум «Инженеры будущего-2011», получивший широкий общественный резонанс. В нем приняли участие представители более 30 стран. На форуме были представлены делегации от около 300 предприятий и свыше 50-ти ВУЗов страны.

Важную роль в модернизации российской экономики должен сыграть также **малый и средний бизнес**. Перспективы модернизации этой сферы определяются в современных условиях несколькими факторами.

Прежде всего – это наличие человеческого капитала, способного к креативным практикам. Второе – это наличие экономических субъектов, развитие которых может быть обеспечено использованием креативных идей. Третье – это развитие определённых систем и стилей руководства, стимулирующих постоянное развитие, эффективный рост и внутреннюю самоорганизацию.

В мировой практике в наибольшей степени эти факторы получают развитие в структуре малого и среднего предпринимательства. Именно этим, в первую очередь, объясняется лояльная экономическая политика по отношению к малому бизнесу в развитых странах. В стратегии развития российской экономики до 2020 года также стоит задача увеличения доли малого бизнеса до 40-60%. Но пока по-прежнему его доля в экономике страны составляет около 15-20%, тогда как в Германии такая доля равна 60%, в Америке - 80%.

За счет чего можно изменить сложившуюся ситуацию? В мировом комфортности условий ведения малого и среднего бизнеса «DoingBusiness» Россия поднялась по сравнению с 2010 г. на четыре строчки, но находится лишь на 120-м месте из 183-х возможных.

При составлении рейтинга авторы оценивают бизнес-среду именно для мелких и средних предприятий. Чем меньше трудностей, с которыми сталкивается бизнес, тем быстрее растет экономика. Судя по показателям Российской Федерации, самыми перспективными в смысле улучшения госрегулирования в стране остаются вопросы подключения к электросетям, получения разрешений на строительство и таможенного регулирования. По простоте подключения к сетям Россия занимает последнее место в списке. Согласно исследованию, проведенному Институтом проблем естественных монополий, Россия - страна с самой высокой платой за технологическое присоединение к электрическим сетям в мире. Отрыв России от других стран по стоимости технологического присоединения к электрическим сетям колоссален - в 34 раза выше среднемирового уровня и в 2,5 раза выше уровня цен в странах, следующих за Россией в общем рейтинге.

Схожая ситуация с получением разрешений на строительство. В этой категории Россия 178-я. Еще одна сфера с огромным потенциалом для улучшений относится уже к федеральному ведению - таможенное регулирование. Здесь Россия на 160-м месте, хотя за последний год

поднялась на шесть позиций - благодаря Таможенному союзу процедура оформления товаров стала проще и дешевле.

В категориях «защищённость инвесторов» и «открытие бизнеса», где Россия 111-я, также можно сделать значительный шаг вперед. Для этого даже есть некоторые предпосылки. Например, начинает формироваться практика предоставления госуслуг через интернет. Чтобы развиваться, малый бизнес должен участвовать в госзаказе. Действующий закон о госзакупках практически не содержит норм, позволяющих реализовывать особый порядок проведения торгов, предметом которых является оказание услуг по разработке и поставке технически сложных инновационных решений для государственных нужд, проведению передовых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Необходимо решить вопрос нормативно-правового регулирования организации и проведения торгов с инновационными предприятиями.

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

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

Вместе с тем, следует признать, что динамика этого процесса пока не в полной мере соответствует масштабу и сложности вызовов, стоящих перед страной, а также особенностям международной и внутренней социально-экономической ситуации. Да и в широких слоях российского общества пока не сложилось полного понимания первостепенного значения модернизации именно экономики, прежде всего, ее реального сектора. Как показывают последние социологические опросы, важность этого осознает только около 40% граждан. Необходимо признать, что в

условиях экономической нестабильности последних лет обострились и стали явными потери, обусловленные отсутствием конструктивного диалога и продуктивного взаимодействия между российским бизнесом и властью. Формы взаимодействия, эффективные вчера, утратили свою актуальность сегодня. И это требует поиска от обеих сторон.

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

Среди НКО, реализующих научно-технические инновации, уже работают технопарки, как площадки для создания инновационного знания и продуктов, бизнес-инкубаторы, выполняющие функции поддержки инновационного предпринимательства - распространения инновационных знаний о методах управления и коммерциализации научно-технических разработок. Они реализует идею комплексного адаптивного консалтинга, сопровождают инновационные проекты от момента их зарождения до выхода на проектные производственные мощности и привлечения масштабных инвестиций. Заслуживает внимание и поддержка проектов ассоциаций отраслевых предприятий, направленных на совершенствование механизмов управления инноваций и технологического менеджмента на предприятиях, развития системы управления качеством, поддержку высокотехнологического экспорта и других.

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

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

Тенденцией последних лет стало стремление деловых общественных объединений разных регионов России к установлению регулярного диалога друг с другом. Успешным примером такого диалога может быть Межрегиональный форум предпринимательских объединений Азиатской

части России. Впервые этот Форум был созван в декабре 2009 г. и ставил своей задачей лишь борьбу за снижение уровня налогообложения. Но третий Форум, прошедший в ноябре 2011 г., базовой проблемой обсуждения сделал отношения бизнеса, власти и гражданского общества.

Так появилась новая форма взаимодействия – Межрегиональный Координационный Совет (МКС) деловых общественных объединений Азиатской части России. Основной задачей Координационного Совета является использование объединенного потенциала деловых объединений для формирования и продвижения консолидированных предложений, направленных на улучшение условий ведения бизнеса, на развитие предпринимательской и гражданской инициативы в регионах РФ и в России в целом.

В свою очередь, власть также планирует предпринять действия по созданию новых механизмов преобразования экономической системы, остановить инерционный сценарий развития экономической и политической системы в России. Именно такие формы, как Межрегиональный Форум предпринимательских объединений должны стать частью Большого Правительства РФ. Очевидно, что консолидированный опыт позволит власти использовать его на этапе подготовки проектов и принятия решений, но, более того, обеспечит реальную конкуренцию идей, а значит, так нужную нам сегодня модернизацию экономики.

На III Межрегиональном Форуме предпринимательских объединений Азиатской части России был предложен вариант Всероссийской Декларации предпринимательского сообщества России. Основой такой Декларации Форум предложил считать следующие подходы.

«Гражданское общество, бизнес и государство[67] – равноправное партнерство, в основе которого лежит баланс интересов всех сторон. Предприниматель является гражданином РФ, имеющим свои общественно значимые интересы. Задача согласования общественно значимых интересов граждан и власти не может быть решена без достижения баланса интересов личности, гражданского общества и государства…Бизнес

[67] Резолюция Третьего Межрегионального Форума предпринимательских объединений Азиатской части России «Бизнес. Власть. Гражданское общество. Пути взаимодействия и диалога» 8 ноября 2011 года, город Омск.

понимает, что честно конкурировать и эффективно вести свой бизнес можно только в правовом государстве с разумной экономикой и сильным гражданским обществом… Основой построения такого общества являются базовые ценности:

- соблюдение прав и свобод граждан;

- защита права собственности;

- главенство закона;

- стремление способствовать развитию своей территории и страны в целом».

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

Переход к инновационной модели экономического развития страны должен стать долгосрочным приоритетом государства, залогом стабильного и благополучного будущего Российской Федерации. Обеспечение эффективной реализации поставленных задач перехода страны на инновационный путь развития требует не только финансирования намеченных мероприятий, но и формирования и развития механизмов многостороннего взаимодействия между органами государственной власти, бизнесом, научными и образовательными организациями, организациями гражданского общества.

Говоря о роли малого и среднего бизнеса, а также предпринимательских сообществ в модернизации экономики, важно отметить, что взаимодействие бизнеса и власти как система партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, профсоюзов, организаций работодателей и бизнес-структур имеет очень важное значение. Чтобы стимулировать прогресс в этой сфере необходимо активнее развивать новые и совершенствовать существующие инструменты взаимодействия бизнеса и власти. **Государственно-Частное Партнерство** как раз является эффективным вариантом взаимодействия государства и частного сектора для осуществления контроля использования государственных ресурсов в частных инвестиционных проектах.

На успешность реализуемых проектов ГЧП критическим образом влияет ряд факторов:

1. Законодательная база для развития ГЧП в России существует, но необходима ее доработка. Не существует общепринятого определения государственно-частного партнерства и соответствующего Федерального закона. Одновременно 94 ФЗ и 115-й ФЗ вступают в противоречие с отдельными принципами ГЧП. При работе над законодательными новациями есть опасность движения в направлении увеличения зарегулированности данной сферы, что не решит проблемы, а лишь увеличит полномочия государственных чиновников.

2. Одна из самых важных проблем ГЧП в России – отсутствие экономической стабильности, краткосрочность государственного бюджетирования и распространенность практики изменений правил игры.

3. В отношениях государства и бизнеса практически отсутствует третий игрок – гражданское общество, которое гарантирует публичность и открытость взаимодействия частных компаний и госструктур в рамках ГЧП, поэтому функция контроля над решениями в области экономики принадлежит чиновникам, что порождает коррупцию.

4. ГЧП в России не является партнерством: государство проявляет себя либо как всесильный начальник, принуждающий бизнес к участию на невыгодных бизнесу условиях, либо выступает в роли спонсора, который обеспечивает поступление финансовых ресурсов в аффилированные частные компании. В первом случае бизнес вступает во взаимодействие для того, чтобы с помощью государства решить свои внутренние проблемы, что негативно сказывается на качестве управления данным проектом (в котором бизнес не заинтересован), во втором случае последствия еще хуже, так как изначально закладывается коррупционная схема «освоения» бюджетных средств.

5. Одним из барьеров развития ГЧП в России является отсутствие стратегического целеориентированного подхода к планированию. В большинстве случаев используется устаревший подход к выработке стратегии развития страны, выражающийся в формуле «найти задачу под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под задачу». Это означает, что в планировании проектов ГЧП участвует только одна сторона – государство, тогда как правильнее было бы еще на этапе принятия стратегии развития территории принимать во внимание возможности бизнеса по финансированию таких проектов. Но для этого со стороны

государства должна присутствовать четкость и прозрачность намерений, которая, как правило, не прослеживается.

6. Российский бизнес больше государства ориентирован на выстраивание государственно-частного партнерства. Хотя и на стороне бизнеса в большом количестве присутствуют компании, аффилированные с государством и в силу этого демонстрирующие «эффективность» только в условиях неконкурентной среды.

Таким образом, основным барьером, создающим наибольшие препятствия для развития ГЧП в России, является низкий уровень квалификации и отсутствие опыта у чиновников, курирующих проекты ГЧП от лица государства. Критичным является также отсутствие механизмов накопления этого опыта и передачи компетенций. Серьезным препятствием для развития ГЧП выступает также высокий уровень коррупции и политических рисков. Все это приводит к тому, что проекты государственно-частного партнерства реализуются в России скорее не «благодаря» существующей системе, а «вопреки» ей, и то только в том случае, если на стороне государства есть «заинтересованные энтузиасты».

Предпринимательские объединения как представители общественности и профессионального сообщества должны выступить с программой мер по стимулированию ГЧП, в том числе:

1. Ускорить принятие:

- Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»;
- Федерального закона «Об инновационной деятельности в Российской Федерации», в котором должны быть отражены основные понятия, цели и принципы инновационной деятельности, ключевые направления и формы её поддержки;
- Федерального закона «О результатах интеллектуальной деятельности».

2. Создать благоприятный налоговый механизм для привлечения инвестиций в государственно-частные партнерства, где государство должно:

- совершенствовать амортизационную политику (в т.ч. сокращение сроков амортизации);

- изменить положения в области администрирования НДС;
- ввести нулевую ставку НДС при ввозе технологического оборудования;
- снизить (освободить) от налога на имущество юридических лиц по основным средствам в течение первых 3 – 5 лет эксплуатации;
- освободить от НДС НИОКР в негосударственных организациях.

3. Обеспечить рост квалификации менеджеров со стороны государства.

4. Разработать систему стандартизации оценки рисков и управления ими. Необходимо также прекратить практику постоянного перераспределения рисков между государством и бизнесом.

5. Создать национальную базу данных о проектах ГЧП для аккумулирования имеющегося опыта.

6. Обеспечить массовое обучение менеджеров в области инвестиционной и инновационной деятельности за рубежом.

7. Создать среду, поощряющую деятельность инновационно-активных предприятий в реальном секторе экономики.

3.3. Социально-экологические аспекты модернизации

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

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

Устойчивое развитие как развитие, обеспечивающее равенство возможностей настоящего и будущего поколений, должно удовлетворять определенным социальным, экономическим и экологическим требованиям. Для проверки их выполнения установлены индикаторы (показатели), характеризующие этапы перехода и степень приближения к модели устойчивого развития. Показатели используются в критериях устойчивости.

На национальном уровне выделяются следующие группы показателей устойчивого развития: индикаторы экономики, социальной сферы, демографические, естественных ресурсов, индустриальных аспектов устойчивого развития. Разработанная ООН система индикаторов устойчивого развития (включающая 130 показателей) требует преобразования к конкретным условиям каждой страны. Они являются основой планирования деятельности на пути к устойчивому развитию.

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

- обеспечить стабилизацию экологической ситуации;
- добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

- ввести хозяйственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий.

Сегодня в России при экстенсивном развитии экономики и падении производства продолжается разрушение природной среды. Не менее 20 миллионов граждан нашей страны постоянно дышат воздухом, в котором существенно, порой в разы, превышены нормативы содержания вредных веществ[68]. Огромный природно-ресурсный потенциал и история его хозяйственного освоения позволяют России и сейчас играть роль экологического донора для многих промышленных гигантов мира.

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

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

Движение в сторону устойчивого развития организуется в рамках мирового процесса подготовки к Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» в 2012 году, через 20 лет после первой конференции ООН по устойчивому развитию в 1992 году в Рио-де-Жанейро. Работа по подготовке к «Рио+20» в стране была начата, в значительной степени, благодаря активности гражданского общества. Идет подготовка и широкое обсуждение национальных приоритетов и предложений по устойчивому развитию, адаптации идей «зеленой экономики» для страны, оценка богатого опыта региональных инициатив. Первые обсуждения этой темы с представителями структур гражданского общества разных стран, и прежде всего стран БРИКС, показали перспективность такой работы и на международном уровне в направлении развития неформального партнерства для адаптации идей устойчивого развития применительно к особенностям отдельных стран.

[68] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. - М., 2011.

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

Работа по подготовке к «Рио+20» на уровне гражданского общества сегодня координируется в рамках Социального форума по устойчивому развитию. По итогам этой работы предложения от гражданского общества были направлены как в Межведомственную рабочую группу экспертов, так и в адрес Оргкомитета ООН «Рио+20». Ряд положений, связанных с необходимостью принятия этического кодекса устойчивого развития на основе «Хартии Земли», разработкой новых индикаторов и обеспечением широкого движения в поддержку устойчивого развития, вошли в Предложения Российской Федерации к Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20».

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

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

В таком же состоянии находится и проблема отходов. При очевидной приоритетности она, по-прежнему, ждет своего решения. Приостановка, прежде всего, благодаря активности общественности, решения проблемы по пути мусоросжигания так и не обеспечила решения проблемы в целом. Инициативы общественности по ресурсосбережению, по-прежнему, тормозятся отсутствием необходимого запроса от производства по переработке вторсырья, возможности раздельного сбора мусора для населения, закона о залоговой стоимости тары.

Несмотря на высокую активность общественности и прямые указания Президента РФ, столь необходимые для решения всех этих проблем меры для обеспечения образования и просвещения в области экологии и устойчивого развития, формирования экологической культуры все еще обсуждаются в органах власти. В значительной степени благодаря активности гражданского общества, неудовлетворенного действиями госструктур по решению экологических проблем, работа в этом направлении была несколько активизирована. После встреч Президента РФ с экологической общественностью и Госсовета по экологии были даны распоряжения об обеспечении общественного экологического контроля, началось рассмотрение ряда экологических законопроектов.

Развитие активности гражданского общества и обеспечение его реального вклада в реализацию определившихся в стране приоритетов экологии и устойчивого развития, как непременного условия обеспечения модернизации, всерьез сдерживается отсутствием необходимого внимания, реальной поддержки и финансирования со стороны госструктур и бизнеса.

Основным организатором общественной деятельности по защите окружающей среды выступает Общественная палата РФ. С июля 2010 г. работает специальная программа «Эко-ответственность», созданная в связи с участившимися обращениями граждан с жалобами на негативное воздействие производственной деятельности отдельных промышленных предприятий на окружающую среду и здоровье населения. Реализуя эту программу, Общественная палата Российской Федерации в течение 2011 года провела системную и многофакторную работа, в частности:

- предоставление экспертной и консультационной помощи гражданам и общественным организациям по защите их конституционных экологических прав, права на охрану здоровья;

- направление запросов в адрес предприятий и контрольно-надзорных органов федерального и регионального уровня;
- оказание методической помощи в составлении и направлении запросов и обращений региональных экологических организаций в адрес предприятий и контрольно-надзорных органов;
- организация встреч с представителями предприятий для разъяснения позиции Общественной палаты Российской Федерации в отношении вопроса усиления экологической ответственности предприятий и побуждения их к модернизации;
- проведение круглых столов, рабочих совещаний и семинаров, посвященных экологической проблематике конкретных регионов и предприятий.

Список предприятий-загрязнителей, составленный исполнителями Программы, сформированный на основе поступивших на «горячую линию» по вопросам экологии (за июль 2010 г. – октябрь 2011 г.) сигналов от общественности (жителей загрязнённых регионов и местных НКО), в настоящее время насчитывает 95 предприятий из различных федеральных округов Российской Федерации. Все предприятия, попавшие в «список» являются значительными загрязнителями окружающей среды.

Есть все объективные основания принимать предусмотренные законом меры по «побуждению» их к безотлагательной модернизации с разработкой поэтапной программы природоохранных мероприятий и обновлению основного оборудования – для снижения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье граждан.

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

Практически в каждом случае жалоб на «горячую линию» отмечается систематическое нарушение предприятиями правил

водопользования и охраны водных объектов, зачастую – отсутствие очистных сооружений, либо их устарелость, изношенность.

Особое место занимают нарушения в области обращения с отходами производства - зачастую предприятия не имеют соответствующей лицензии. С этой же проблемой по-прежнему связана проблема золо- и шламоотвалов, т.н. хвостохранилищ: нерешённость проблемы рекультивации отвалов, в т.ч. в санитарно-защитных зонах, которые сами, в свою очередь, оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду, являясь источниками сильного загрязнения и тяжёлыми металлами, и иными опасными химическими соединениями. В актах проверок отмечается не принятие мер по ликвидации отвалов, несмотря на возможность их переработки.

Застарелая проблема «прошлого экологического ущерба» (ПЭУ) тесно связана с проблемой отходов. Отсутствие до сих пор современного эффективного правового регулирования в российском законодательстве проблемы ПЭУ снижает инвестиционную привлекательность, приводит к опасному затягиванию решения вопросов восстановления нарушенной окружающей среды, увеличивает наносимый вред здоровью людей, проживающих, например, в непосредственной близости от отработанных, брошенных и нерекультивированных месторождений. В частности, на территории «Завода полимеров КЧХК» Кировской области было законсервировано свыше 1 200 000 тонн токсичных отходов, из которых примерно половина ртутьсодержащих. В свою очередь, эти отходы нуждаются в немедленной переработке. И данный пример по своей проблематике не единственный.

Анализ деятельности некоторых иностранных предприятий показывает факт т.н. «двойных стандартов» со стороны последних. Некоторые стационарные источники загрязнения окружающей среды, расположенные на территории Российской Федерации, но принадлежащие крупным транснациональным концернам, осуществляют постоянные «залповые» выбросы вредных веществ, что влечет за собой нарушение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности граждан. К примеру, жители деревни Подберезье Новгородской области выступили с жалобой на немецкий завод «Флайдерер». Выбросы формальдегида и других токсичных веществ с завода пагубно влияют на здоровье местных жителей, в особенности, детей. Специальная комплексная комиссия с представителями Общественной палаты Российской Федерации и Центра

профпатологии Клинической больницы Управления делами президента Российской Федерации была немедленно направлена в регион с материалами плановых и внеплановых проверок производственной деятельности ОАО «Флайдерер» и влиянии ее на окружающую среду и санитарно-эпидемиологическую обстановку в зоне влияния предприятия. В ходе этой командировки было установлено, что санитарно-эпидемиологическая обстановка в этом регионе является крайне неблагоприятной и требует комплексных исследований: медико-биологических, санитарно-эпидемиологических и промышленно-технологических. В настоящее время идет подготовка к проведению таких исследований.

Отдельно стоит проблема санитарно-защитных зон (СЗЗ) точечных промышленных предприятий, которые не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Исторически – особенно во многих городах, где размещены градообразующие предприятия – жилой сектор, включая социальные объекты (школы, детские сады и т.д.) находится в непосредственной близи от промышленных гигантов. Отсутствие либо устаревшие расчеты СЗЗ не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Яркий пример тому - экологические и санитарно-эпидемиологические проблемы в г. Владикавказ, где вот уже на протяжении более ста лет осуществляет свою деятельность крупнейший завод про производству цветных металлов «Электроцинк». Ситуация в этом регионе, помимо отсутствия утвержденной СЗЗ, усугубляется тем, что завод работает на изношенном и морально устаревшем оборудовании и технологиям, а также наличием в черте города более 3 200 000 тонн экологически опасных отходов, накопленных за весь период работы завода. В данный момент Общественная палата Российской Федерации выступила в качестве инициатора диалога меду представителями завода, общественности, контрольно-надзорных органов, экспертного сообщества, проведя межведомственное рабочее совещание 26 июля и круглый стол 26 октября 2011, на которых были достигнуты определенные договоренности между жителями г. Владикавказ и представителями предприятия.

Следующей проблемой можно назвать недостоверность информации предприятий, которая лежит в основе расчётов нормативов. Нередко в целях снижения уровня природоохранных требований предприятия идут на подтасовку данных: так, анализ материалов инвентаризации и

составленного на ее основе проекта ПДВ для ОАО «Пигмент» (Тамбовская обл.) показал: эти два вида работ выполнены с нарушением нормативных требований, что повлекло за собой утверждение завышенных норм ПДВ, в т.ч. и фенола. Такой «приём» дает возможность предприятию на много лет «узаконить» своё стремление к супер-прибыли, нежелание вкладываться в модернизацию технологических процессов, на много лет получить «экологическую индульгенцию».

Вызывает много нареканий и жалоб со стороны граждан и российских экологических общественных организаций практика выдачи контрольно-надзорными органами разрешений на временно согласованные выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ или сбросы отработавших вод и жидких отходов в водные объекты без должного при этом контроля за выполнением предприятием-загрязнителем обязательств по поэтапному снижению выбросов и сбросов. Очевидно, что данная область законодательства и правоприменительной практики нуждается в срочной ревизии и усовершенствовании – опять же с привлечением широкой общественности к обсуждениям и процессу принятия решений. Уже сейчас можно сделать вывод, что в отсутствии эффективных механизмов контроля практика выдачи разрешений на временно согласованные выбросы и сбросы ведёт к продолжению систематического загрязнения окружающей среды и причинению существенного ущерба здоровью россиян. В этом аспекте центральную роль должен сыграть именно общественный экологический контроль. В ходе мероприятий, проведенных 25 мая и 10 ноября 2011 г., поднимался вопрос по институализации данного феномена и определении его роли в современных реалиях загрязнения окружающей среды. В свою очередь, общественный экологический контроль является инструментом модернизации промышленности, формой развития реального гражданского общества, как института самоорганизации граждан, и неотъемлемой частью работы экологических организаций, гарантированной Орхусской конвенцией «о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». К данной Конвенции Россия должна была присоединиться уже в ноябре 2011, но время вступления в силу документа на территории Российской Федерации переносится.

3.5. Образование

Образование играет важнейшую роль в развитии современного гражданского общества. Это сфера, в которой реализуются многообразные интересы государства, граждан, бизнеса, образовательного сообщества. Возникновение и развитие различных социальных институтов и социальных отношений, адекватных задаче становления России как правового, демократического и социального государства, достижение подлинного общественного договора о путях развития российского образования – важнейшее условие реализации образованием своего потенциала как локомотива инновационного развития и модернизации общества, социальной модернизации России.

Важно решать задачи создания институциональных и организационно-правовых условий участия гражданского общества в развитии сферы образования и социализации, укрепления институтов самоорганизации общественных групп (общественных советов, других совещательных и консультативных органов), широкого участия в общественных слушаниях, экспертизе, лицензировании и аттестации, разработке предложений в законодательство и т.п.

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

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

Участие гражданского общества в модернизации страны через развитие образования может осуществляться по нескольким направлениям, в том числе:

• осуществление контроля за соблюдением гарантий прав граждан на образование;

• оформление запроса на образование, стимулирующее развитие творческого потенциала нации;

• поиск возможностей для повышения качества образования через общественную экспертизу и участие в образовательной политике и принятии стратегических решений;

• вклад в преодоление всех проявлений образовательного неравенства.

Необходимость участия гражданского общества в решении задач развития образования осознает и государство. Как заявил министр образования и науки Российской Федерации А.А. Фурсенко на встрече с премьер-министром России В.В. Путиным по вопросам Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы: «Очень важно, чтобы оценка качества образования перешла от чисто ведомственной к общественной». Достижение качества образования немыслимо без широкого публичного обсуждения законодательных и практических инициатив в этой сфере. Качество образования, его соответствие целям опережающего развития страны в значительной степени определяется **государственными образовательными стандартами**. 2011 год показал активность институтов гражданского общества в обсуждение разрабатываемых стандартов старшей школы. Письмо учителя 57-й московской школы С.В. Волкова, опубликованное в «Живом Журнале», всколыхнуло педагогическое профессиональное сообщество и широкую общественность, получило большое количество откликов от экспертов, учителей и родителей учащихся. В результате – проект стандарта, подготовленный группой разработчиков Института стратегических исследований в образовании Российской академии образования под руководством А.М. Кондакова, был отправлен на доработку.

В марте 2011 года в Министерство образования и науки Российской Федерации был внесен на рассмотрение и экспертизу альтернативный

проект стандарта старшей школы, подготовленный Президиумом Российской академии образования под руководством Н.Д. Никандрова.

Оба стандарта были широко обсуждены, высказаны серьезные замечания в отношении обоих вариантов представленных стандартов. Было рекомендовано сосредоточить все ключевые идеи в тексте стандарта, который будет понятен учителям, родителям, широкому кругу общественности. Поэтому Общественная палата Российской Федерации рекомендовала Министерству образования и науки Российской Федерации создать специальную комиссию по доработке стандарта. В настоящее время Комиссия приступила к своей работе, ее возглавил член Совета Общественной палаты Российской Федерации, директор Курчатовского института М.В. Ковальчук, в состав комиссии вошли члены Общественной палаты и эксперты образовательного и научного сообщества.

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

Не менее важным шагом в решении задач модернизации образования является **подготовка нового Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации».** В 2010-2011 годы Общественная палата провела многоэтапное общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В состав Комиссии по доработке законопроекта под председательством советника Президента Российской Федерации вошли члены Общественной палаты, инициировавшие обсуждение проекта закона во всех федеральных округах.

На обсуждение Комиссии был вынесен ряд принципов правового регулирования в сфере образования, рекомендованных к раскрытию в новом законе. В их числе принцип академической свободы, принцип интеграции науки и образования, принцип паритетности обучения и воспитания, принцип сбалансированности интересов основных участников образовательного процесса: учащихся, педагогических работников, работодателей и учредителей образовательных учреждений.

В ходе обсуждения были высказаны многочисленные замечания к материалам проекта закона. Особое внимание уделено таким проблемным темам, как предлагаемое упразднение начального профессионального образования, разграничение полномочий по финансированию школ, обеспечению доступа негосударственных образовательных учреждений к бюджетному финансированию, сохранение форм семейного образования.

Обсуждение законопроекта вызвало активность институтов гражданского общества. В частности, представители общественной организации «За права семьи» обратили внимание на ущемление в законопроекте прав родителей. Так, в проекте не было никаких упоминаний о возможности организации по желанию родителей домашнего обучения.

Рекомендации Комиссии, а также замечания и предложения, полученные в ходе общественного обсуждения, были учтены в новой версии законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», опубликованной в октябре 2011 года на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации. Особое внимание в новой редакции документа уделено проработке формулировок законопроекта и используемым в нем терминам, а также соответствию положений проекта федерального закона существующим социально-экономическим условиям.

Осенью 2011 года проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» направлен в заинтересованные федеральные и региональные органы исполнительной власти, профсоюзы и объединения работодателей. Предполагается, что доработанный законопроект может быть рассмотрен на весенней сессии Государственной Думы в 2012 году.

Общественный **контроль за проведением единого государственного экзамена** и разработка предложений по его совершенствованию является одним из приоритетов деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Единый госэкзамен сыграл огромную роль в демократизации российского образования и восстановлении социальных лифтов.

Согласно соцопросам, подавляющее большинство школьников собирается продолжать обучение в высшем учебном заведении, причем в лицеях и гимназиях эта тенденция выражена сильнее. Доля выпускников школ, для которых характерна прямая образовательная траектория, связанная с учебой в вузе, возросла с 50% в период с 1998 по 2008г.г. до

84% в 2011г. Следовательно, можно говорить о фактической смене в общественном сознании образовательных ориентаций: от всеобщего среднего к всеобщему высшему образованию. В связи с этим повышается социальная роль ЕГЭ как основного критерия при отборе в вузы.

В течение последних четырех лет Общественная палата Российской Федерации проводит «Горячую линию» по ЕГЭ, к которой ежегодно подключаются все больше экспертов и наблюдателей от региональных общественных палат. Обращения на «Горячую линию» и отчеты общественных наблюдателей дают ценный материал для анализа пробелов в организации единого государственного экзамена. Каждый год возникающие проблемы отрабатываются с экспертами, выносятся на общественное и профессиональное обсуждение. По итогам общественных обсуждений готовятся предложения по их устранению.

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

В 2011 году был законодательно закреплен особый статус контрольно-измерительных материалов ЕГЭ. Содержащиеся в них сведения отнесены к информации ограниченного доступа, за распространение которых предусматривается административная ответственность. В такой ситуации актуальной стала задача создания к 2013-2014 учебному году единого федерального банка контрольно-измерительных материалов, которые состояли бы из 10 тысяч заданий по каждому предмету единого госэкзамена. Банк контрольно-измерительных

материалов должен быть опубликован в открытом доступе, а варианты тестов должны формироваться путем случайного выбора заданий.

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

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

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

В настоящее время в Российской Федерации решается задача **введения института общественного наблюдения** при проведении Единого государственного экзамена, обеспечивающего открытость и

прозрачность процедуры. Практика наличия общественного наблюдателя в пунктах приема ЕГЭ оказалась положительной. В 2011 году произошло законодательное закрепление института общественного наблюдения в процедурах государственной итоговой аттестации 9-х и 11-х классов.

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

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

Важную роль в этом могут сыграть Общественные палаты субъектов РФ. На рис. 1 приведены данные по количеству наблюдателей, аккредитованных от региональных Общественных палат в 2011 году.

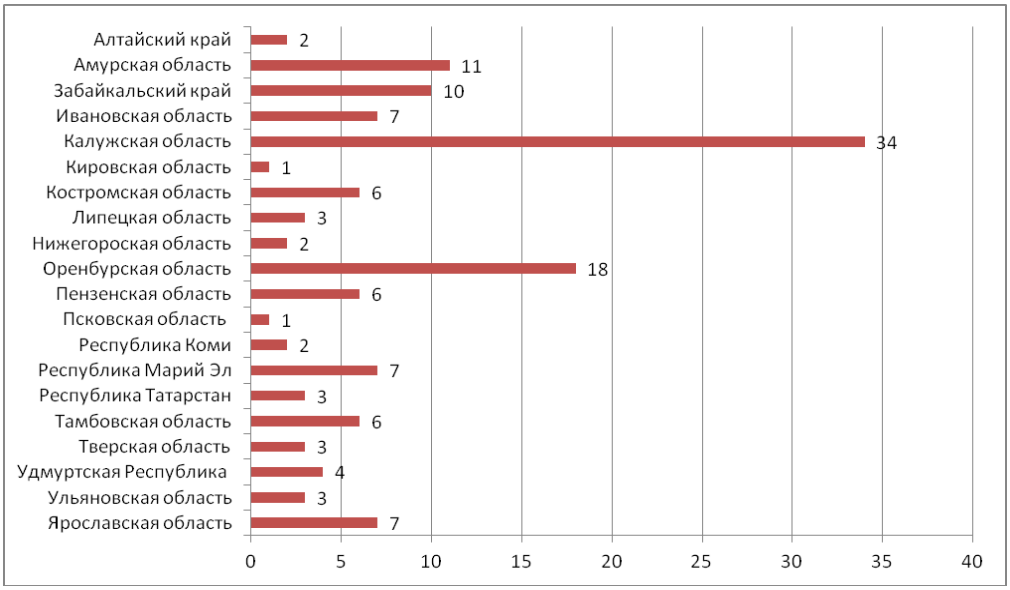


Рис. 1. Число аккредитованных общественных наблюдателей от региональных общественных палат в 2011 году

Однако контроль за процедурой проведения ЕГЭ во всей ее полноте по-прежнему остается недоступен для общественных наблюдателей в силу ограниченности их полномочий. Представляется необходимым усилить

общественный контроль за процедурами ЕГЭ на всех этапах проведения экзамена, в том числе на этапе подачи и рассмотрения апелляций.

Несмотря на то, что результаты ЕГЭ с каждым годом улучшаются, на общем благоприятном фоне ярко проявляется проблема дифференциации качества образования в субъектах России.

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

В 2010-2011 гг. по заказу Общественной палаты Российской Федерации Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» совместно с РИА «Новости» реализовали проект «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию». Одним из направлений проекта стал мониторинг качества приема в российские вузы[69]. В исследовании анализировались баллы ЕГЭ студентов, зачисленных на 1-й курс бакалавриата/специалитета на бюджетные места очной формы обучения на основании конкурса (без учета баллов «целевиков», «льготников» и «олимпиадников»). В мониторинг были включены все государственные вузы России, в том числе муниципальные, прием в которые ведется преимущественно по результатам ЕГЭ, и частные вузы. По итогам приемной кампании был проведен расчет индексов качества приема в вузы.

Мониторинг показал, что из 428 государственных вузов – участников исследования только 43 установили минимальные проходные баллы выше «тройки с минусом», в том числе только 12 вузов по всем предметам (рис. 2). При этом студенты с низкими баллами ЕГЭ (ниже 55 из 100 возможных) идут учиться на факультеты, готовящие специалистов для важнейших секторов промышленного производства (металлургии, машиностроения, судостроения, металлообработки) и экономики в целом.

[69] Результаты мониторинга представлены на сайте: http://ria.ru/ratings/20111025/470672398.html

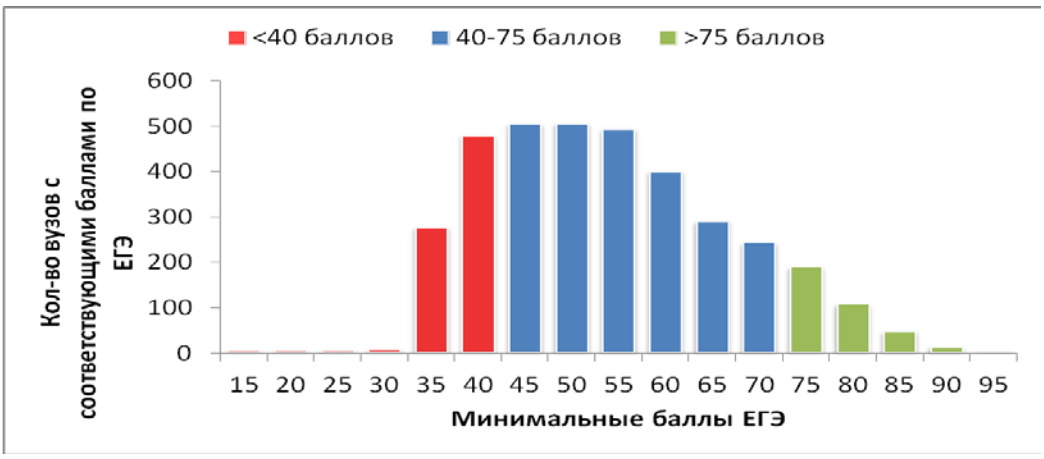


Рис. 2. Распределение минимальных баллов ЕГЭ среди зачисленных на бюджетные места по конкурсу по образовательным программам в государственные вузы России в 2011 году

Если говорить о платном приеме в целом (для всех вузов, принявших более 100 человек на платные места), то средний балл почти в двух третях вузов составил 55-65: в этой группе 132 вуза (67%). Средний балл выше 65 в 17 вузах (9%) и ниже 47 – в 5 вузах (2,5%). Эти данные свидетельствуют о том, что за счет бюджета в некоторых российских вузах студенты получают псевдообразование.

В секторе частного высшего образования картина еще более серьезная. Следует отметить, что в освещении итогов приема частные вузы гораздо более закрыты по сравнению с государственными. Лишь для 44 частных вузов (10% выборки) оказалось возможным на основе приказов о зачислении, размещенных на сайтах вузов до 1 сентября 2011 года, рассчитать средние баллы ЕГЭ (среди государственных вузов таких – 95,6%).

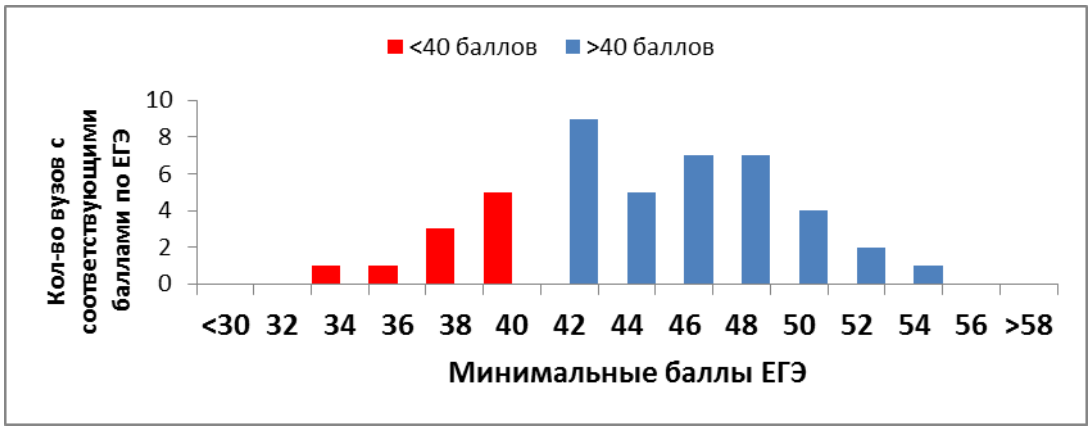


Рис. 3 Распределение минимальных баллов ЕГЭ абитуриентов, зачисленных в негосударственные вузы

Результаты мониторинга свидетельствуют, что в России сохраняются выраженные различия в *качестве образования*, обеспечиваемого различными учреждениями *высшего профессионального образования*. При этом растет сегментация платного приема: практически сохраняется численность сектора дешевого образования для слабых абитуриентов, с одной стороны, и дорогого образования для самых сильных (МГУ, НИУ ВШЭ, СПбГУ, Финансовый университет, МГИМО). При этом «середина» проваливается: вузы - середняки (средний балл 55-65, цена на уровне 70-100 тысяч руб. в год) не смогли в 2011 году набрать достаточное количество платных студентов.

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

В 2010-2011 гг. Общественная палата Российской Федерации проводила **мониторинг прозрачности приемной кампании вузов**[70]. Мониторинг охватил программы подготовки бакалавров и специалистов, поступающих на первый курс (очная дневная форма обучения) в государственные и негосударственные вузы[71].

На основании данных мониторинга сформулированы оценки прозрачности вузов, где оценка прозрачности вуза – это оценка его открытости по отношению к абитуриентам, его готовности поддерживать осознанный выбор абитуриентами вуза на основании как можно более полной информации об условиях поступления в высшие учебные заведения в текущем году.

Мониторинг выявил, что треть вузов не «вывешивает» на свои сайты информацию о названиях курсов и учебных программах, или размещает неполные или неактуальные данные. Это касается как государственных, так и частных вузов. Список преподавателей с их биографиями и

[70] Результаты мониторинга представлены на сайте: http://www.hse.ru/ege/org/site/first_section/

[71] Мониторинг прозрачности приемной кампании негосударственных вузов впервые проводился в 2011 году.

публикациями в открытом доступе публикует лишь 22 % государственных и 4 % частных вузов. Статистику трудоустройства выпускников вузы практически не публикуют (рис. 4).

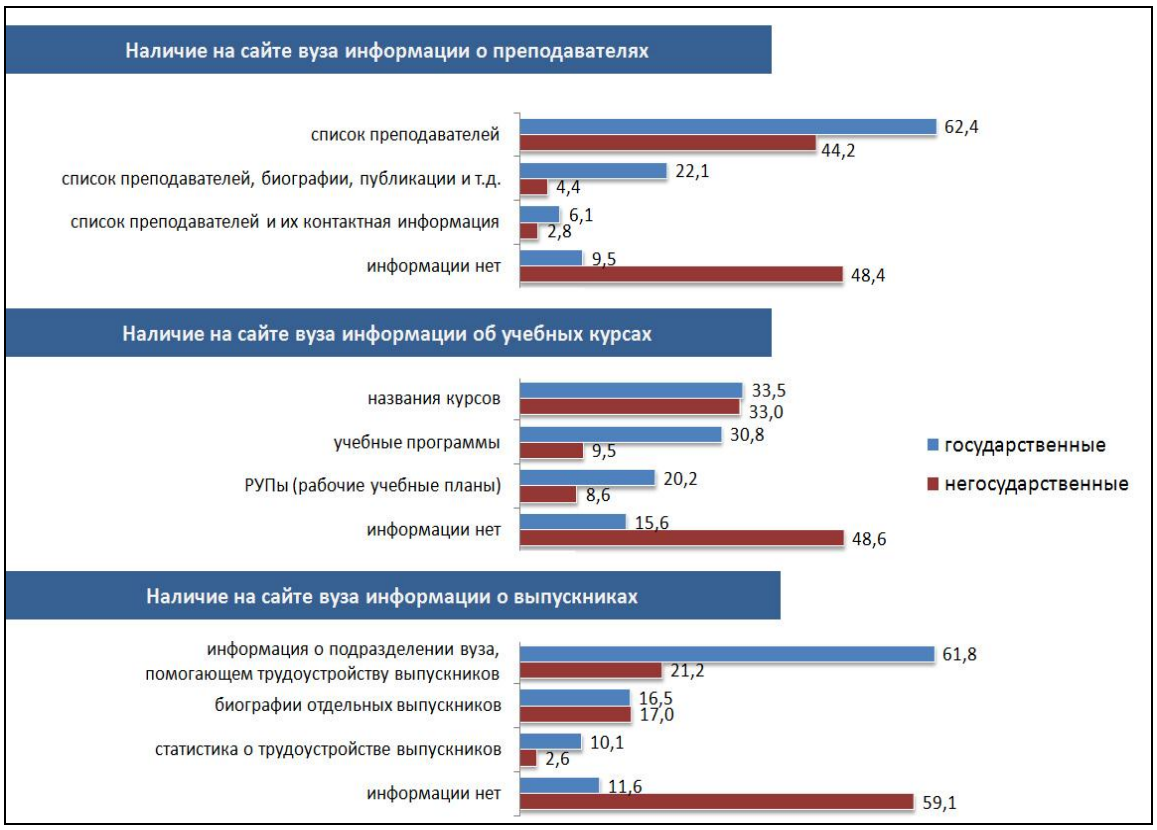


Рис. 4 Информационная «открытость» системы высшего образования: оценка сведений о преподавателях, учебных программах и выпускниках

Наименее прозрачная картина выявлена в части размещения вузами на своих сайтах материалов для абитуриентов. Если о таких данных, как перечень направлений по специальности, перечень вступительных экзаменов и правилах приема вузы сообщают охотно, то информацию о количестве платных мест, минимальных баллах по вступительным испытаниям на сайтах вузов найти затруднительно.

О статистике приема прошлых лет сообщает лишь 61 % государственных и 2,5 % частных вузов. Возможность подать заявление на поступление в электронной форме предоставляет лишь 20 % государственных и негосударственных вузов (рис. 5, рис. 6). По-прежнему весьма редко вузы указывают на участие абитуриента в конкурсах по другим направлениям в рамках одного и того же вуза или на участие

абитуриента в конкурсах в другой вуз. Несмотря на то, что отсутствие этой информации не является критичным, тем не менее, только при ее наличии абитуриент может принять максимально взвешенное решение о выборе абитуриентом вуза или факультета.

Рис. 5. Информационная «открытость» системы высшего образования: доля вузов, разместивших на своих сайтах материалы для абитуриентов в 2011 году (бакалавриат)

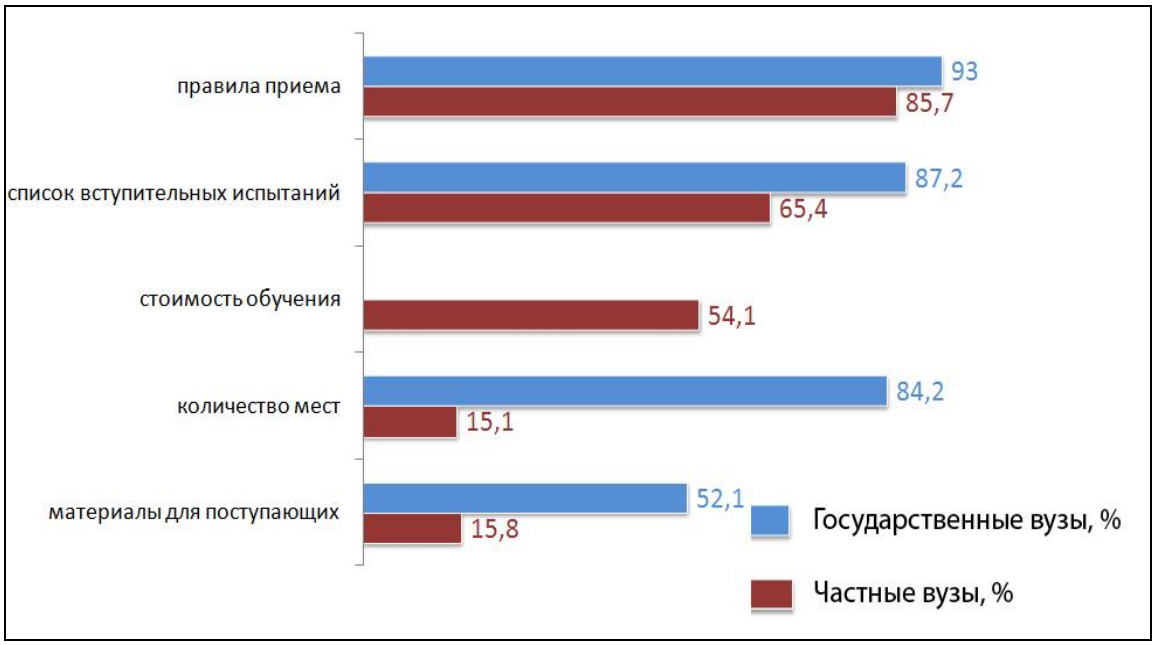


Рис. 6. Информационная «открытость» системы высшего образования: доля вузов, разместивших на своих сайтах материалы для абитуриентов в 2011 году (магистратура)

Абсолютно критичной представляется ситуация с размещением на сайтах информации о зачислении в частные вузы. Большая часть негосударственных вузов не указывает на сайте проходной балл прошлого года и несвоевременно обнародует рейтинговые списки (рис. 7).

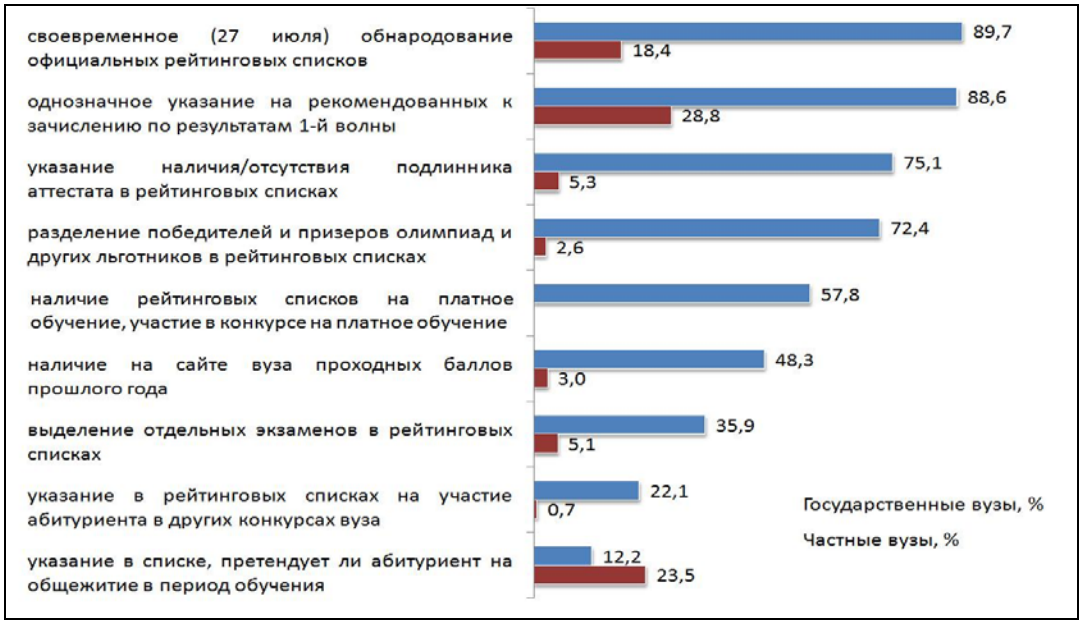


Рис. 7. Информационная «открытость» системы высшего образования: Доля вузов, разместивших на своих сайтах материалы о зачислении в 2011 году

В то же время стоит отметить, что вузы постепенно начинают стремиться к публикации значительного количества данных о своей деятельности, что, несомненно, оказывает положительное влияние на прозрачность как сайтов вузов, так и непосредственно хода приемной кампании. По сравнению с 2010 годом сайты государственных вузов стали более открыты к абитуриентам. В этом году значительно больше вузов, чем в прошлом, своевременно (а именно в июле) разместили полную информацию о ходе приема.

С целью обеспечения открытости и прозрачности информации, размещаемой на сайтах вузов для разных групп потребителей образовательных услуг, поддерживая принципы прозрачности и

ответственности, исключающие возможность введения в заблуждение потребителей образовательных услуг и устанавливающие возможность для справедливой конкуренции, рекомендуем вузам принять обязательство по размещению на официальном сайте образовательного учреждения в сети Интернет важнейшей информации о его деятельности и недопускать размещение ложной или устаревшей информации.

Для повышения доступности качественного образования необходимо широкое участие гражданского общества в процедурах государственной аккредитации и общественного контроля, организации экспертизы качества образования в вузах и их филиалах, имеющих право на выдачу дипломов государственного образца. В текущем году сделаны такие шаги по развитию общественного контроля за качеством образования. Так, Союзом машиностроителей России совместно с Рособрнадзором ведется работа по созданию системы оценки квалификации с участием работодателей и разработке профессиональных стандартов. Кроме того, Союз машиностроителей России совместно с МГТУ имени Баумана приступил к реализации проекта по разработке и апробации моделей центров сертификации профессиональных квалификаций и экспертно-методического центра в машиностроении, в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы. Подобные инициативы нужно поддерживать, развивать и распространять на разные сектора образования.

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

Другая группа общеобразовательных учреждений - это школы повышенного уровня (лицеи, гимназии, школы с углубленным изучением предметов), которые обеспечивают высокий уровень подготовки и предоставляют широкий выбор дополнительных образовательных услуг. В

2011 году, по данным образовательной статистики такой статус имеют 9% общеобразовательных учреждений, в них обучается 21% от общего количества учащихся.

Отсутствие прозрачных принципов получения и подтверждения статуса учреждения повышенного уровня, требований к информационной открытости данных о качестве программ и результатов обучения в них приводит к появлению гимназий и лицеев, не обеспечивающих высокое качество образования.

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

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

Одна из стратегически важных инициатив в сфере образования сегодня – продолжение реализации утвержденной в 2010 году **национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»**. В рамках Плана действий по модернизации общего образования на 2011 – 2015 годы в регионах проводятся мероприятия по самым различным направлениям. Это и апробация новых форм аттестации педагогических кадров, и внедрение инновационных образовательных программ, и диагностическое добровольное тестирование учащихся с целью выявления наркозависимых детей, и законодательное обеспечение государственной политики в области здорового питания школьников. Однако, несмотря на комплексный подход к решению актуальных для школы задач, в 2011 году обострилась **дискуссия о реальной свободе школы.** Об автономии школы

и предоставлении ей значительных полномочий в ведении образовательной и хозяйственной деятельности говорится на протяжении нескольких лет, однако на практике все чаще фиксируются случаи предъявления директорам школ обвинений в превышении служебных полномочий и растрате бюджетных средств.

Так, в октябре 2011 г. в Архангельской области были уволены начальник Управления образования Приморского муниципального района В.М. Мигунов и директор Соловецкой школы И.В. Совалева, а ряд других муниципальных и региональных чиновников привлечены к дисциплинарной ответственности.

Директору Соловецкой школы поставили в вину тот факт, что школа не была должным образом подготовлена к началу учебного года. Как указано в обвинительном заключении, в результате ненадлежащего контроля за ремонтом социально значимых объектов со стороны администрации Приморского муниципального района, неэффективного использования бюджетных средств, капитальный ремонт школы и детского сада в п. Соловецкий в запланированные сроки не завершен. В связи с чем в отношении В.М. Мигунова возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность). Суд инкриминировал директору Соловецкой школы злоупотребление должностными полномочиями, выразившееся в том, что в летний период помещение школы предоставлялось в безвозмездную аренду детским туристическим группам без согласия на то собственника муниципального имущества. В настоящее время в отношении И.В. Совалевой возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями).

В интернете подняты общественные дискуссии по данному вопросу, созданы группы поддержки директора Соловецкой школы, ведется сбор средств на юридическое сопровождение процесса и т.п.

Право на образование – конституционное право граждан Российской Федерации. Поэтому бездействие чиновников, приводящее к срыву образовательного процесса, должно быть наказано. Но стремясь наказать виновных, важно определить, какие возможности есть у образовательного учреждения, чтобы не допустить срыва сроков подготовки помещений, в ситуации, когда школа фактически не является распорядителем средств и не может самостоятельно определить подрядчика и сроки проведения

ремонтных работ. Тем самым, реальная свобода школы – один из самых острых вопросов образовательной политики.

Что касается «туризма в школе», то практика образовательных обменов с проживанием учеников на базе принимающей стороны широко распространена в образовательном сообществе не только в России, но и во всем мире.

Тем не менее, в материалах проверки, проведенной Приморской межрайонной прокуратурой Архангельской области, говорится: «Благие намерения, которыми, по мнению заявителей, руководствовалась руководитель муниципального учреждения, не свидетельствуют о законности и обоснованности распоряжения муниципальной собственностью, как личной»[72]. Эта позиция была положена в основу обвинения и стала основанием для возбуждения уголовного дела в отношении директора школы. Но размещение школьных групп не представляет собой использование муниципальной собственности в личных целях: в данном случае цели представляются вполне общественными. Дискуссия по данному вопросу продолжается.

Трагичным финалом закончилось расследование уголовного дела, возбужденного против директора московской школы № 1308 Андрея Кудоярова, погибшего в следственном изоляторе. К моменту смерти Кудояров находился в изоляторе около пяти месяцев и скончался от обширного инфаркта. Директора школы обвиняли в получении взятки. Многие родители подтверждали, что директор не выдвигал требований о передаче денег лично ему, уверяя, что деньги школа собирала в качестве взносов в фонд развития школы, средства из которого расходуются на цели ремонта помещений. После смерти обвиняемого, прокуратура заявила, что в действиях умершего в СИЗО Андрея Кудоярова не было состава преступления.

Важную роль в выработке соответствующих времени принципов функционирования образовательной системы, в постановке нужных задач, а также в обнаружении наиболее слабых мест школьного и вузовского образования играют институты гражданского общества. Наибольшее влияние некоммерческих организаций эксперты отмечают в секторах защиты прав потребителей образовательных услуг и работников системы образования, обеспечения публичности и открытости органов власти и

[72] http://www.arhoblprok.atnet.ru/ru/news/?id=2937

организаций образования, а также пропаганды ценностей и принятых решений в сфере среднего образования. Наименьшее же влияние НКО отмечено экспертами в секторе разработки норм законодательства и учебных программ. Кроме того, давно и успешно функционирует институт родительских комитетов и попечительских советов при учебных заведениях общего среднего и начального профессионального образования. Наделенные определенными полномочиями, они действуют в строго ограниченной сфере, но позволяют населению брать в свои руки решение некоторых проблем.

Положение дел в российском образовании в еженедельном режиме обсуждается на заседаниях профильной **экспертной группы по обновлению «Стратегии-2020».** В компетенцию группы входит: анализ современных вызовов к сфере образования; изучение тенденций развития системы общего образования в России; определение актуальных проблем и конкурентных преимуществ российского образования; разработка прогнозов и сценариев развития сферы образования и социализации ребенка в России; оценка эффективности государственной политики в сфере образования, а также конкретных программ и проектов, направленных на ее реализацию; подготовка рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере образования.

Анализ ситуации, сложившейся в российском образовании, вопросов и задач сегодняшнего дня позволяет сформулировать следующие основные направления развития, обеспечивающие максимальную эффективность вклада образования в модернизацию гражданского общества.

Развитие средств информирования общества об образовательных услугах, качестве образования, деятельности органов управления образованием.

Расширение механизмов обратной связи органов власти с гражданами через современные средства массовой коммуникации, включая интернет.

Внедрение инструментов общественного контроля на стадии разработки законопроектов и на этапах принятия ключевых решений в сфере образования органами власти и местного самоуправления.

Проведение общественных слушаний, общественных экспертиз нормативных актов.

Поддержка формирования институтов общественного участия в управлении и оценке качества образования (институт управляющих советов образовательных учреждений, институт общественного наблюдения, институт общественной (общественно-профессиональной) экспертизы).

Законодательное закрепление полномочий общественных институтов контроля образования.

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

3.6. Общественные инициативы в сфере культуры

Общественная инициатива в деле сохранения и развития отечественной культуры играет важную, подчас решающую роль. Это обусловлено спецификой отрасли, обычным отсутствием прямых экономических эффектов при реализации общественно значимых культурных проектов. Ряд экспертов и просто инициативных людей – в различных областях – готовы использовать свои профессиональные и временные ресурсы для изучения, анализа и решения существующих проблем. Нельзя не отметить людей, как правило, молодого возраста, инициирующих вокруг себя создание культурных проектов и продуктов культуры на местах. Эти инициативы часто остаются без должного внимания, без какой-либо поддержки - даже информационной. Государство, в свою очередь, практически ушло из культуры, у государства нет социальных обязательств в сфере распространения культуры.

Большая часть культурной жизни в России происходит в независимом общественном пространстве. Самые громкие и видные инициативы в сфере культуры не имеют прямого отношения ни к

государственной, ни к муниципальной культурной политике. Встает вопрос о взаимоотношениях между культурными учреждениями, находящимися на попечении государства, и независимым сектором культуры. Главный вызов современной культурной политики - включение независимого сектора в сферу государственных интересов в форме создания необходимых условий для его функционирования.

Обеспечение насыщенной культурной жизни, культурного досуга - важная часть большой региональной политики. Вопрос о культуре – это в первую очередь вопрос о развитии городской среды. Основной критерий развития культуры должен переходить от количества создаваемых произведений культуры к обеспечению культурного досуга горожан. Государственная культурная политика, по крайней мере на локальном масштабе, должна оцениваться не количеством созданных произведений искусства, а количеством вовлечённых в культурную среду людей.

Государственные учреждения культуры способны не просто финансировать традиционные объекты культурной инфраструктуры, но разрабатывать и реализовывать инновационные проекты. Культура способна стать важной, местами основной составляющей модернизационного рывка.

Развитие культурного туризма решает важные задачи – не только привлечение дополнительных средств в бюджет, но и создание новых уровней коммуникации между гражданами. Во многих странах туризм является заказчиком культуры. В России эта традиция пока не окрепла. Начиная с того, что в Москве по-прежнему почти нет указателей на иностранных языках.

Особого внимания заслуживает обсуждение и поиск возможных решений для развития малых городов на фоне сохранения исторически сложившегося колорита. На эту тему прошли специальные общественные слушания Общественной палаты РФ в городе Крапивна Тульской области.

Разработана идея и проведена первая презентация Межрегионального фестиваля новой культуры «Кроссконтакт». Фестиваль предполагает установление культурного взаимодействия между региональными и центральными культурными центрами, проектами и инициативами. Одна из возможных форм существования - в сетевом формате – могла бы способствовать описанию поля современной культуры в России. А реализация проекта на столичных и региональных площадках

способствовала бы выработке механизмов трансляции культуры, стимулировала интерес к современной культуре среди самых широких слоев населения. Первая презентация выявила большую заинтересованность в проекте в регионах, а также ряд общественных объединений, институций и инициативных людей, готовых участвовать в проекте.

Существует большое количество больших и малых общественных объединений и инициативных групп, работающих по различным аспектам этой проблемы. Отрадно заметить, что ряд рекомендаций Общественной палаты РФ был принят к сведению и исполнению властями.

Культура должна формировать гражданскую идентичность, но в последние годы слабо выполняет эту миссию. Это политическая проблема в той же степени, в какой культурная.

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

- сохранение культурного и архитектурного наследия на фоне развития городов;

- недостаточное изучение и отсутствие полной картины состояния российской культуры;

- разорванность культурного пространства и очевидные перекосы в развитии и воспроизводстве культурных проектов в пользу центра в сравнении с периферией;

- недостаточное развитие современной культуры и отсутствие интереса к ней среди широких слоев населения и отсутствие механизмов исправления ситуации на государственном уровне;

- отсутствие единой концепции для разработки национальной культурной политики;

- использование устаревшего законодательства, не учитывающего реалий сегодняшнего дня, а также сложности в силу необходимости следовать общему законодательству без учета специфики отрасли;

- разработка проектов новых законодательных актов без учета опыта профессиональной общественности, что часто порождает не только сложности, но и негативный общественный резонанс.

Гражданское общество продолжило борьбу за принятие дополнений или отмену 94 Федерального Закона. По-прежнему крайне остро стоит проблема сохранения культурного наследия. Несмотря на консолидацию сил гражданского общества необратимый процесс уничтожения культурного наследия набирает пугающую динамику.

Важнейшее значение сегодня принимает общественное обсуждение и принятие федерального закона «О культуре». Общественными деятелями, в частности, членами Общественной палаты РФ был подготовлен проект Федерального Закона «О культурной деятельности и основах государственной культурной политики в Российской Федерации». Он был направлен Президенту РФ в октябре 2011 года.

Культурно-историческое и духовно-нравственное просвещение является инструментом формирования общественного мировоззрения, и в этой связи является важным аспектом развития гражданского общества в России.

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

Современные научные разработки доказали, что состояние экономики имеет прямую зависимость от уровня духовно-нравственного развития населения. Так, исследования Института психологии РАН подтвердили, что нравственное состояние общества имеет высокие корреляции с такими показателями инновационной активности как число использованных передовых технологий (коэффициент корреляции 0,938), доля инновационной продукции в общем объёме продукции (0,888), число созданных передовых технологий (0,574), число патентов (0,539)[73].

Понятия национальной идентичности, долга, взаимной ответственности, чести являются традиционными скрепами социального порядка российского общества; направляющими его духовно-

[73] Юрьев А. В. Нравственное состояние современного российского общества // Психологос. Энциклопедия практической психологии. URL: http://www.psychologos.ru/

нравственного развития. Угроза этим компонентам национального сознания относится к угрозам национальной безопасности России[74].

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

- сбалансировать гуманитарный компонент в образовании,

- модернизировать среду воспитания и социализации молодых поколений,

- уравновесить культурную составляющую в общественной жизни.

В начале XX века Д.И. Менделеев утверждал: «… Главную цель образования должно видеть в высшем образовании, и все лица, прошедшие среднее образование, должны удовлетворять норме подготовки, которая принимается во внимание при составлении программ высших учебных заведений». На современном этапе актуальной представляется проблема преодоления разобщенности ступеней образования (школьного, начального, среднего профессионального и вузовского). В связи с этим, в предложенном Федеральном законе «Об образовании в РФ» целесообразно предусмотреть положение, сохраняющее преемственность научно-педагогических школ.

Сегодня Россия занимает второе место в мире по количеству студентов среди населения (после США)[75]. Однако, в мировом рейтинге уровня образования взрослого населения наша страна открывает вторую десятку мест: не более 22% взрослого населения в возрасте 25-64 лет имеют законченное высшее образование[76].

---

[74] Доктрина информационной безопасности России.

[75] Карпенко О.М., Бершадская М.Д., Вознесенская Ю.А. Показатели уровня образования населения в странах мира: анализ данных международной статистики // Электронная версия бюллетеня «Население и общество» URL: http://demoscope.ru/weekly/2009/0375/analit02.php.

[76] Там же.

Успех образовательного процесса во многом определяется личностью преподавателя. Ускорение темпов обновления научных знаний требует от педагога не только фундаментальных знаний, но и развития высокой адаптативности, постоянного расширения социокультурного кругозора. Поэтому актуальной представляется задача совершенствования всех уровней педагогического образования.

Уже через пять лет число школьников в России возрастёт примерно на 1 млн. человек. Необходимо преодолеть проблему кадрового старения педагогического корпуса. В 2006-2010 годах число молодых преподавателей снизилось с 6,3% до 5,3%[77]. По данным Российской академии образования, педагогические специальности имеют один из самых низких авторитетов у современных подростков. Для поднятия престижа этой деятельности целесообразно рассмотреть вопрос о введении единого стандарта материального обеспечения учителей школ и преподавателей ВУЗов и ССУЗов; придания педагогам статуса государственных служащих (приравнивание по пенсионному обеспечению и социальным гарантиям педагогических работников к государственным служащим).

Повышение воспитательного потенциала образовательного процесса является одним из путей преодоления духовного неблагополучия современного российского общества. На всех уровнях системы образования особое значение приобретают вопросы методологии образовательного процесса, выработки современных эффективных форм наставничества, духовно-нравственной поддержки молодого поколения. Учитывая, что образование подразумевает воспитание как систематическую деятельность педагога, необходимо обратить внимание на недостаточность определения в предложенном варианте проекта Закона термина «воспитание», как «специально организуемой в системе образования деятельности».

Важнейшим инструментом гуманизации образовательных систем, создания условий для самореализации молодых поколений, формирования ценностных ориентаций, гражданской позиции, социальной инициативности, информационной культуры, развития адаптативных возможностей личности должна стать Государственная программа

[77] Выступление премьер-министра России В. В. Путина на VI съезде Всероссийского педагогического собрания. 31 мая 2011 г. // Официальный сайт Председателя Правительства РФ В. В. Путина. URL: http://premier.gov.ru/events/news/15422.

воспитания и социализации детей в Российской Федерации, подразумевающая формирование единого воспитательного пространства.

Эта программа должна включать введение воспитательных стандартов в методологию и содержание учебных планов и программ, выработку новых подходов к оценке воспитательной функции школы, в том числе с привлечением школьных общественных советов.

Ускорение социального развития молодых поколений диктует необходимость развития личностно значимых путей социализации и индивидуализации. Специалисты отмечают, что в современном обществе сложилась противоречивая ситуация, не отвечающая потребностям молодых поколений и задачам воспитания. «…Взрослый мир как бы приблизился: дети стали не только более раскованными по отношению ко взрослым, но и более уверенными, что связано с большей доступностью информации», но при этом «взрослый мир отдалился, т.к. взрослые не только стали меньше заниматься детьми, но и не предстают перед ними в чёткой позиции своего отношения, своих требований… Дети не включаются в сферу деятельности общества и обсуждения на доступном уровне экономических, экологических, социально-политических и других проблем, которыми живут взрослые»[78].

Сложившееся противоречие стимулирует формирование социальной пассивности, иждивенчества, потребительской позиции.

Для решения этой проблемы необходима выработка образовательных методик, направленных на развитие гражданского самоопределения, ответственности, социальной активности. Актуальным представляется развитие организаций, обеспечивающих формирование детской социальной сферы, ориентированных на выстраивание многомерных связей в ней, личностную самореализацию; их позиционирование среди молодых поколений и во взрослом мире.

Одним из направлений формирования единого пространства воспитания и социализации должно стать развитие дополнительного образования. Для повышения эффективности дополнительного образования необходимо совершенствование критериев отбора программ - к этой работе необходимо привлекать общественные институты.

[78] Шакиров И.А. Антропологические основы образовательного процесса. Астрахань. 2011. С. 121.

В системе высшего профессионального образования целесообразно использовать специфический арсенал воспитательных средств и механизмов, обусловленный характеристиками возрастной группы молодежи, - возможности межличностного взаимодействия среди студентов, потенциал лидерского влияния.

Работа в этом направлении должна включать поиск лидеров, развитие у них комплексной совокупности гражданских ценностей. Одновременно важно предложить студенческим лидерам совокупность механизмов, в реализации которых они смогут проявить себя, вовлечь студенчество и продемонстрировать на примере социально значимого результата ценности гражданского сознания (организация и проведение благотворительных акций, студенческая добровольческая деятельность, разработка и реализация проектов по разрешению актуальных проблем местного сообщества, проведение досуговых мероприятий).

Несмотря на то, что в Федеральном законе «Об образовании» и федеральных государственных образовательных стандартах заявлены факторы консолидации общества (такие, как формирование национальной идентичности, развитие личности, ее духовно-нравственных принципов, укрепление семейных отношений и гражданской ответственности) предложенные в этих документах стратегии образовательной деятельности выстраиваются главным образом в направлении профориентации, в ущерб традиционному фундаментальному характеру российского образования и в большей степени способствуют развитию индивидуализма и узкого профессионализма учащихся.

На современном уровне развития общества фундаментальность образовательного процесса становится одним из главных факторов повышения его качества. Динамика изменений гуманитарной и технологической областей не позволяют просчитать их состояние и кадровые потребности к моменту выпуска специалиста. Поэтому ключевым требованием к содержанию всех уровней образования становится насыщенность системообразующими научными знаниями, основополагающими ценностями и смыслами. Задачи культурно-исторического и духовно-нравственного просвещения российского общества диктуют необходимость развития фундаментальности образования как совершенствования не только интеллектуальной, но и

эмоционально-ценностной составляющей, призванной направлять (целеполагание) и нормировать человеческую деятельность.

В этой связи представляется необходимым сохранить в полном объёме преподавание основополагающих дисциплин гуманитарного образования в школе – истории, русского языка и литературы, географии.

Важным предупредительным механизмом противодействия искажению национальной памяти должно стать создание верифицированных информационных ресурсов по отечественной истории, апробированных и поддерживаемых научным сообществом. Для того, чтобы повысить их релевантность, востребованность, необходимо предусмотреть механизмы предоставления широкого доступа к новейшим научным публикациям (разработкам). В этом вопросе целесообразно рассмотреть зарубежный опыт, когда научные издания устанавливают определённый «порог» свободного доступа, куда попадают статьи, опубликованные более двух лет назад.

В целях развития исторической грамотности молодых поколений следует отказаться от концентрической системы преподавания отечественной истории в школе, которая культивирует развитие поверхностных знаний. Это показывает, что концентрическая система преподавания истории «во многом являлась следствием отказа от прежней идеологии, и во многом вынужденной мерой в условиях, когда власти нужно было предложить обществу новые оценки прошлого»[79]. Когда эти проблемы решались, вновь происходил возврат к прежней линейной системе изложения исторического материала, как соответствующей возрастному, психологическому и нравственному развитию ребенка.

В целях поддержания высокого уровня письменной и устной культуры речи в 2007 г. была инициирована Национальная программа поддержки и развития чтения. Однако для решения этих проблем необходимо расширить комплекс мер, инициировав создание государственной программы развития гуманитарного образования. Её реализация должна включать ряд задач, в том числе поддержку социально-гуманитарных наук, восполнение дефицита методической поддержки преподавания русского языка и литературы, издание обновлённой Академической грамматики (последняя была выпущена в 1980 г.),

[79] Аверьянов К. А. Преподавание истории в школе: из опыта прошлого. Доклад на IV Общественно-педагогическом форуме «Просвещение в России: традиции и вызовы нового времени».

экспертизу информационного пространства РФ и контроль за соблюдением норм русского литературного языка в СМИ, введение запрета на использование нецензурной лексики в общественных местах, правовую поддержку писательской деятельности.

Вектор развития современной цивилизации превращает СМИ в доминирующую часть массового «духовного производства», универсальную лабораторию для анализа, синтеза и трансляции ценностных смыслов, выстраивания и коррекции ментальных установок. Масс медиа представляют собой один из наиболее эффективных и малозатратных ресурсов поддержки и трансляции национальной культуры, ее ценностей и традиций.

Однако в современной практике духовно-ценностный и культурно-исторический потенциал масс медиа используется недостаточно эффективно. По мнению экспертов, деятельность отечественных СМИ в большей степени направлена на понижение уровня общей культуры, размывание норм русского литературного языка[80].

Одной из деструктивных технологий выстраивания медиапотоков сегодня является дегероизация. Ориентация на нравственный идеал относится к системообразующим факторам традиционных социальных представлений российского общества. Подмена понятий в СМИ происходит за счёт намеренной девальвации прежних боевых, творческих и трудовых героических подвигов и создания их перевёрнутых аналогов.

В современном медиапростанстве место социальнозначимых духовных лидеров, которыми традиционно выступают носители народных идей и государственных идеалов, занимают главным образом представители шоу-бизнеса. Это явление отражает тенденцию расширения гедонистического дискурса в СМИ, сопровождающуюся размыванием духовно-нравственных доминант. Так, согласно исследованиям ВЦИОМ, в списке поводов для гордости россиян за свою страну трудолюбие и хозяйственность народа находятся на последнем месте и постоянно теряют свои позиции (ими гордятся только 6%)81, одновременно с этим всё реже поводом для гордости за страну становятся великие люди (в 2009 год – 27%, в 2010 году – 22%).

---

[80] Выступление президента СПбГУ Л. А. Вербицкой на IV Общественно-педагогическом форуме «Просвещение в России: традиции и вызовы нового времени».

[81] Чем гордятся россияне? (19 августа 2010 г.) // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13741.

Расширение гедонистического дискурса в СМИ проявляется также в превалировании парадийно-смеховой культуры. Примат осмеяния над смыслом и содержанием не согласуется с общественным назначением масс медиа как источника знаний о мире. Это способно «дискредитировать… саму идею осмысленного и управляемого существования социума»[82].

Научные исследования свидетельствуют о том, что в российских СМИ сегодня отсутствует целостный основанный на позитивной идентичности, образ России. В большинстве случаев по отношению к своей стране масс медиа следуют самоуничижительному принципу[83]. Образ Отечества в информационном пространстве тяготеет к негативному изображению, причём отрицательные имиджевые характеристики государства транслируются в виде лозунгов. В репрезентациях масс медиа Россия предстает как «страна алкоголиков», «криминальная и коррумпированная страна», «нецивилизованное государство»[84]. Эту проблему обостряет отсутствие государственного девиза России, отражающего главные ценности, вектор стремлений государства и общества[85]. Создание и популяризация государственного девиза России, будет способствовать укреплению национальной идентичности (на эмоционально-смысловом уровне).

3.7. Межнациональные отношения.

Национальная политика в России является важнейшим элементом становления единой российской гражданско-политической общности, как обладателя прав и свобод, закрепленных в Конституции страны. В современном российском обществе не завершены процессы социальных трансформаций. Формирование новой России связано с актуализацией проблемы идентичности – гражданской, политической, этнической,

[82] Корконосенко С. Г. Теория журналистики: моделирование и применение. М., 2010. С. 145.
[83] Торопова Е. А. Представления о национальной идентичности в российской прессе // Электронный журнал факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова «Медиаскоп». 2010. № 3. http://www.mediascope.ru/node/597.
[84] Ерофеева И.В. Аксиология медиатекста в российской культуре (репрезентация ценностей в журналистике начала XXI в.). Автореф. докт. дисс. СПб., 2010.
[85] Например, в Великобритании - «Бог и право личности», в Германии «Единство, закон и свобода».

конфессиональной. Этот сложный поиск нередко сопровождается всплеском конфронтации и экстремизма в этнополитической и религиозной сфере. На протяжении всего 2011 года на этом направлении обозначилось множество сложных проблем, разрешение которых требует активного участия и властных структур, и неправительственного сектора.

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

- нестабильность экономического развития, которая в условиях спада производства и высокой безработицы провоцирует мигрантофобские и националистические настроения;

- продолжающаяся дестабилизация Кавказского региона, активизация террористического подполья и неготовность властей обуздать эту угрозу;

- рост протестных настроений из-за многочисленных фактов коррупции в органах власти, управления, правоохранительных структурах;

- включение в социальную жизнь и публичное пространство молодежи, социализировавшейся в условиях 2000-х годах, с характерным для этого периода ростом ксенофобских настроений;

- расширение сети действующих вне закона организаций националистического толка;

- отдельные непродуманные высказывания и действия представителей властей, создающие впечатление о формировании ксенофобии на государственном уровне;

- свободное функционирование каналов распространения некорректной и интолерантной информации, что способствует формированию интолерантных установок по отношению к отдельным этническим группам (Интернет, масс-медиа, массовая культура);

- неадекватная и неоперативная реакция правоохранительных и судебных органов на призывы к разжиганию межнациональной розни и к преступлениям по националистическим мотивам.

Тема межнациональных отношений, которая еще вчера казалась многим второстепенной, становится одним из центральных сюжетов предвыборной кампании. В текущем году вопрос межнациональных отношений не раз обсуждался и руководством страны. В ходе встречи Президента РФ с молодежью на площадке факультета журналистики МГУ глава государства заявил: «В качестве темы для обсуждения, одной из тем, но очень важных, предлагаю тему межнациональных отношений. Тему, которая для нашей страны всегда имела очень большое значение, но, надо признаться, за последние, может быть, несколько лет она приобрела особую остроту»[86].

Общественно-политический эффект «Манежной площади»

Вхождение России в новый 2011 год происходило под знаком серии массовых митингов и уличных столкновений, последовавших после убийства в Москве футбольного болельщика Егора Свиридова (6 декабря 2010 года) в драке между компанией футбольных фанатов и группой жителей Северного Кавказа. Самым резонансным националистическим выступлением стал несанкционированный митинг на Манежной площади, когда в результате столкновений 35 человек оказались госпитализированными с различной степени тяжести ранениями, 65 человек было задержано по подозрению в участии в массовых беспорядках[87]. Помимо Москвы похожие акции прошли 11 сентября в Санкт-Петербурге, Воронеже, Ярославле, Новосибирске, Самаре и других городах[88].

И хотя после этого эпидемия массовых беспорядков и столкновений пошла на спад, она обозначила чрезвычайно важную тенденцию в эволюции ксенофобии и этнического национализма в постсоветской России. Массовые протестные акции реакция определенной части российского экспертного и политического сообщества продемонстрировали, что в России формируется новая общественно-политическая сила, которую можно определить как «новый русский национализм» или «русский сепаратизм». Данное политическое явление, заявившее о себе во всю мощь в конце 2010-2011 годов, зарождалось на

[86] См. стенограмму встречи: http://www.kremlin.ru/transcripts/13135
[87]http://center.ria.ru/incidents/20101213/82264278.html
[88]http://www.gazeta.ru/social/2010/12/15/3467545.shtml

протяжении двух постсоветских десятилетий. По данным Всероссийского Центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), доля людей, полностью или частично поддерживающих лозунг «Россия для русских», возросла за период с 1998 по 2002 г. с 45 до 55%[89]. Исследование, которое провел аналитический Центр Юрия Левады 21-24 января 2011 года зафиксировало, что лозунг «Россия для русских» разделяется 58% опрошенных респондентов. При этом 59% опрошенных представителей других этнических групп рассматривают данный лозунг, как крайне реакционный и даже «фашистский» по своей сути[90]. Согласно опросу, проведенному радиостанцией «Русская служба новостей» по горячим следам событий декабря 2010 года, 87% слушателей выступили с поддержкой демонстрантов на Манежной площади[91].

Именно с конца 2010 г. явственно и отчетливо прозвучали лозунги политико-правового закрепления различий между республиками Северного Кавказа и остальной Россией. Начиная с «Манежной площади», на поверхность вышло выступление русских этнонационалистических сил (движение «Русская платформа») за отделение российского «ядра» от Северного Кавказа. В понимании лидеров националистического движения современная Россия должна трансформироваться из полиэтничной федерации в русское национальное демократическое государство. Особое внимание идеологи «национал-демократов» уделяют республикам Северного Кавказа. С их точки зрения необходим принципиальный пересмотр социально-политического статуса республик, а также сворачивание их дотирования из федерального бюджета. 23 апреля 2011 года «национал-демократы» провели санкционированный митинг в Москве с лозунгом «Хватит кормить Кавказ!» В рамках объявленной кампании 22 октября 2011 года в Москве на Болотной площади состоялся митинг под тем же лозунгом[92]. Наибольшее количество участников за последние годы собрал и ежегодный националистический «Русский марш».

За истекший год не снизилось количество терактов, диверсий, нападений на представителей правоохранительных структур и

---

[89] Там же.

[90]http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/253847/tandem_v_minuse#ixzz1CBPxLGhp

[91]Цит.по: В многонациональной стране терпимость должна быть выше нуля (мнение парламентариев) // http://www.regions.ru/news/2329772

[92]Необходимо учитывать, что первые строчки в списке дотационных регионов занимают не кавказские регионы, а Якутия и Бурятия. Совокупное финансирование из федерального бюджета Приволжья в 2011 году составляло 263,7 млрд руб., Дальнего Востока - 180,8 млрд руб. против 167,8 млрд руб. для Северного Кавказа.

вооруженных сил на территории Северного Кавказа. Более того, они часто носят символический характер. Такие, как, например, расстрел туристов из Москвы на территории Кабардино-Балкарии в Приэльбрусье, а также взрыв канатной дороги «Старый кругозор-Мир» 18 февраля 2011 года. Заявления властей о скором конце радикального подполья не подтверждаются на практике. При этом мотивы религиозной и этнической нетерпимости в них остаются ведущими. В республиках Северного Кавказа представители так называемого «традиционного ислама» (не только муфтии, но и имам-хатыбы мечетей) становятся мишенями для представителей радикального исламизма. Террористические акции, связанные с деятельностью «Эмирата Кавказ» и других групп не ограничиваются одной лишь территорией северокавказского региона[93]. Террористическая атака в московском аэропорту «Домодедово» 24 января 2011 года привела к гибели 37 человек[94].

Все эти события укрепляют социальную фрустрацию, способствуют усилению страхов и некритическому восприятию националистических лозунгов и мифов, которые на фоне недостаточной просветительской и информационной работы начинают казаться спасительным решением острой проблемы. По данным опроса, проведенным «Левада-центром» 28-31 января 2011 года, и посвященного теракту в аэропорту «Домодедово», 24% респондентов сочли, что для того, чтобы покончить с терроризмом нужно запретить жителям Северного Кавказа въезд и проживание в городах России. Еще 19% предложили укрепить и закрыть границы между республиками Северного Кавказа и Россией[95].

К сожалению, в нашей стране растет взаимное недоверие и ксенофобия. Отдельные политики удачно используют эти факторы в своей предвыборной риторике. Искусственно и упрощенно противопоставляются два мира «русские» и «нерусские», представители которых являются гражданами одной страны.

---

[93]Маркедонов С.М. Северокавказский терроризм: вызов и поиск адекватного ответа//Военно-промышленный курьер. – 2011.- 26 января.- № 3 (369).

[94]См. полные данные о пострадавших в результате терактов на сайте Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ: http://www.mchs.gov.ru

[95]http://www.levada.ru/press/2011020404.html

Проблемы выработки адекватной миграционной политики и минимизации мигрантофобии

Анализируя высказывания и публичные акции националистов, нетрудно заметить, что большая часть их критического пафоса направлена против «приезжих», «пришлых», то есть мигрантов. По словам эксперта, «современные масштабы притока и роль в экономической жизни трудовых трансграничных мигрантов - принципиально новое явление для России. Она постепенно становится страной мигрантов, приобретает новое качество. Это не просто неизбежный, жизненно необходимый, но и болезненный, конфликтный процесс»[96].

Обращаясь к недавней истории, надо отметить, что «с середины 1990-х годов начинается массовая трудовая миграция, и доля русских в ней упала до минимума. Это были в основном временные трудовые мигранты с Украины и из Молдавии, Азербайджана и Грузии, Таджикистана, Узбекистана и Киргизии. За ними шли мигранты из Турции, Китая и Вьетнама. В 2000-е годы заметно увеличилась доля трудовых мигрантов из стран Центральной Азии. Среди этой волны миграции преобладали выходцы из сельской местности, плохо знающие российскую культуру и русский язык. Именно эта часть мигрантов стала объектом особой эксплуатации, бытовой и политической мигрантофобии со стороны основного населения»[97].

По данным исследования «Миграционная ситуация в Москве и Московской области: реальность против мифологем»[98]среди мигрантов из Центральной Азии увеличивается совокупная доля безработных, работающих нелегально, и незаконно находящихся на территории России. В общем иммиграционном потоке на протяжении последних трех лет акцент постепенно смещается с временной миграции мужчин в сторону безвозвратной миграции семей. Три четверти мигрантов отправляет деньги на родину (74,8%), при этом подавляющему большинству респондентов деньги нужны, чтобы семья могла выжить. По данным опроса, чаще всего мигранты выезжают из своей страны для получения временной работы

---

[96] Дятлов В.И. Трансграничные мигранты в современной России: динамика формирования стереотипов//Миграции и диаспоры в социокультурном, политическом и экономическом пространстве Сибири. Рубежи XIX-XX и XX-XXI веков. Иркутск: Оттиск, 2010. С. 451.

[97] Тишков В.А. Современное государство в эпоху социального многообразия. Демократические институты в полиэтничных обществах. Доклад подготовлен к Мировому политическому форуму 2011 года. С. 35.

[98] Миграционная ситуация в Москве и Московской области: реальности против мифологем. Аналитический отчет. М., 2011.

(45,4%), однако примерно каждый третий (35,0%) задекларировал ориентацию на получение постоянной работы.

Наиболее острыми проблемами, с которыми сталкивается мигрант, прибывший из Центральной Азии на работу в Россию, являются проблемы с работодателем, жилищно-бытовые вопросы и взаимоотношение с населением. В наименьшей степени, считают эксперты, мигрантов волнуют проблемы культурно-языкового барьера. Знание русского языка мигранты не считают необходимым условием своей трудовой миграции в Россию. Согласно данным опросам, мигранты в целом не доверяют полиции и городским чиновникам, а их доверием пользуются люди, с которыми они вместе живут или работают, медицинские работники и землячества.

В целом на сегодня большинство трудовых мигрантов слабо адаптированы и интегрированы в российском обществе. Большинство работают фактически нелегально, неформально снимают жилье, не имеют никаких социальных, трудовых, правовых гарантий. Работодатель, привлекающий мигрантов, не оформляет с ними официальных трудовых отношений и не содействует в поиске жилья. Информация о работе распространяется по неформальным каналам – через друзей, родственников. Рекрутинг мигрантов реализуется практически нелегально. В результате большинство из них оказываются вне правового поля. В столице мигранты хотя и полагают, что вполне адаптировались, на самом деле, интегрированы в основном лишь в мигрантское сообщество, поддерживая связи только с мигрантами. Существенно обостряется проблема интеграции в российский социум детей мигрантов, не имеющих для этого столь же сильной мотивации, как у их родителей.

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

однако пока их влияние в среде мигрантов заметно уступает роли этнических сообществ.

В 2012 году планируется утверждение первого этапа «Концепции миграционной политики» до 2025 года. В сфере миграции в России сложилась парадоксальная и крайне противоречивая ситуация. Государство и бизнес заинтересованы в привлечении иностранной рабочей силы. Миграция рассматривается как средство для исправления демографической ситуации. По данным руководителя Федеральной миграционной службы (ФМС) РФ Константина Ромодановского, до 2025 года численность населения России может сократиться еще на 10 млн. человек. С 1989 по 2011 убыль населения составила 12 млн. человек, а миграционный приток составил 8 млн. человек.

Именно поэтому разработчики новой концепции предполагают упростить процедуры и порядок въезда и обустройства в стране. Миграционная ситуация сейчас в стране такова, что порядка 80% мигрантов приезжают в РФ из республик бывшего Советского Союза, ныне независимых государств. По планам разработчиков Концепции, мигрант, проживший в России три года, сможет претендовать на вид на жительство, но для этого ему понадобится соответствовать ряду критериев. Среди них - возраст, образование, профессиональная подготовка, способность к адаптации, знание русского языка, наличие жилья[99].

Однако потребность государства и деловых кругов в трудовой миграции не является в чистом виде экономической проблемой. Процесс адаптации мигрантов в не меньшей, если не в большей степени является социальной, культурно-этической и политической проблемой. По данным социологического опроса, проведенного, проведенного в апреле 2011 в Ханты-Мансийском автономном округе среди основных причин неприязненного отношения к людям иной национальности половина опрошенных (48,9%) называет «непринятие ценностей, обычаев, правил поведения моего народа». Немного меньшему числу респондентов – 43,3% – «не нравится внешность, манеры «чужих», треть опрошенных (33,2%) видят в иностранцах угрозу криминального характера, чуть больше четверти (26,9%) – конкурентов на рынке труда[100].В стране наблюдается определенный рост ксенофобских настроений. По данным «Левада-

[99]Мигрантам будет проще въехать, но сложней остаться// http://www.dp.ru/a/2011/07/25/Migrantam_budet_proshhe_ve/
[100]http://uralpolit.ru/urfo/polit/society/id_244706.html

центра» за последние годы почти вдвое (с 25% в сентябре 2002 года до 47% в сентябре 2011 года) выросло число тех респондентов, кто считает основой национализма «вызывающее поведение представителей иных национальностей».[101]

Очевидно, что приезд и адаптация мигрантов способны без должного контроля и грамотной реакции власти и общества обострить ситуацию, как в отдельных регионах, так и в стране в целом просто потому, что и приезжие, и представители «коренного населения» по-разному видят перспективы совместного проживания и интеграции. Так, согласно исследованию межэтнических и межконфессиональных отношений в Астраханской области[102], там сложилась система конкурентных отношений за доминирование в ряде отраслей народного хозяйства (строительство, сельское хозяйство, торговля) между различными национальными группами. Конкуренцию обостряет деградация экономики Астраханской области - прежде всего, промышленности и крупных сельхозпредприятий. Выявилось два основных блока противоречий: экономические и социокультурные. В экономическом направлении претензии обозначаются, прежде всего, как борьба за экономические и политические ресурсы: бизнес, рабочие места, практика распределения между субъектами РФ федеральных денег, активные попытки захвата административных и политических постов со стороны отдельных групп, формирование среды правовой безнаказанности и криминализации всех сфер жизни. В то время как социально-культурные противоречия лежат в навязывании своей «бытовой культуры» представителям другой национальности, отсутствия уважительного отношения к нормам принятым в сообществе, плохое знание языка межнационального общения, в качестве которого выступает русский язык, закрытость и клановость внутри национального сообщества.

Потеря мигрантами малой родины, в случае их переселения на постоянное место жительства в принимающий регион, - тяжелое испытание. Опыт показывает, что эффективным компенсаторным механизмом является создание среды воспитание чувства коллективного общежития и коллективной же ответственности мигрантов за новое место

---

[101]Национализм в России //Официальный сайт аналитического центра Юрия Левады. 2011. 6 сентября //www.levada.ru/press/2011090601.html.

[102] Динамика межэтнических и межконфессиональных отношений в Астраханской области и Прикаспийском регионе. Астраханское отделение Международного института гуманитарно-политических исследований. Астрахань, 2011.

жительства. Таким новым местом могут стать подъезд, дом, придомовая территория, район, окружающая среда.

В Концепции миграционной политики четко не очерчен круг институтов и учреждений, которые будут ответственны за ее реализацию. Миграционные процессы невозможно отделить от межнациональных отношений (проблемы, которая, в первую очередь рассматривается, как внутриполитическая). И здесь очевидна необходимость обращения внимания на вопросы внутренней миграции, которые часто оказываются в фокусе межэтнических столкновений и конфликтов. В качестве важной меры для повышения качества адаптации мигрантов называется и такой механизм, как децентрализация управления миграционными процессами посредством передачи местным властям функций по приему, размещению приезжих, сбору налогов[103].

Проблема мигрантофобии относится сегодня и к внутренней миграции, когда из региона в регион перемещаются граждане одной и той же страны. Самой распространенной «внутренней» мигрантофобией является кавказофобия[104]. Северокавказские республики являются трудоизбыточными регионами. Эта традиция существовала и в дореволюционный, и в советский период. Однако в нынешних условиях сложных социально-экономических трансформаций это провоцирует не только высокий уровень безработицы, но и является одной из причин нынешней социально-политической турбулентности. По неофициальным данным в целом по региону от 70 до 80% молодежи (до 30 лет) вообще не имеют постоянной занятости[105]. В областях центральной России существует острая нехватка рабочих рук, особенно в сельской местности[106]. В этой связи переселение жителей Северного Кавказа в центральные регионы страны имеет двоякий смысл. С одной стороны - это снижение социальных рисков и напряженности и в без того «перегретом» Кавказском регионе. С другой стороны – появление социальных «якорей» внутри России может рассматриваться, как страховка от этнической замкнутости и сепаратистских настроений. Именно данная ситуация вызывала к жизни проекты полномочного представителя президента РФ

[103] http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebPages/5ABBA806586BA6D9C32578E8005047C3Rus
[104] Дятлов В.И. Указ.соч.
[105] Языкова А.А., Маркедонов С.М. Северный Кавказ: социально-экономические и политические факторы современных кризисов в национальных республиках (научный доклад). М. Институт экономики РАН. 2009. С.8.
[106] http://svpressa.ru/society/article/35352

Александра Хлопонина по организации переселения выходцев из Ингушетии и Дагестана в Свердловскую и Пензенскую область. Однако широко разрекламированная программа переселения ингушей в Свердловскую область окончательно к августу 2011 года окончилась неудачей.

Важнейшей проблемой для оптимизации миграционных процессов является сдерживание коррупции. В сегодняшней России можно купить на нелегальном рынке рабочей силы настоящего раба из Средней Азии по цене от $300 до $500. По данным ассоциации «Чистые руки», на положении рабов живут около 20% среднеазиатских мигрантов общей численностью около 600 тыс. человек.[107]

Осторожный оптимизм в отношении к перспективам принятия Концепции миграционной политики внушает то, что эта сфера традиционно находится в фокусе внимания различных неправительственных организаций и Общественной палаты РФ. Это дает надежду на то, что в финале документ не будет принят кулуарным способом, напротив, вберет в себя рекомендации ученых и общественников. Между тем, положения концепции в части регистрации иностранных работников, вопросы организации их въезда и выезда, депортации проработаны недостаточно.

Государство и общество против ксенофобии и агрессивного национализма

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

В 2011 году было зафиксировано немало случаев уличной ксенофобии. По данным мониторинга Московского бюро по правам человека (МБПЧ) с 1 января по середину октября 2011 года произошло 74 случая нападений и столкновений на почве ксенофобии. В результате этих

[107] http://www.rosbalt.ru/moscow/2011/08/24/882736.html

инцидентов пострадало более 100 человек (23 погибли и 98 получили ранения разной степени тяжести). В 2010 году за аналогичный период было отмечено 33 погибших и 198 пострадавших, а в 2009 году соответственно 71 погибший и 311 пострадавших[108]. География этнического насилия и в 2011 году была широка.[109]. В контексте неполитических инцидентов с национальной подоплекой следует рассматривать конфликты в Сагре (Свердловская область)1 июля 2011 года и в Невской Дубровке (Ленинградская область), где произошло столкновение между группой местных жителей с одной стороны, и группой выходцев с Кавказа. Существует крайняя необходимость грамотного и корректного освещения таких ситуаций в СМИ, а также адекватная интерпретация событий представителями власти и правоохранительных структур. «Особая статья»- столкновения с участием болельщиков футбольных клубов. В 2011 году в России продолжилась «футбольная ксенофобия».

За период с 1 января по 15 октября 2011 г. было зафиксировано 107 фактов вандализма. География действий вандалов охватила 23 региона России. С 11 на 12 июля 2011 года была предпринята попытка поджога синагоги в Отрадном (Москва). 2 октября на нескольких домах в Биробиджане (Еврейская автономная область) было обнаружено изображение свастики. Летом 2011 года зафиксированы акты вандализма в отношении к мечетям и мусульманским могилам Свердловской и Нижегородской области. 4 октября неизвестные бросили ночью гранату в здание реконструируемой мечети в селении Эльхотово (Северная Осетия). 12 октября во Владивостоке вандалы напали на дом молитвы евангельских христиан-баптистов. В результате хулиганы разбили камнями окно и повредили вывеску.

В 2011 г. различные ветви российской власти предприняли важные шаги по организации системного противодействия политическому экстремизму в его различных формах.

11 февраля 2011 г. состоялось заседание президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия, на котором была

[108] Проявления агрессивной ксенофобии в РФ за период с января по первую половину октября 2011 г. (Обзор Московского бюро по правам человека) //http://www.antirasizm.ru/index.php/smi-review/342-review-mbhr-aggressive-jan-oct-2011

[109] Данные приводятся по результатам мониторинга Московского бюро по правам человека

закреплена линия на формирование и укрепление российской общегражданской идентичности.

В июле 2011 года был подписан Указ Президента РФ «О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в РФ». Комиссия создана в целях совершенствования мер, направленных на противодействие экстремизму. Таким образом, высшая власть продемонстрировала свою заинтересованность в рекомендациях специалистов и активистов гражданского общества[110].

19 июля 2011 года по итогам встречи премьер-министра правительства РФ Владимира Путина с руководителями национально-культурных автономий и главами религиозных организаций было принято решение о создании Экспертно-консультативного совета по национальной политике. Консультативный совет будет собираться ежеквартально для обсуждения актуальных проблем межэтнических отношений.

В октябре 2011 года Президент России Дмитрий Медведев внес в Госдуму законопроект, который предусматривает внесение в законодательство Российской Федерации запрет на работу с детьми для лиц, осужденных или подвергавшихся уголовному преследованию за преступления экстремистской направленности[111].

За период с 1 января по 15 октября 2011 г. за преступления на почве ксенофобии были осуждены 317 человек[112]. Однако продолжилась и тенденция массового назначения условных наказаний, причем даже за тяжкие преступления. Активность властей на этом направлении остается практически незамеченной населением: согласно опросу Левада-центра, проведенному 19-23 августа, только 42% опрошенных полагают, что власти борются с радикальным национализмом, а 20% считают, что власти, наоборот, способствуют росту национализма[113].

Проблема эскалации межнациональной напряженности в той или иной степени связана с комплексными проблемами современного российского социума. Необходимо включение социальных лифтов, фундаментальная победа над коррупцией и возникновение веры в суд. Проблемы, возникающие у всех участников миграционного процесса (мигрантов, членов их семей, органов государственного управления,

[110]http://top.rbc.ru/politics/29/07/2011/607941.shtml
[111]http://www.kremlin.ru/acts/13016
[112] Все цифры приводятся по данным мониторинга Московского бюро по правам человека (МПБЧ).
[113] Проявления агрессивной ксенофобии…

общественных организаций, работодателей и пр.) и связанные с трудовой миграцией, могут быть решены только через выработку внятной государственной миграционной политики и последующей актуализации миграционного законодательства и налаживания надлежащего правоприменения в данной области.

Принимая во внимание актуальность «национального вопроса» в современной России и его крайнюю актуализацию с началом избирательного цикла, необходим комплекс мер, направленных на формирование государственной политики социального согласия, доверия и противодействия экстремизму.

Следует ускорить разработку и принятие Концепции национальной политики Российской Федерации, принятие Концепции миграционной политики, увязав ее с основными приоритетами, целями и задачами национальной политики страны. Необходимо выработать Федеральную целевую программу (Национальный план) противодействия национализму, ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости.

Следует обеспечить эффективность взаимодействия органов власти и местного самоуправления с НПО путем нормативно-правового обеспечения деятельности этнокультурных институтов гражданского общества, поддержки акций и мероприятий НПО в рамках реализации государственной национальной политики РФ и комплексных программ гармонизации этнических отношений и этнокультурного развития субъектов РФ.

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

Необходимо вернуться к разработке и реализации «Федеральной целевой миграционной программы», основанной на эффективной политике привлечения иностранной рабочей силы с учетом потребностей экономики, разумного баланса между работниками из числа граждан Российской Федерации и иностранных граждан, возможности адаптации временных трудовых мигрантов и интеграции иммигрантов в российское общество. Следует рассмотреть вопрос о введении обязательного

медицинского страхования трудящихся-мигрантов (как иностранцев, так и граждан России - переселенцев) и членов их семей, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации, а также обязательного приобретения медицинских страховых полисов иностранными гражданами, въезжающими в Российскую Федерацию в безвизовом порядке.

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

Генеральной прокуратуре РФ и Министерству юстиции РФ необходимо совершенствовать правоприменительную практику с целью обеспечения на территории Российской Федерации необходимой правовой защиты российских и иностранных граждан независимо от их правового статуса этнической и религиозной принадлежности, противодействовать коррупции в системе МВД, в частности, с коррупцией, направленной на эксплуатацию мигрантов и манипуляции с регистрацией для граждан РФ и иностранных граждан. Необходимо усовершенствовать работу по определению критериев экстремистской, террористической деятельности и наказаний за нее.

В рамках информационной политики необходимо продумать варианты организации дискуссий в СМИ с участием признанных авторитетов, экспертов, руководителей общественных объединений и религиозных организаций, представителей молодежных движений и организаций, создания целевых медийных проектов «Мы - едины» и систему социальной рекламы «Мы - россияне».

Развитие общественного диалога и институтов гражданского общества на Кавказе

На Кавказе существует определенный набор проблем, характерный для некоторых других регионов страны: высокий уровень безработицы, отток образованной молодежи, высокий уровень коррупции, клановость и этнократия, радикализация мусульманской молодежи, внесудебное преследование верующих, отсутствие должного взаимодействия власти и общества, деградация социальной и технологической инфраструктуры, созданной за советские годы, диверсионно-террористическая угроза политической и общественной безопасности, отсутствие широкого

этнического представительства во власти, доминирование этнической системы власти над политической, отток русского населения, русскоязычной технологической элиты.

В канун Олимпийских игр в Сочи в 2014 году обострились и некоторые этнические проблемы, которые еще в середине 1990-х годов выглядели разрешенными. Речь идет, в первую очередь о т.н. «черкесском вопросе» и проблеме признания «геноцида черкесов» в Российской империи. Раздувание темы «геноцида» чревато обострением земельных отношений в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии между адыгоязычными народами (кабардинцы, черкесы) и тюркоязычными балкарцами, карачаевцами, а также вопроса об этническом балансе и представленнности во власти[114].

Большая часть этих проблем обусловлена и усугубляется фактом недостаточного развития гражданских структур в регионе при очень высоком уровне политизированности и общественно-политической активности населения. Очевидно, что устойчивое и структурированное гражданское общество возможно тогда, когда оно находится в состоянии равноправного партнерства и качественного правового взаимодействия с государством. Это достигается кропотливой созидательной работой со стороны всех субъектов социума, но при условии возможности налаживания определенной системы контактов и взаимообмена.

И ключевым институтом гражданского общества Северного Кавказа, как нам представляется, в этих условиях могли бы выступить такие институты общественного представительства, как Общественные Палаты регионов. Но на сегодняшний день региональные Общественные Палаты на Кавказе недостаточно эффективны в решении стоящих перед ними задач поиска и даже помощи в становлении надежных и долгосрочных общественных партнеров в лице вновь формируемых институтов гражданского общества.

Поэтому наряду с сохраняющейся клановостью и этнократией республиканских властей, отсутствием должной политической конкуренции и обновления политической элиты, высоким уровнем коррупции, отсутствием должного взаимодействия власти и общества, закрытостью и оторванностью политической элиты республик от

[114] Подробнее о «черкесском вопросе» см.: Маркедонов С.М. С историей наперевес. «Черкесский вопрос» между Россией и Грузией //Россия в глобальной политике. – 2011.- № 4.

населения, невозможностью довести до власти реальные проблемы жителей на Кавказе наблюдается протестная мобилизация гражданского общества.

Жители региона создают официальные НКО, неформальные и незарегистрированные сообщества по защите и продвижению своих интересов, правозащитные структуры, альтернативные СМИ. Эти тенденции приводят к тому, что в регионе формируется особое, параллельное общественное пространство, никак не ориентированное на взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти, все чаще руководствующееся нормами шариата. Эта тенденция идеологического, правового и политического раскола, в первую очередь, дагестанского общества, приобретает все более угрожающий характер.

Власти в ответ на вызовы предпринимают попытку мобилизации гражданского общества «сверху» – через созыв Съезда народов региона, поддержку журналистского корпуса государственных СМИ. В этой ситуации наиболее эффективной мерой по мобилизации общественного потенциала республики на решение стоящих перед обществом и властями проблем могло бы стать усиление роли Общественных Палат регионов.

Данное усиление невозможно только путем наращивания административной поддержки или расширением полномочий Палат. В огромной степени эффективность данного института зависит от конкретных персоналий, входящих в его состав. Однако сегодняшний состав Общественные Палаты региона не отвечают требованиям и вызовам, которые ставит перед обществом и властями текущая ситуация.

Чрезмерное присутствие в Палатах почтенных, но крайне неэффективных в плане постановки и решения задач лиц, чей творческий и профессиональный пик пришелся на последние годы советской власти, не позволяет в полной мере раскрыть потенциал этого института. Многие из них уже не обладают необходимым влиянием на общественные настроения и процессы.

Однако, в потенциале региональные Общественные Палаты могли бы взяться за решение очень важного вопроса – создания общественной платформы для диалога и сотрудничества власти и оппозиции, привлечения к конструктивному взаимодействию тех общественных и религиозных лидеров, которые обладают серьезным влиянием на молодежь и политически активную часть среднего поколения дагестанцев,

но не допущены к официальным рычагам управления общественными процессами.

Для этого в региональные общественные палаты должно прийти новое поколение общественных лидеров.

Кроме того, демография Кавказа, пассионарность Кавказа, обостренное чувство справедливости кавказцев, наличие в культуре элементов не просто позволяющих, но настаивающих на проявлении насилия ради справедливости и сохранения чести, история последних двух десятилетий с участием военных, спецслужб, сил сопротивления и бандформирований, наконец, пропущенная модернизация Кавказа. Все это факторы - предельно усложняющие федеральную политику на Кавказе.

Молодежь Кавказа - ключевой элемент федеральной политики на Кавказе. Высокая доля молодежи в структуре общества (результат высокой, на фоне остальной России, фертильности), ее безусловная пассионарность, определенная степень безрассудности и обостренное чувство справедливости - все перечисленные факторы проблематизируют методы федеральной политики в отношении этой социальной когорты.

Молодежная политика на Кавказе в старых форматах невозможна. Потому что методы, которые срабатывают в остальной России, на Кавказе не срабатывают, а порой приводят к результату обратному от задуманного.

Приходится констатировать, что у лиц, отвечающих за молодежную политику, нет достаточного представления о социальной реальности Кавказа, - «достаточного» для формирования эффективной федеральной политики.

Главной причиной проблем региона является полное господство в некоторых республиках криминально-политических мафиозных группировок, выстроенных по этническому признаку.

Влиятельные места во власти, особенно связанные с финансовыми потоками, распределяются по семейному и этническому принципу, зачастую абсолютно в нарушение не только законов Российской Федерации, но и здравого смысла сохранения этнического баланса на местах.

Своими действиями по захвату «доходных мест» или объектов, мафиозные группировки провоцируют социальные и этнические

конфликты, неизбежно, в силу особенностей региона, приобретающие религиозный, радикальный характер.

Молодежные группы религиозно-экстремистской направленности зачастую являются инструментом негласного шантажа со стороны местных мафий по отношению к федеральному центру.

Таким образом, решаются две задачи – с одной стороны, маргинализуются и выводятся за рамки легального социально-политического поля опасные (потенциально) конкуренты в претензиях на власть и общественное влияние, с другой стороны, федеральный центр постоянно ставится в зависимость от, якобы, «незаменимых» местных властей и лидеров, ставится в ситуацию политического цугцванга.

Важнейшей задачей кавказской политики в разделе работы по борьбе с терроризмом и радикализмом является создание ситуации прямого доступа федеральных общественных и молодежных структур к социально, политически и религиозно активным группам молодежи и создание гуманитарных инструментов, позволяющих работать в подобной ситуации.

Для работы с кавказской исламской молодежью необходимо овладеть своего рода культурным языком, со всеми присущими ему дискурсивными и нарративными нюансами кавказской исламской молодежной среды.

Прямой выход молодежных технологов, привыкших работать с молодежью центральных регионов, на специфическую кавказскую и исламскую аудиторию, вызовет неизбежное отторжение последней и только может привести к углублению культурного и политического конфликта.

Работа над языком политического, культурного, социального и религиозного диалога с молодежью Кавказа – важнейшая составляющая общего процесса политической, социальной и экономической модернизации региона.

Для нормальной работы в регионе и формирования единого контекстного поля в диалоге между федеральным пространством и кавказской молодежью необходимо формирование, своего рода, кадров модернизаторов – представителей региона, которые, будучи соприродны его культурным, религиозным и этническим реалиям, также были бы

сопричастны актуальным трендам модернизации, исходящим из федеральных структур.

Причиной радикализации исламской молодежи Кавказа является не столько безработица (хотя влияние социально-экономических факторов на нестабильность общественной жизни полностью отвергать невозможно), сколько невостребованность в общественной и политической жизни региона, невключенность в нее.

Невозможность для инициативных, талантливых и интеллектуально одаренных молодых людей выразить себя в легальных структурах общественной и политической жизни без необходимости принципиального отказа от тех норм религиозной жизни, которые считаются (хотя бы и на уровне определенной социальной мифологии) связанными с понятиями «кавказскость», «исламский образ жизни», с этническими понятиями. Облекаемые в формы исламского самосознания, формы общественной деятельности, изначально оппозиционные существующим региональным властям, неизбежно этими властями отталкиваются, маргинализуются социально и политически и, в конце концов, усваиваются и адаптируются настоящими радикалами, связанными с международными террористическими сетями.

Необходимо продумать предложение о создании под эгидой федерального центра и аффилированных с ним общественных и политических структур (в чем-то в обход структур местных клановых бюрократий) такого рода общественных структур и институтов, которые дали бы возможность местным молодым интеллектуалам открыто, не боясь преследований со стороны местных властей, работать над воплощением конституционных идей о многонациональности и многоконфессиональности кавказского общества, как части общероссийского общества.

Надо создавать и формировать такие общественные институты с привлечением кавказцев, которые втягивали бы их в ответственную интеллектуальную, общественную и политическую деятельность по формированию, как кавказской политики в России, так и вообще политического поля Российской Федерации.

3.8. Молодежь и общество

Дети и молодежь – это стратегический ресурс России в XXI веке. По данным Росстата на 1 января 2010 года в России проживает 29,8 млн. детей и молодежи в возрасте до 20 лет – 21% населения страны. 15% населения страны это дети до 14 лет. И около 6% - молодые люди в возрасте 15-19 лет включительно. Молодежь является самым активным слоем российского общества. Это обусловливает недопустимость недооценки роли и места молодежи в государственном обустройстве. Молодежная политика, в отличие от традиционной социальной, не должна сводиться только к разработке компенсационных механизмов. Она должна содержать активный инновационный и производительный аспекты, отражающие трудовой и творческий потенциал молодежи.

По данным Института социологии РАН, в России молодежи с социально-неблагоприятным типом поведения, тех, кто пока не нашел себя и склонен к протестному (маргинальному) поведению, среди 14-17 летних – 17%, а среди 18-20-летних уже в два раза меньше – всего 8%. Соответственно, социально-благоприятной молодежи - подавляющее большинство - 83% среди 14-17 летних и 92% среди 18-20 летних.

Главные жизненные цели, которые ставят перед собой учащиеся старших классов общеобразовательных школ - это создание семьи (71%), стабильная работа (45%), высшее образование (44%). Большинство молодых россиян (88%) планируют иметь детей. Среди ценных психологических качеств молодого поколения – эгоизм (58%), оптимизм (43%), дружелюбие (43%), активность (42%), целеустремленность (42%), свобода (41%)[115].

Особый интерес представляют установки молодых лидеров. Они регулярно пользуются Интернетом, меньше смотрят телевизор, относительно независимы экономически и успешны в карьерном плане, чаще владеют иностранным языком и имеют сравнительно больший опыт общения с гражданами других стран (туристические, образовательные, профессиональные поездки за границу, контакты с иностранцами по месту

[115] Материалы доклада Е.Л. Николаевой

учебы или работы и проч.), располагают сравнительно более широким набором жизненных стратегий[116].

В структуре жизненных ценностей российской студенческой молодежи преобладают такие ценности, как «самостоятельность», «риск-новизна», «достижение» и «благожелательность». Наряду с ориентацией на самостоятельность и склонность к риску, среди студенческой молодежи наблюдается высокий приоритет такой коллективной ценности, как «благожелательность». Представители студенческой молодежи в меньшей степени разделяют ценность «универсализма» (важность заботы об окружающей среде) по сравнению с населением в целом и в большей степени отдают приоритет такой ценности, как «гедонизм» (желание хорошо проводить время)[117].

Для большинства представителей студенческой молодежи приоритетным направлением модернизации является осуществление инноваций и технико-экономический прорыв. По количеству сторонников наиболее популярным приоритетом модернизации в России является изобретение качественно новых продуктов и внедрение новых технологий (33% респондентов). На втором месте в списке приоритетов модернизации – «создание среды, поощряющей инициативу и нововведения» (28% опрошенных). В то же время идеи социально-политической направленности модернизации являются менее популярными, хотя их тоже поддерживает достаточно большее количество респондентов. Так, в ходе опроса 24% респондентов указали в качестве приоритета модернизации «формирование общества, в котором гарантированы права граждан». Представители студенческой молодежи в большинстве своем положительно оценивают шансы России на успешное осуществление модернизации. Более 80% из них полагают, что у России есть шансы на осуществление модернизации. Из этих 80% около трети считают, что «шансы есть, и они велики», а две трети – что «шансы есть, но они малы». В то же время в ходе опроса только 5% опрошенных представителей студенческой молодежи заявили о том, что у России нет шансов на осуществление модернизации.

Студенческая молодежь не в полной мере реализует свой потенциал участия в процессе модернизации в России в силу того, что современная

---

[116] Перспективы гражданского общества в России. Доклад «Левада-Центра». М., 2011.

[117] Потенциал участия современной студенческой молодежи в осуществлении модернизации в России. Аналитический отчет Института комплексных стратегических исследований. М., 2011.

система образования слабо ориентирована на развитие у студентов качеств, связанных с инновационной деятельностью. По мнению представителей студенческой молодежи, система образования в большей степени направлена на развитие таких «традиционных» качеств, как навыки работы с информацией, самостоятельность, коммуникабельность, ответственность, трудолюбие, и в меньшей степени способствует формированию у студентов таких качеств, как креативность и лидерские качества, которые, как показали результаты корреляционного анализа, в значительной степени связаны с инновационной активностью студенческой молодежи.

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

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

Остро стоят проблемы социального неблагополучия молодежи. В России сегодня проживает 28 млн. детей, из них 700 тыс. беспризорники, более 6 млн. несовершеннолетних проживают в социально

неблагоприятных условиях. Ежегодно выявляется более ста тысяч новых детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 25 тыс. – сироты, а 75 тыс. отправляются в детские дома и интернаты по заявлению родителей. Эти родители не в состоянии обеспечить достойные условия жизни своего ребенка. К сожалению, жизнь большинства выпускников детских домов складывает несчастливо, часто трагично. Это при том, что государство расходует на поддержание этих учреждений значительные средства. Так, на содержание одного воспитанника государственного образовательного учреждения для детей-сирот в Москве отпускается 623 тыс. рублей в год. Однако условия жизни в этих учреждения крайне низкие. Нужно рассмотреть варианты переориентации этой помощи в сторону поддержки нуждающихся семей, готовых бороться за своих детей.

Российская молодежь настроена оптимистично, готова к участию в общественной, экономической и политической жизни страны. Но есть и ярко выраженные негативные тенденции. На протяжении последних 15 лет среди молодежи отмечается устойчивое снижение количества браков, в том числе ранних, и одновременно увеличивается количество разводов. В последние годы эта тенденция лишь усиливается. При этом доля детей, рожденных несовершеннолетними матерями вне брака, достигла к 2005 году 78,5 тысяч человек. В 2009 году этот показатель существенно снизился: вне брака родилось 62,7 тысяч детей. Существенной угрозой является распространение среди молодых людей социальных болезней – чрезмерного потребления алкоголя, курения, наркомании. За последние 20 лет в 18 раз увеличилось число наркоманов-подростков. До 80% молодых людей не скрывают, что используют в речи нецензурную брань.

Молодежные средства массовой информации, в, первую очередь, телевидение, пропагандируют в основном свободный образ жизни, в котором под свободой понимается неограниченный доступ к деньгам, власти, разгульный образ жизни, вплоть до презрения к закону. Считается, что свободен тот, кто имеет в себе внутренние возможности нарушить и презреть закон. Государство пока не предпринимает усилий для организации «нравственного контроля» в отношении российских СМИ. 29 декабря 2010 г. был принят Федеральный Закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Однако срок его вступления в силу по не вполне понятным причинам перенесен на сентябрь 2012 г.

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

Государство должно исходить из особого общественного значения одаренной личности, необходимости создания условий для ее максимального развития и раскрытия. Сохранение и развитие интеллектуального и творческого потенциала общества, создание условий для творческой самореализации молодежи предполагает разработку комплекса мер по экономическому стимулированию предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, благотворительных и иных фондов, отдельных граждан, поддерживающих молодые таланты; установление премий, стипендий, пособий для талантливых молодых людей, оказание государственной поддержки творческой, инновационной деятельности молодежи.

Сегодня российские ученики занимают первое место в мире по качеству чтения в начальной школе и в целом выделяются высоким уровнем подготовки. Важнейшая причина этого явления - семейное чтение. В семьях сохраняются традиции вести детей в школу подготовленными. Однако качество подготовки российских школьников старших классов уже уступает уровню их сверстников из многих западных стран. Большое значение для развития личности приобретает развитие дополнительного образования. Это именно тот ресурс, который способен привить молодому человеку интерес к созидательной деятельности и практичные качества. На сегодня только 18% школьников в России после школы ходят в различные кружки. Остальные в основном проводят время во дворе, что часто связано с отсутствием у родителей возможности оплатить им другой досуг.

Региональным и муниципальным органам власти необходимо пересмотреть организацию досуга населения. Места массового отдыха сделать центрами здоровья, оборудовать их для спортивных игр, занятий физической культурой, заполнить их молодыми семьями, которые вместе со своими детьми будут заниматься спортом. Для этого необходимо сформировать индивидуальную, личную потребность у молодого человека в физических упражнениях, сделать занятия физкультурой стилем жизни

молодых семей. С помощью институтов гражданского общества необходимо внедрить в массовое сознание установку на спортивный семейный отдых – семейный туризм, семейные прогулки, семейные занятия физкультурой.

Неразрешенность вышеперечисленных проблем объясняет низкую оценку эффективности со стороны молодежи самой молодежной политики. Лишь 10–17% молодых людей считают, что государство проводит молодежную политику, а 55–69% считают, что этого не делается вообще[118].

3.9. Общественная дипломатия как фактор развития гражданского общества

Общественная дипломатия всегда играла важную роль в укреплении атмосферы доверия, достижении согласия и взаимопонимания между странами и народами. Прямое человеческое общение позволяет лучше узнать друг друга, развеять стереотипы, способствует формированию гармоничных отношений, на основе которых выстраиваются впоследствии многоплановые связи в различных областях. Качество и масштаб российского присутствия на международной арене является приоритетным вопросом в таком важном измерении, как глобальное гражданское общество.

Стратегический курс на модернизацию ставит перед общественной дипломатией ясные цели, понятные внутри страны и за рубежом. Модернизация предполагает дальнейшее развитие демократических институтов гражданского общества. В этой связи все более весомой становится деятельность публичной дипломатии, неправительственных организаций, экспертного сообщества, деловых кругов.

Свой вклад в эту работу вносит и Общественная палата РФ, активно развивая международные связи, которые в прошедший период осуществлялись в соответствии с Концепцией международной

[118] Материал О.Н. Костиной.

деятельности Общественной палаты Российской Федерации, утвержденной 10 июня 2010 года.

Одной из основных задач явилось обеспечение полновесного представительства российских общественных структур в международных организациях, их влияния на развитие двусторонних и многосторонних связей, процесс продвижения положительного образа России за рубежом. Вступив в 2006 году в Международную ассоциацию экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), которая объединяет организованные институты гражданского общества из 65 стран, Общественная палата активно участвовала в проводимых ею мероприятиях. 21-23 июля 2011 года в Риме прошла очередная сессия МАЭСССИ. Главным ее итогом для России стало вхождение секретаря ОПРФ в состав Президиума МАЭСССИ на 2011-2013 годы.

Представители Общественной палаты способствовали диалогу и партнерству российских НПО в рамках ООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, участвовали в сессиях Совета ООН по правам человека, обеспечению прав мигрантов, решению проблем гендерного неравенства, комплекса вопросов в интересах детства, учету прав коренных народов, общению между различными культурами, религиями и цивилизациями. С 2001 года совместно с МИД РФ на постоянной основе реализуется проект «Молодежный делегат ООН», в рамках которого молодые российские общественники работают в рамках подготовки и проведения сессий Генеральной ассамблеи. Растет представительство российских НПО в ЭКОСОС, число которых насчитывает уже 20 организаций.

Одним из приоритетных направлений в деятельности российской публичной дипломатии оставалось развитие связей и взаимодействия с представителями гражданского общества на пространстве Содружества Независимых Государств. Укрепление отношений с партнерами по СНГ – важнейший российский внешнеполитический приоритет. В основе нашего сотрудничества – столетия совместной истории, экономики и культуры, тесных связей между людьми. Члены Общественной палаты, неправительственные и некоммерческие организации активно участвовали во многих мероприятиях, проводимых на пространстве бывшего Союза, в частности, на Украине, в Казахстане, Киргизии, Таджикистане. Особо следует отметить обмен рабочими визитами в 2011 году делегаций Общественной палаты и Общественного совета Республики Армения. Эта

работа существенно повысила возможности российских НПО в развитии гуманитарных связей на пространстве СНГ. Так молодежные НПО провели серию проектов, результатом которых стало создание Российско-Украинского молодежного форума и выдвижение идей создания Молодежного парламента СНГ и международного молодежного общественного движения СНГ. Ряд НПО из разных стран Содружества активно выступают с предложением о проведении конференции НПО стран СНГ.

Фактор общественной дипломатии в значительной мере проявился применительно к сценариям развития комплексных отношений между Россией и международными организациями и форумами, в том числе ЕС, ОБСЕ, Советом Европы, БРИКС. Особенно явно это наблюдалось в контактах с одним из важнейших партнеров Общественной палаты в международных делах Европейским экономическим и социальным комитетом (ЕЭСК). В рамках системного сотрудничества с ним в июне 2010 года в Москве и июне 2011 года в Брюсселе состоялись соответственно третий и четвертый совместные семинары Общественной палаты и ЕЭСК на тему: «Вклад гражданского общества в развитие отношений между Россией и ЕС».

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

Это существенно повысило возможности и интерес широкого спектра российских НПО к взаимодействию с Советом Европы, В 2011 г в штаб-квартире СЕ прошла серия семинаров и выставок молодежных НПО, в том числе «Никогда более», посвященная памяти героев и жертв Второй мировой войны. Участие российских НПО в сессиях ПАСЕ стало традицией и в 2012 году может привести к созданию Молодежной ПАСЕ. Инициатива по борьбе с правым радикализмом, нацизмом и ксенофобией, проявленная Всемирным конгрессом русскоязычного еврейства и поддержанная сотнями организаций в Европе и Америке, в 2011 году вылилась в учреждение и регистрацию в Страсбурге Международного

правозащитного движения «Мир без нацизма». Движение работает в тесном взаимодействии с Советом Европы.

Создан новый формат взаимодействия между социальными и экономическими советами в рамках БРИКС. Делегации Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки в ходе встречи, состоявшейся в Москве 13 сентября 2011 года, подписали Соглашение о сотрудничестве между организованными институтами гражданского общества стран БРИКС. Стороны также обсудили и в целом согласовали текст совместного заявления по «Рио+20», которое будет озвучено в 2012 году на Конференции ООН по вопросам устойчивого развития. «Гражданское общество России с большим интересом и энтузиазмом участвует в обсуждении проблематики устойчивого развития и вопросов предстоящей Конференции ООН», - отметил секретарь Общественной палаты Е.П. Велихов, который 1 ноября 2011 года направил официальное письмо Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну. К документу также прилагаются обобщенные предложения Общественной палаты к конференции «Рио+20». Тема «Социальная политика и социальная ответственность государств, богатых природными ресурсами» была в центре внимания третьего российско-бразильского семинара в Москве 12 сентября 2011 года.

Большое значение для наращивания активности публичной дипломатии имела деятельность Рабочей группы по гражданскому обществу Российско-американской президентской комиссии (группа Сурков-Макфол). Период между заседаниями, состоявшимися в январе 2010 года в Вашингтоне, в мае 2010 года во Владимире и в мае 2011 года вновь в Вашингтоне, знаменовался активной работой по подготовке смежных мероприятий и проектов, осуществлявшихся как на площадке Общественной палаты, так и за ее пределами. Важным элементом российско-американского взаимодействия стали культурные и просветительские мероприятия с участием ученых, писателей, поэтов, художников, музыкантов с привлечением большой русскоговорящей диаспоры в Северной Америке.

Продолжалось развитие контактов с институтами гражданского общества европейских стран. Прежде всего, Германии, Испании, Италии, Франции. Важные мероприятия состоялись в 2011 году с партнерами из Италии и Испании в рамках проведения так называемых перекрестных

годов. Особого внимания заслуживают визит в Москву делегации Экономического и социального совета Испании (11–13 мая 2011 г.), подписание Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между ОПРФ и ЭССИ, состоявшаяся в Мадриде 21-22 ноября 2011 года двусторонняя конференция «Участие институтов гражданского общества в решении вопросов демографии, межкультурного диалога и профилактики экстремизма».

Продолжилось участие НПО в работе «Петербургского диалога» - влиятельной российско-германской общественной площадки. 13 октября 2011 года в Москве состоялась международная конференция «Государство и граждане», организованная Общественной палатой совместно с Германо-Российским Форумом. В ней приняли участие более 200 представителей российских и германских органов государственной и муниципальной власти, некоммерческого сектора, академических и деловых кругов, федеральных и региональных СМИ.

Динамично развивались отношения со схожими институтами гражданского общества Китая. Весьма плодотворной стала рабочая встреча членов Общественной палаты с делегацией высокого уровня Экономического и социального совета Китая в Москве 14 сентября 2011 года.

Всего представителями третьего созыва Общественной палаты совместно с НПО и НКО структурами в 2010-2011 гг. проведено более 160 международных мероприятий. Более трети из них прошли в Российской Федерации.

В последнее время наблюдается активизация поддержки российских программ публичной дипломатии, связанная с деятельностью Россотрудничества, института Специального представителя Президента Российской Федерации по международному культурному сотрудничеству, фонда «Русский мир», Фонда поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, Российского совета по международным делам и других организаций. В 2011 году при содействии МИД Российской Федерации и Россотрудничества учрежден фонд поддержки и защиты прав соотечественников за рубежом.

Работа Общественной палаты на ниве публичной дипломатии тесно координировалась с деятельностью МИД России, осуществлялось

плодотворное взаимодействие с ведущими российскими неправительственными организациями международной специализации.

Общественная палата ставит задачу формирования системы общественно-государственной поддержки и взаимодействия российских НПО, участвующих в международной деятельности. Особую значимость в этой связи имел совместный «круглый стол» ОПРФ и МИД России на тему: «Общественная дипломатия как инструмент внешней политики и развития гражданского общества», состоявшийся 12 декабря 2011 года. Дискуссия вновь подтвердила, что общественная дипломатия превращается в одну из наиболее динамично развивающихся и влиятельных сфер политики, приобретает все большее значение.

В международном сообществе крепнет осознание необходимости сложения усилий в поиске ответов на общие для всех вызовы и угрозы, понимание того, что все мы находимся «в одной лодке». Эта тенденция объективна и закономерна. Однако также очевидно, что современный мир переживает один из самых динамичных и драматичных этапов своего развития. Наглядное подтверждение этому – бурные события в ряде регионов планеты, в том числе в странах Ближнего Востока и Северной Африки. Происходят фундаментальные изменения, глубоко затрагивающие интересы всех государств и обществ. Предсказать, как будет развиваться международная ситуация, непросто: мир все еще перегружен различными рисками и полон острейших противоречий.

Очевидно, что в этих условиях внешняя политика «на общественных началах» превращается в один из наиболее динамично развивающихся и влиятельных ресурсов. Конкретные практические действия гражданского общества по различным направлениям приобретают особое значение в обеспечении национальных интересов и безопасности нашей страны.

Дальнейшее становление институтов организованного гражданского общества на основе широкого представительства различных социальных и профессиональных групп создает дополнительные возможности для международной деятельности по широкому спектру вопросов. В этом ряду находятся молодежная и женская дипломатия, организация международной деятельности по противодействию нацизму и ксенофобии.

На поле многосторонней общественной дипломатии первостепенное внимание следует уделить нашим соотечественникам и гражданам Российской Федерации, находящимся за рубежом. Прежде всего, это

правовая защита граждан, имеющих в постсоветских странах проблемы с обеспечением своих гражданских прав. В этом ряду и защита интересов наших граждан, попадающих в разные сложные ситуации за рубежом (в основном туристы).

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

Требуется целенаправленная работа по повышению уровня компетенции представителей региональных общественных формирований, участвующих в программах общественной дипломатии.

Заключение

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

Процессы развития гражданского общества в России тесно связаны с гораздо более сложной проблемой - институционализацией самого российского общества. Люди не могут объединяться в ассоциации, эффективно защищать общественные интересы, если они не знают, в каком обществе живут, на каких принципах и ценностях оно основано, каковы права и обязанности его граждан. Что есть Российская Федерация? В настоящее время Россия – страна с поливариантной структурой самоидентификации, что затрудняет попытки консолидации граждан, равно как и процесс выработки общенациональной идеологии.

С 2006 года рост цен в России опережает рост пенсий. Все это оборачивается кризисом социальных ожиданий: запросы различных социальных групп на свой кусок национального благосостояния остаются прежними и даже растут, а вот удовлетворить их в условиях посткризисной экономики уже все сложнее и сложнее.

В результате рушится привычная формула: рост благосостояния основных социальных групп снимал напряженность в обществе. Как только наступает кризис ожиданий, в обществе начинается разброд. Все это усиливает идеологическое противостояние, которое обусловлено тем, что кто бы ни был избран на пост главы государства в 2012 г., этот человек никуда не сможет уйти от решения новых, доселе неведомых проблем. И делать ему это придется в иной политической и социальной обстановке – гораздо менее комфортной, чем это было в последнее десятилетие.

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

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

Третий сектор по-прежнему достаточно слаб и не авторитетен, однако число потенциальных его участников растет. Благотворительная активность населения растет стабильно, но медленно, при этом хорошую динамику роста набрали новые формы благотворительной активности – целевые капиталы и фонды местных сообществ, которые способны стать локомотивом для всей отрасли.

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

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

Все более острой и злободневной становится проблема установления единого гражданского поля, необходимо сломать климат недоверия вокруг судебной системы. Наибольшую угрозу для развития гражданского общества представляет коррумпированный государственный аппарат. Отсутствие разделения властей, постепенное взаимопроникновение власти

и бизнеса означает, что не существует барьеров, которые бы сдерживали экспансию частных интересов государственных служащих, расширение их на области, лежащие вне их ведомственных компетенций. Разрастаясь, коррупционный интерес все чаще входит в противоречие с общественными интересами. В этой ситуации под угрозой оказывается как приобретенный опыт сотрудничества государства и гражданской сферы, так и возможность развития – а иногда и существования – различных общественных инициатив.

Сильное отрицательное влияние на дееспособность государства, экономическое развитие и демократию оказывают неформальные структуры, организованные по принципу патрон-клиент и основанные на связке низовых и элитных сетей доверия (силовых и регионально-административных). Они имеют коррупционную природу, заключающуюся в приобретении покровительства в обмен на деньги и активы, и могут находиться в тесной связке с прямым криминалом. Наибольшая опасность в целом для общественно-политической системы состоит в том, что такие структуры способны переродиться в автономные центры власти в регионах, а впоследствии сформировать «скрытое государство».

Рейдерство является частью такого патроната. Хозяйственные субъекты, пользующиеся покровительством силовых структур и региональных администраций, используют возможности своих патронов, чтобы захватывать собственность немногих свободных от покровительства компаний или тех, у кого покровительство слабее.

Коррупция приводит к внутренней деформации самих государственных институтов, превращает государственные институты из формально-правовой структуры в «банду», работающую на принципах круговой поруки, а также смещает или заменяет изначальные функции государственных институтов на новые - поддержка групповых интересов, самовоспроизводство и самоподдержание системы. После таких структурных изменений институт просто не может функционировать в нужном режиме и не способен выполнять позитивные общественные функции.

Государство должно предоставлять сетям доверия бизнеса гарантии безопасности собственности, гарантии равного доступа к государственным услугам, гарантии обеспечения рыночной конкуренции и, наконец,

гарантии их прав в форме гражданских ассоциаций, интегрированных в публичную политику. В этом идеальном случае у сетей доверия бизнеса отпадет потребность в поиске покровительства.

В последние годы в нашей стране складывается система гражданского (общественного) контроля, появляются все более многочисленные примеры не институциональной активности граждан в осуществлении контрольных функций. Основу системы общественного контроля составляют такие институты гражданского общества как общественные палаты и общественные советы всех уровней, общественные наблюдательные комиссии. Одним из первоочередных шагов на данный момент должна стать разработка и принятие федерального закона «О гражданском (общественном) контроле».

Гражданское общество в России начало «работать», появляются новые интересные гражданские инициативы, разворачивается система общественного контроля. Гражданское общество становится более «цепким», технологически и информационно грамотным. Использование новых технических возможностей позволяет быстро донести проблему до относительно широкой общественности. Так, распространяется практика по видео-фиксации незаконных действий чиновников, сотрудников правоохранительных ведомств. Но в то же время положительные тенденции носят во многом очаговый характер, гражданское общество по-прежнему очень хрупкое и имеющиеся успехи легко разрушить. Тем более, что, как показывают многие опросы, в обществе сильны тенденции к поддержке авторитарных методов управления, желание «сильной руки», а в отдельных случаях и ксенофобские настроения.

В нашей стране складывается социальная коалиция тех, кто заинтересован в жизни по правилам. В нее входят многие представители гражданского общества, бизнеса, немало государственных служащих. Налицо уникальный шанс использовать возросшую гражданскую активность как мощный импульс для модернизации, как способ укрепления общественно-государственного диалога; но есть и негативный сценарий – если власть не прислушается к общественным настроениям, а гражданские активисты не будут ориентированы на диалог, это может привести к эскалации конфликтов, в чем в нашей стране также многие заинтересованы. Такой диалог тем более важен, что гражданское общество не структурировано, не готово к постоянному и качественному давлению

на власть, поэтому протестными настроениями могут воспользоваться силы, ориентированные на разрушение, а не созидание.

Перспективы развития гражданского общества России сегодня принципиально не определены. В настоящий период российское гражданское общество находится «в точке ветвления», из которой его развитие может пойти по нескольким существенно различным направлениям.