

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год

Общественная палата Российской Федерации

Москва, 2010

Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год.

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

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

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 22–23 декабря 2010 года.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год.
М.: Общественная палата Российской Федерации, 2010. 124 с.
ISBN 978-5-91491-026-3

ISBN 978-5-91491-026-3

© Общественная палата Российской Федерации, 2010
© Оформление. Проектное бюро «Легейн», 2010

Содержание

Введение	4
Глава 1. Портрет гражданского общества России–2010	7
1.1. Разнообразие форм гражданской самоорганизации	8
1.2. Некоммерческий сектор	12
1.3. Средства массовой информации как институт гражданского общества	24
1.4. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения	29
Глава 2. Активность гражданского общества в социально-политическом контексте 2010 года	35
2.1. Экономическая модернизация России	36
2.2. Проблемы образования в фокусе внимания гражданского общества	43
2.3. Судебно-правовая система и деятельность правоохранительных органов	49
2.4. Социальная политика	56
2.5. Региональная политика	70
2.6. Здоровье нации	75
2.7. Проблемы экологии и защиты окружающей среды	78
2.8. Межнациональные отношения, борьба с экстремизмом и терроризмом	81
2.9. Культура и культурная политика	86
Глава 3. Модернизационный потенциал гражданского общества	93
3.1. Общественный контроль	94
3.2. Общественная экспертиза	108
3.3. Потенциал гражданской самоорганизации и общественно-государственный диалог	112
3.4. Международные аспекты развития гражданского общества	117
Заключение	121

Введение

2010 год был трудным для России. Наполненный самыми разными событиями, радостными и трагическими, он был отмечен ростом активности гражданского общества, консолидацией граждан для решения жизненно важных проблем. Этот год показал также и то, что в нашей стране множатся и антисоциальные группировки и силы, способные дестабилизировать обстановку, вызвать в обществе рознь, страх и хаос. Террористические акты в московском метро весной, аномальные пожары летом, бандитский расстрел трех семей с детьми в станице Куцевской осенью, массовые выступления молодежи под ксенофобскими лозунгами в декабре – все эти и многие другие события проверяют на прочность наше общество, его способность к развитию, его гражданскую зрелость.

Год показал, что при наличии всех институтов гражданского общества в нашей стране – НКО, многопартийной системы, частной собственности и экономической конкуренции, независимых СМИ – активность людей очень часто проявляла себя в новом, неформальном качестве. Важным фактором развития этих процессов стал стремительный рост Интернета как пространства самоорганизации граждан. Самые заметные общественные инициативы 2010 года – и протестная активность, и взаимопомощь – осуществлялись с помощью интернет-коммуникаций. Влияние виртуальной среды на реальную жизнь страны ощущается все сильнее.

Очевидно, что развитие Интернета – это та тенденция, которая в ближайшие годы будет только усиливаться. Здесь будут формулироваться и распространяться новые идеи и лозунги, здесь будет возможна мобилизация самых разных политических и общественных сил.

Новые коммуникационные возможности способствовали возвращению в нашу жизнь таких необходимых любой стране явлений, как солидарность граждан, взаимопомощь, поддержка и совместная ответственность. Это особенно проявилось летом 2010 года, когда от природных лесных пожаров пострадали многие субъекты Федерации, населенные пункты, погибли люди. Тысячи людей пришли к погорельцам на помощь, боролись с огнем, собирали вещи, продукты и деньги, давали кров тем, кто оказался в беде.

Общественная солидарность порой порождает конфликты между различными социальными группами, преследующими свои, иногда диаметрально противоположные, цели. Часто она проявлялась в конфликте с властями, когда громкие протестные акции были вызваны конкретными фактами произвола. Особенности солидарности в российском обществе остаются ее структурная неформальность, ситуационный характер действий людей.

Вопрос об общественной солидарности в неожиданном ракурсе с особой остротой поставили прошедшие в декабре в Москве и других городах массовые акции, вызванные убийством болельщика футбольного клуба «Спартак» и принявшие националистический характер. Возможно, впервые столь остро и масштабно была продемонстрирована опасность массовой мобилизации одних общественных групп против других по этническому признаку. «Не допустить разрастания подобных акций и настроений возможно лишь при условии, когда для большинства граждан России националистические и экстремистские взгляды станут органически неприемлемыми. Для того чтобы добиться этого, существует только один рецепт – создание сильного гражданского общества, в котором есть реальные влиятельные общественные институты, эффективно взаимодействующие с государством», – сказано в заявлении Общественной палаты, принятом по этому крайне тревожному поводу¹.

Данные события показали, что в нашей стране постоянное и цивилизованное давление гражданского общества на власть пока плохо осуществимо и слабо выражено. Однако без конструктивного взаимодействия власти и общества невозможно обеспечить

1 http://www.oprf.ru/newsblock/news/3589/chamber_news

гражданский мир в стране и ее поступательное социально-экономическое и политическое развитие. Без него на местах нередко становится возможным перерождение власти, криминализация тех структур, которые обязаны обеспечивать безопасность, порядок в стране. Трагедия в станице Куцевской, где в ночь на 5 ноября 2010 года три семьи с детьми погибли от рук бандитов, главарям которых, как выяснилось, на протяжении многих лет покровительствовали представители власти и правоохранительных органов, продемонстрировала актуальность и даже запоздалость реформы правоохранительной системы.

В 2010 году прошло много крупных гражданских кампаний, которые повлекли за собой серьезные политические решения. К ним следует отнести обсуждение Генерального плана Москвы и связанное с ним движение по защите архитектурных и исторических памятников. Организации и отдельные граждане стояли на защите памятников, например, в Кадашах, приняли участие в общественных слушаниях и массовом обсуждении этих проблем в Интернете, проводили уличные акции. Коллективные обсуждения способствовали консолидации позиций общественности в противостоянии с московскими властями, что в конце концов вошло в число причин, приведших к смене руководства Москвы.

В острых дискуссиях шло обсуждение законопроекта «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Благодаря участию в этих дискуссиях Общественной палаты Российской Федерации, удалось достичь определенного компромисса, который значительно снизил градус общественного напряжения.

Особой тенденцией года стало развитие местной, «низовой» гражданской самоорганизации: получили дальнейшее развитие общественные инициативы по благоустройству территорий проживания, созданию ТСЖ, решению актуальных природоохранных проблем. Важным проявлением активности гражданского общества стало развитие диалога между представителями местных сообществ, групп и руководством муниципальных образований.

Особую активность общественные группы проявили в ситуации вокруг строительства автомобильной дороги Москва–Санкт-Петербург через Химкинский лес. Нежелание и неспособность местных властей своевременно выстраивать ответственный, компетентный диалог с жителями и гражданскими активистами привело к обострению и эскалации конфликта, когда суть проблемы уже теряется за принципиальностью позиций и остротой противостояния ради самого противостояния.

Общественная активность ярко проявилась в связи с жестоким избиением в центре Москвы журналиста Олега Кашина. Ни одно из убийств и нападений на представителей журналистского сообщества, которых было немало в последние годы, не вызвало столь массового отклика и протестной реакции.

Трагедия в Куцевской, нападение на О. Кашина, декабрьские уличные беспорядки под ксенофобскими лозунгами со всей очевидностью демонстрируют глубину проблемы распространения психологии насилия в нашем обществе. Нетерпимость, насилие, агрессия становятся нормой в обыденных ситуациях – от разборок на дорогах до хозяйственных споров и конфликтов. Необходимы значительные консолидированные усилия общества и власти для нормализации и гуманизации социальных отношений.

Другая сторона дела – коррупция, разъедающая государственную власть, местные сообщества, экономику. Коррупция проникла во все поры нашего общества, сделала неэффективной власть, мешает нормальным взаимоотношениям людей на всех уровнях – от устройства быта до решения общегосударственных проблем. По данным правоохранительных органов, число выявленных эпизодов взяток выросло в 2003–2009 годах в 1,8 раза, количество осужденных за взятки выросло в 2,5 раза. Но количество осужденных взяточдателей росло гораздо быстрее, чем взяточполучателей. А наказания за взяточничество в составе организованной группы по предварительному сговору и вовсе снизились в 1,6 раза. Серьезные расследования подменяются часто «кампанейщиной» против отдельных врачей, учителей, муниципальных служащих и инспекторов ГАИ. Между тем общественный «спрос» на искоренение коррупции, как показывают

социологические данные, огромен: если в 2009 году лишь 7% граждан хотели обжаловать коррупционное поведение госслужащих, то в 2010 году уже 52% были готовы сообщать о факте коррупции².

Активность гражданского общества имела выраженный региональный и локальный характер, концентрировалась вокруг конкретных проблем той или иной области, города, села. Большой резонанс вызвало дело жителя Нижнего Тагила Егора Бычкова, которого привлекли к уголовной ответственности за насильственное «лечение» наркоманов. Общественное мнение было на стороне Бычкова и его соратников. Эти и другие события свидетельствовали: в нашей стране сформировался значительный слой социально активных, ответственных граждан, которые объединяются в разнообразные сообщества и социальные сети, чтобы отстаивать свои интересы и ценности, выражать общественное мнение и оказывать влияние на решение различных проблем.

В 2010 году впервые особенно зримым стал разрыв в темах обсуждения, в точках приложения сил гражданского общества и политических партий. Между тем в демократическом обществе гражданская активность должна опираться на поддержку политических партий и в то же время служить этим партиям источником идей и политических инициатив, которые осуществляются через парламент. Однако становится все более очевидным, что парламентские партии пока слабо реагируют на инициативы гражданского общества, а парламент пока так и не стал местом для дискуссий. В этом одна из причин стагнации партийно-политической системы страны, о которой 23 ноября 2010 года в своем видеоблоге говорил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев³.

В стране изменились ожидания гражданского общества. Заметно вырос запрос на изменения в социальной, политической и экономической областях. Проведенное ВЦИОМ и Общественной палатой исследование «Социальный потенциал модернизации»⁴ показало, что в активных группах населения число тех, кто считает модернизацию главным приоритетом, уже сравнялось со сторонниками стабильности.

В обществе сложился запрос на справедливость и законность, а события 2010 года со всей очевидностью показывают, что экстремальные политические вызовы возникают там, где государство не может удовлетворить этот запрос.

Анализу этих процессов посвящен настоящий «Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации». В его первой главе рассмотрены вопросы современного состояния гражданского общества в России, выявлены тенденции развития социальных институтов и некоммерческого сектора.

Вторая глава посвящена событиям и процессам, которые наблюдались в 2010 году в сфере экономики, образования, судебной-правовой системы, в социальной политике, в региональном развитии страны. Особое внимание уделяется проблемам укрепления здоровья нации, защиты окружающей среды, межнациональным отношениям, культурной политике.

Третья глава показывает, какими инструментами обладает сегодня гражданское общество России для осуществления своих целей и задач во взаимодействии с властью. Это общественный контроль и общественная экспертиза. В главе большое внимание уделено инициативам на местах, международным контактам некоммерческого сектора России.

Перед Россией стоит много задач, у нашей страны большие перспективы, 2010 год был заметной вехой на пути ее развития.

² Россия в откате // Ведомости. 2010. 30 декабря.

³ <http://blog.kremlin.ru/post/119>

⁴ Социальный и институциональный потенциал модернизации (на материале исследования ЮФО). М.: ВЦИОМ, 2010.

Глава 1.

Портрет гражданского общества России–2010

- 1.1. Разнообразие форм гражданской самоорганизации
- 1.2. Некоммерческий сектор
- 1.3. Средства массовой информации как институт гражданского общества
- 1.4. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения

Глава 1. Портрет гражданского общества России–2010

1.1. Разнообразие форм гражданской самоорганизации

Заметное повышение волонтерской активности в 2010 году стало реакцией на неэффективность государственной машины прежде всего на региональном уровне. Сетевые информационные технологии позволили волонтерам (в первую оче-

редь молодежи) быстро организоваться и принять участие в выявлении и тушении пожаров, сборе и распределении помощи пострадавшим, организовать локальное противодействие бездействию чиновников.

Анализ опыта мобилизации добровольцев во время пожаров в России летом 2010 года показал, что появление разноплановых социальных сетей создало новую инфраструктуру гражданского общества, через которую возможно намного быстрее, чем это умеют государственные и традиционные общественные структуры, выявлять проблемы, реагировать на вызовы и организовать действия. Использовались как общераспространенные социальные сети, так и специализированные волонтерские платформы, ориентированные на организацию людей в районах стихийных бедствий. Крайне важно принять во внимание тот факт, что люди, получившие опыт участия в сетевых волонтерских организациях, не желают формализации своей деятельности, не хотят создавать общественные организации. Распространилось мнение, что формальные некоммерческие организации в виде юридических лиц тормозят волонтерскую активность своей бюрократией, заставляют заниматься организаторов излишним администрированием и никак не способствуют решению реальных проблем. При этом социальные сети, созданные на базе интернет-сервисов, позволяют эффективно и быстро получить желаемый результат и сорганизовать волонтеров. Это означает, что необходимо пересмотреть методики оценки деятельности некоммерческого сектора, основанные на анализе активности НКО. Важным становится анализ волонтерских социальных сетей и установление тесных взаимодействий с главными из них.

Проблемы с противодействием чиновников, на которые натолкнулись волонтеры во время тушения пожаров и организации помощи пострадавшим, говорят о том, что волонтерское движение будет укреплять свои ряды путем сорганизации деятельности разных сетевых структур: добровольческой, антикоррупционной, правозащитной, протестной, оппозиционной направленности.

Общественная палата Российской Федерации приняла активное участие в помощи добровольцам: был организован центр приема телефонных звонков, собраны значительные денежные средства. Стала ясной необходимость создания ситуационного центра, интегрированного с работающими волонтерскими информационными сетями.

Чрезвычайная ситуация, возникшая из-за аномальной жары, продемонстрировала не только потенциал волонтерского движения России, но и его слабые стороны. Необходимо создать систему поддержки, которая позволит волонтерским организациям получать гранты на работу по ликвидации последствий кризисных ситуаций и профилактику их возникновения. Многие гражданские активисты стремятся не допустить повторения кризисной ситуации в следующем году. С этой целью подготовлено и опубликовано заключение Общественной комиссии по расследованию причин и последствий природных пожаров в России в 2010 году. В работе над составлением заключения приняли участие Экологический правозащитный центр «Беллона», Гринпис России, WWF России, Центр охраны дикой природы и др. Как сообщается в заключении, в профилактических мероприятиях (вспашка противопожарных полос вокруг поселков, лесов и дорог, ночные дежурства в поселках и т.п.) участвовали, по экспертным оценкам, несколько миллионов человек. Роль добровольцев в тушении пожаров была по крайней мере сопоставима с действием официальных структур. Например, в Мордовии 7 августа в тушении огня принимали участие 5589 человек,

из которых 2608 (47%) были добровольцами. В Интернете открылось много сайтов для координации действий добровольцев. По всей стране проходил сбор средств, продуктов и вещей погорельцам, начатый по инициативе отдельных граждан, общественных организаций и некоторых политических партий.

К сожалению, власть всех уровней в большинстве своем оказалась не готова принять помощь добровольцев, а то и отправляла на свалку пожертвования, предназначенные для пострадавших.

Важным показателем развития гражданского общества является уровень социальной интеграции и самоорганизации. Социальная интеграция – это способность общества координировать взаимодействие индивидов и социальных групп. От нее зависит, насколько общество способно справляться с различными проблемами.

Доверие – это основа горизонтальных и вертикальных отношений в обществе. При этом доверие играет важную роль в конструировании групповой идентичности, в частности, в гражданских ассоциациях (общественные движения, партии, клубы интересов, благотворительные организации и т.п.). Доверие к институтам, а не тотальный контроль и насилие, является основой легитимации власти, формирует толерантность и терпимость.

Межличностное доверие позволяет индивиду достаточно ясно представлять последствия своих действий и ответные реакции других. Недостаток межличностного доверия лишает человека способности действовать, ведет к социальной разобщенности. К сожалению, сегодня три четверти россиян (76%) выражают уверенность, что в отношениях с людьми следует быть осторожными, и лишь 18% – что большинству людей можно доверять. Следовательно, основную массу своих сограждан россияне считают чужими людьми, в отношениях с которыми не стоит быть слишком открытыми⁵ (рис. 1).

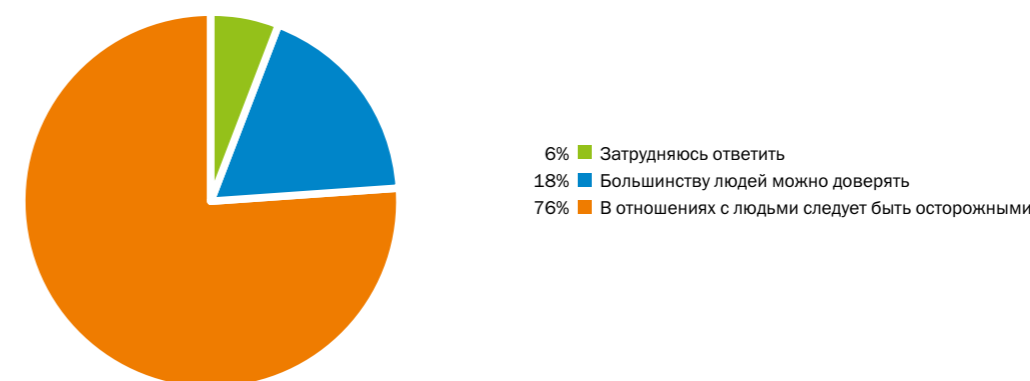


Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, большинству людей можно доверять или в отношениях с людьми следует быть осторожными?» (% числа опрошенных)

Среди респондентов с образованием ниже среднего и низкими доходами доля доверяющих людям ниже, чем среди респондентов с высшим образованием и доходами выше среднего, и выше доля относящихся с осторожностью к людям.

Только четверть опрошенных (27%) считают, что кризис никак не повлиял на уровень межличностного доверия в российском обществе. Каждый второй (52%) ощутил снижение уровня взаимного доверия между людьми за время кризиса (рис. 2).

⁵ Эти и нижеприведенные показатели основаны на данных всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики (n = 2000 человек).

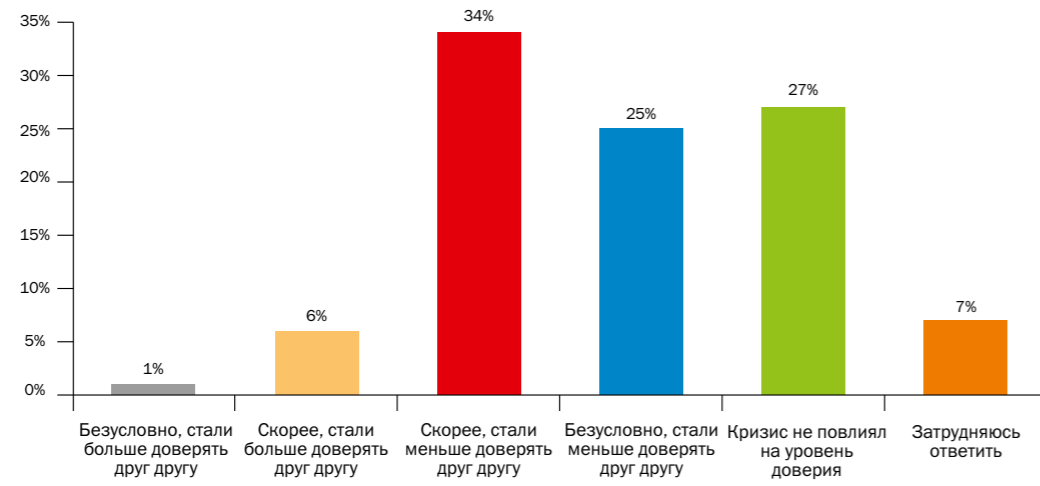


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос: «По Вашим ощущениям, за время экономического кризиса люди стали доверять друг другу больше или меньше? Или кризис не повлиял на уровень доверия?» (% числа опрошенных)

Почти три четверти участников опроса (73%) считают, что сегодня среди россиян преобладает разобщенность, и только 18% респондентов придерживаются противоположного мнения и говорят о сплоченности нашего общества (рис. 3).

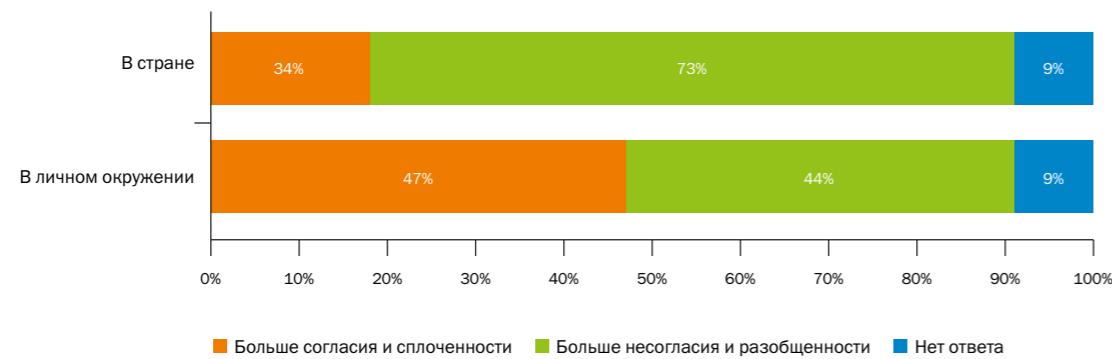


Рис. 3. Восприятие уровня сплоченности в стране и личном окружении

Абсолютное большинство людей, указывающих на недостаток согласия в своем личном окружении (89%), говорят о разобщенности россиян, тогда как среди тех, у кого в ближнем круге превалирует согласие, эта доля ниже (60%). Больше четверти респондентов данной категории (32%) указывают на сплоченность россиян. При этом среди первых чаще, чем среди вторых, встречаются люди, которые считают, что в отношениях с другими следует быть осторожными (87 и 71%). Получается, что примерно треть россиян – социально одиноки, еще столько же замкнуты на ближнем окружении и с недоверием относятся к другим, не входящими в их сообщество. Открытых людей очень мало. Распространенность таких установок тормозит развитие социальной самоорганизации и социальной ответственности.

Ощущение сплоченности окружения, в свою очередь, формирует чувство защищенности. Из полученных данных видно, что именно вера в общественное согласие является основой чувства защищенности.

Доли участников опроса, отрицающих какое-либо влияние кризиса на сплоченность своего окружения и указывающих на рост его разобщенности, равны (по 35%). При этом каждый второй россиянин ощущает рост разобщенности в стране за время кризиса (рис. 4).

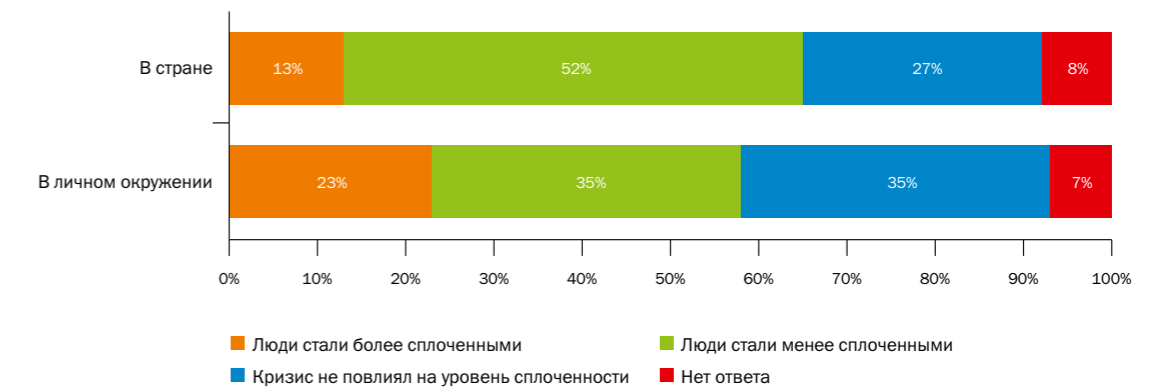


Рис. 4. Изменение уровня сплоченности в стране и личном окружении за время кризиса

Важный показатель – личные установки респондентов на коллективную активность. Больше половины опрошенных (52%) говорят, что они готовы объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают (рис. 5). Чаще всего такие установки встречаются среди молодежи 18–30 лет, москвичей и жителей средних городов, а также людей с высшим образованием. Каждый третий (35%) заявил, что не готов объединяться с другими. В основном так говорят респонденты старше 45 лет, проживающие в городах-миллионниках за исключением Москвы, и люди с образованием ниже среднего.

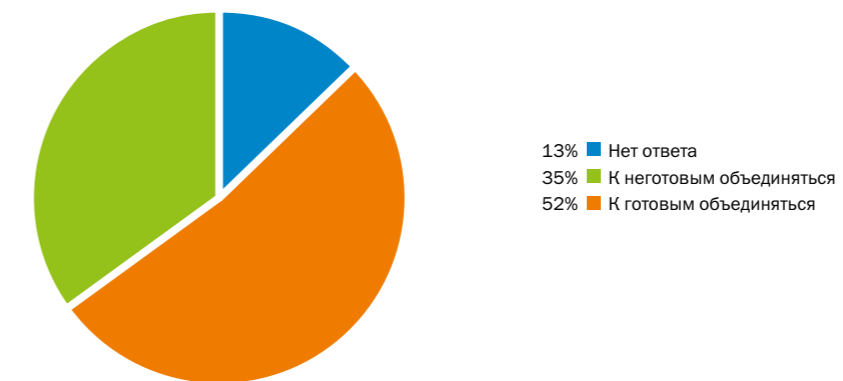


Рис. 5. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Есть люди, готовые объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают. И есть люди, не готовые объединяться с другими для совместных действий, даже если их идеи и интересы совпадают. К кому бы Вы отнесли себя – к первым или ко вторым?» (% числа опрошенных)

Тот факт, что людей, готовых объединяться, больше, чем нежелающих это делать, внушает оптимизм. Тем не менее, данный факт еще не является свидетельством роста гражданской активности и социальной солидарности. Установка на объединение чаще декларируется людьми, которые склонны доверять другим, говорят о сплоченности своего окружения и общества в целом.

Индивиды зачастую воспроизводят социальные установки и модели поведения, которые приняты в их окружении. Респонденты, заявившие о личной готовности объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, чаще указывают на распространенность в их окружении готовности к взаимопомощи, объединению для решения своих и общественных проблем, чем те, кто не готов к кооперации.

За годы наблюдений (2007–2010 годы) существенные изменения значений рассматриваемых показателей не зафиксированы. Тем не менее, есть тенденция к снижению доли россиян, характеризующих свое непосредственное социальное окружение в терминах согласия и сплоченности (рис. 6).

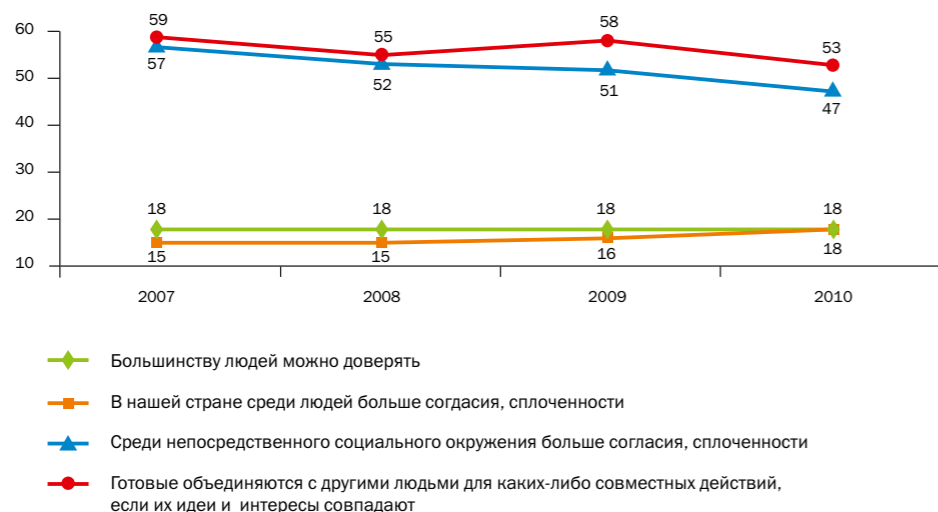


Рис. 6. Установки россиян, связанные с участием в практиках гражданского общества (по годам)

1.2. Некоммерческий сектор Законодательство о НКО

Общее число негосударственных некоммерческих организаций в России, по данным Росстата, составляет более 360 тыс. Из них реально действующих примерно 38%, т. е. 136 тыс.⁶

5 апреля 2010 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Одной из важных новелл принятого закона является положение о разработке федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО, на реализацию которой в федеральном бюджете 2011 года заложено 900 млн рублей. Данная федеральная программа способна одновременно решить две важнейшие задачи. Во-первых, обеспечить формирование экономических предпосылок развития НКО, предусматривая не только рост прямого государственного финансирования их деятельности, но и формирование необходимых условий для ускоренного развития сектора. Это расширение возможностей привлечения НКО труда добровольцев, благотворительных пожертвований, обеспечение доступа НКО к государственному бюджетному финансированию социальных программ, которые

⁶ Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирических исследований). М.: ГУ–ВШЭ, 2010.

сейчас практически в полном объеме достаются бюджетным учреждениям. Во-вторых, использование потенциала НКО в решении социальных проблем, которые до сих пор недостаточно эффективно решались вследствие недоиспользования потенциала организаций некоммерческого сектора.

В то же время закон разочаровал тех представителей гражданского общества, которые ожидали для социально ориентированных НКО благоприятных условий деятельности, характерных для стран с развитым третьим сектором. Российским социально ориентированным НКО новый статус пока ничего не дает в практическом смысле. К тому же чуть ли не любая некоммерческая организация сегодня может объявить себя социально ориентированной. Закон рамочный и пока практически нигде не применяется. Более того, в регионах, а также у представителей разных министерств и ведомств и внутри третьего сектора нет единого понимания положений закона, он нуждается в дополнительном разъяснении со стороны органа исполнительной власти, ответственного за его реализацию.

В 2010 году был принят Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования». Также подготовлен, внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу и принят в первом чтении ряд законопроектов, направленных на совершенствование налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности, регулирования деятельности благотворительных организаций, целевого капитала некоммерческих организаций и регулирования социальной рекламы. Это законопроекты:

- «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Принятый закон и указанные законопроекты предусматривают, в частности, реализацию следующих приоритетных мер:

- установление равных условий для негосударственных некоммерческих организаций и государственных и муниципальных учреждений, распространяющие на НКО освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость в отношении отдельных социально значимых услуг;
- освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц получателей благотворительных пожертвований на оплату услуг по лечению, доходов, получаемых детьми, оставшимися без попечения родителей, компенсаций, получаемых добровольцами в виде обеспечения питанием, проживанием и оплаты стоимости проезда к месту осуществления благотворительной деятельности и обратно;
- предоставление социального налогового вычета налогу на доходы физических лиц в отношении доходов, перечисляемых в виде пожертвований благотворительным и религиозным организациям, а также некоммерческим организациям в области образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, физической культуры и спорта;
- расширение перечня целей благотворительной деятельности, в число которых вошли, в частности, осуществление на безвозмездной основе деятельности в сферах образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности, охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и массового спорта, изготовления и распространения социальной рекламы;

- закрепление возможности упоминания в социальной рекламе о социально ориентированных некоммерческих организациях в случаях, если содержание социальной рекламы непосредственно связано с описанием деятельности таких некоммерческих организаций, направленной на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также о физических лицах, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в лечении, в случае размещения социальной рекламы с целью оказания им благотворительной помощи;

- предоставление возможности пополнять целевой капитал некоммерческих организаций за счет ценных бумаг и недвижимого имущества, а также права формирования целевого капитала и использования дохода от целевого капитала в сфере охраны окружающей среды.

В то же время ряд важных направлений оптимизации налогообложения НКО и благотворительной деятельности, например, льготы для жертвователей – юридических лиц, согласовать пока не удалось. По-прежнему сохраняется проблема невключения многих доноров в перечень международных организаций, гранты которых в целях налогообложения не учитываются в доходах получателей грантов. За весь год по решению Правительства РФ в него включена лишь одна дополнительная организация – Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ.

С целью отстаивания и продвижения интересов региональных НКО весной 2010 года была создана коалиция «Регионы». В ее задачи входит справедливое распределение федеральных ресурсов между всеми регионами России, достижение равенства возможностей для всех регионов России, противодействие «надуманным» проектам, которые не помогают развитию региона – через общественную экспертизу и публичные обсуждения, закрепление участия региональных НКО в планировании региональных программ, представление интересов жителей регионов на федеральном уровне, укрепление партнерства между региональными и московскими НКО.

Слова о значимости некоммерческих организаций для улучшения жизни в России звучали на протяжении всего 2010 года часто и регулярно, однако для продвижения законодательных изменений, благоприятных для НКО, не хватает ни политической воли, ни усилий самого сообщества. Необходимо сформировать видение изменений, общее для третьего сектора, а также сформулировать, как они повлияют на то, что будет происходить в разных организациях, жизни общества и отдельных его групп. Так может появиться система аргументов, которая поможет в поддержке необходимых изменений законодательства.

С 2011 года многие некоммерческие организации могли оказаться под угрозой закрытия в связи с повышением совокупного тарифа страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» с 1 января 2011 года совокупный тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для организаций, находящихся на общем и упрощенном режиме налогообложения, составит 34,2% вместо 26,2% и 14%, соответственно. Для некоторых категорий организаций предусмотрен поэтапный переход на повышенные тарифы страховых взносов (до 2014 или 2019 года). Некоммерческие организации такую льготу не получили.

В ноябре 2010 года на специальной пресс-конференции заместитель Секретаря Общественной палаты РФ М.В. Островский и глава Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека М.А. Федотов заявили о том, что социально ориентированные НКО не должны платить повышенные страховые взносы⁷.

Только в самом конце 2010 года, в рамках исполнения Послания Президента РФ Федеральному собранию был подготовлен и принят Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 432-ФЗ «О внесении изменений в статью 58 Федерального закона «О страховых взносах

⁷ См.: http://www.oprf.ru/newsblock/news/3487/chamber_news

в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (в части установления пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения). Согласно закону пониженным тарифом страховых взносов (26%) в течение переходного периода смогут воспользоваться некоммерческие организации, работающие в социальной сфере и применяющие упрощенную систему налогообложения.

Однако определение организаций, имеющих право на применение пониженных тарифов страховых взносов на основании видов экономической деятельности, классифицируемых в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, делает практически невозможным применение пониженных тарифов страховых взносов многими некоммерческими и благотворительными организациями. В настоящее время утвержденный Госстандартом России ОКВЭД не содержит такого раздела видов экономической деятельности, как деятельность некоммерческих организаций. Деятельность НКО, имеющих значительную специфику (в том числе благотворительных организаций, а также специализированных организаций управления целевым капиталом), классифицируются с использованием ОКВЭД, не учитывающих особенности их деятельности, единых с коммерческими организациями.

Президентские гранты

В 2010 году на поддержку НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, распоряжением Президента РФ был выделен 1 млрд рублей. Эти средства распределяли пять операторов: Национальный благотворительный фонд – 320 млн рублей, фонд подготовки кадрового резерва «Государственный клуб» – 280 млн рублей, Институт проблем гражданского общества – 160 млн рублей, Межрегиональная правозащитная общественная организация «Сопrotивление» – 160 млн рублей, Институт общественного проектирования – 80 млн рублей. Национальный благотворительный фонд поддержал 276 из 1507 заявок, «Государственный клуб» – 101 из 799, Институт проблем гражданского общества – 105 из 818, правозащитное движение «Сопrotивление» – 74 из 412, Институт общественного проектирования – 48 из 249. Приоритет планировалось отдать проектам, направленным на развитие Северо-Кавказского региона, однако в общей массе проектов такой направленности оказалось немного.

В 2010 году конкурс привлек меньше участников, в том числе потому, что количество проектов региональных НКО, поддержанных в его рамках в прошлые годы, было небольшим, и участникам конкурса не было объяснено, почему их проекты не прошли отбор. Многие из региональных НКО, из года в год подававших заявки на финансирование, в 2010 году сочли участие в конкурсе бесполезной тратой времени. Операторы конкурса отметили, что в 2010 году на конкурс было подано значительное количество некачественных проектов. При этом сравнить эффективность конкурса – 2010 с конкурсами прошлых лет трудно, поскольку мониторинг эффективности конкурса грантов не ведется. Ясно, что финансирование третьего сектора полезно: в регионах функционируют детские центры и студенческие проекты, в Интернете работают сайты и порталы, состоялось множество экспедиций, в том числе научных и экологических, что стало возможным благодаря средствам господдержки НКО.

Проведение комплексного мониторинга эффективности конкурса независимыми исследователями по-прежнему затруднено. Операторы сообщают им в основном лишь названия поддержанных проектов и НКО-разработчиков, а также информацию о территориальной принадлежности проектов и суммах предоставленных грантов. Попытка повысить прозрачность государственной поддержки НКО, возможно, будет осуществлена в рамках

Программы поддержки социально ориентированных НКО. Для повышения эффективности работы НКО по грантам чрезвычайно существенным мог бы стать мониторинг, осуществляемый региональными общественными палатами.

Отчетность, прозрачность и льготы

Некоммерческое сообщество России давно и всерьез озабочено отсутствием связи между подотчетностью и прозрачностью организаций третьего сектора и поддержкой, на которую они могут претендовать от государства. В странах с развитым третьим сектором сегодня объем обязательной отчетности НКО находится в прямой зависимости от получаемых ими льгот. Избыточную информацию, не связанную с бонусами и преференциями некоммерческих организаций, там не запрашивают.

Формы обязательной отчетности, запрашиваемые Минюстом РФ, вынуждают НКО представлять избыточную информацию, которая вряд ли когда-либо будет использована, к примеру, подробные сведения обо всех проведенных за год мероприятиях и их участниках. В 2010 году министерство упростило формы, однако новые их варианты по-прежнему сложны. Переговоры по упрощению этих форм с министерством необходимо продолжать. Кроме того, в России прозрачность НКО и их дополнительная поддержка со стороны государства пока между собой не увязаны.

Еще один вид дополнительной отчетности – публичная, адресованная гражданам. С 2010 года все организации, которые подают отчетность в Министерство юстиции РФ, обязаны размещать этот же объем сведений в Интернете, в том числе на сайте министерства <http://ungo.minjust.ru/>. Популяризацией практики публичной отчетности среди российских НКО продолжают заниматься организаторы ежегодного конкурса «Точка отсчета».

Программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций направлены на использование потенциала НКО в решении социальных проблем с целью повышения эффективности предоставления социальных услуг. Результатом реализации программ должно стать: повышение эффективности социальных расходов; сокращение показателей социального сиротства; обеспечение социальной адаптации инвалидов и пенсионеров, мигрантов; обеспечение профилактики правонарушений; широкое распространение общественного самоуправления; увеличение числа граждан, вовлеченных в добровольческую деятельность; увеличение числа добровольных доноров крови; развитие механизмов правовой помощи населению и др.

Благотворительность

В 2010 году были проведены комплексные исследования по анализу состояния благотворительности в современной России. Благотворительные инициативы состоят в помощи незащищенным слоям населения, развитии спорта, поддержке культуры, защите окружающей среды, профилактике различных заболеваний. По данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ, частные пожертвования россиян в 2009 году составили 28 млрд рублей. Исследование показывает, что россияне противоречиво относятся к благотворителям: с одной стороны, ценят их деятельность, с другой – не верят, что их пожертвования бескорыстны. Вместе с тем граждане хотели бы, чтобы государство стимулировало деятельность жертвователей. На основании данных всемирного опроса компании Gallup, Россия находится на 138 из 153 мест с общим показателем вовлеченности населения в благотворительную деятельность на уровне 18%. Как выяснилось, в России за месяц перед проведением исследования пожертвования делали 17% респондентов, работали волонтерами – 6%, а помогали нуждающимся – 32%⁸.

⁸ http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250118/za_predelami_sotni

Любые процессы необходимо оценивать в динамике. В России за последние 20 лет благотворительность прошла долгий путь от зарождения до значимых показателей по пожертвованиям, волонтерству, помощи людям, оказываемой в частном порядке. Например, представители Всемирного фонда дикой природы наблюдают в последние несколько лет настоящий бум в сфере благотворительности в России на всех уровнях – доля пожертвований из России растет с каждым годом, хотя она еще далека от уровня западных стран.

По данным Форума доноров, в последние несколько лет организации, спонсируемые и финансируемые бизнесом, стали серьезными игроками на рынке, на котором ранее доминировали традиционные благотворительные фонды. В благотворительной деятельности все чаще применяются принципы зарабатывания и расходования денег через создание венчурных компаний. По данным исследования Форума доноров, кризис не сильно повлиял на корпоративную благотворительность в России. Большинство компаний сократили персонал, однако суммы, выделенные на благотворительные и социальные цели, не уменьшились, а в отдельных случаях даже увеличились. Более того, тенденция по предварительному планированию средств бюджета сохранилась и укрепилась: так, только четыре из 53 компаний, участвовавших в опросе, указали, что бюджет выделяется по остаточному принципу или по запросу. Другим позитивным изменением можно считать указание на наличие административных расходов. Суммарно все компании – участники опроса потратили на благотворительность 8,8 млрд рублей против 13,6 млрд рублей в 2007 году и 6,5 млрд рублей в 2008 году.⁹

Частных пожертвований в России пока сравнительно мало. Это связано с тем, что оказывать благотворительную помощь частному лицу довольно сложно. Многим из тех, кто хочет сделать пожертвование, приходится идти по самому трудному пути: заполнять длинные банковские карты, виртуальные деньги, которыми помогать проще, чем наличными, но для людей, не пользующихся такими инструментами постоянно, прибегать к ним затруднительно. Терминалы, принимающие благотворительные пожертвования, наверное, единственный удобный механизм массовой благотворительности. Однако в 2010 году был введен запрет на возможность делать частные пожертвования через платежные терминалы.

По данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы»¹⁰ за период между двумя волнами опросов (2008 и 2010 годы), уровень информированности населения о действующих в их городах благотворительных или общественных организациях значительно возрос – с 30 до 50%. Общее отношение населения к деятельности благотворительных и общественных организаций практически не изменилось и осталось на высоком положительном уровне – в среднем около 84%. Результаты исследования 2010 года позволяют зафиксировать отсутствие изменений вовлеченности населения в благотворительную деятельность (доля тех, кто заявил о своем участии в этой деятельности, практически не изменилась). При этом, как и в 2008 году, респонденты чаще говорят об участии в благотворительной или общественно полезной деятельности в частном порядке или в составе неформальных групп. Несмотря на довольно низкую активность участия граждан в деятельности благотворительных и общественных организаций, в рамках опроса они демонстрируют весьма высокую готовность к такому участию в будущем. В среднем по городам более половины респондентов заявили, что хотели бы участвовать в деятельности НКО в будущем, а в Барнауле и Москве о таком желании сообщили около двух третей опрошенных. При этом в каждом из городов наблюдается заметный и значимый рост этого показателя. Таким образом, сдвиги общественного мнения по проблематике НКО очевидны: в каждом городе заметно выросла доля потенциальных участников деятельности

⁹ С результатами исследования можно ознакомиться на сайте газеты «Ведомости»: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250119/kolichestvo_ne_garantiruet_kachestvo

¹⁰ Исследование «Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы» выполнено в 2010 году исследовательской группой «Циркон» по заказу «Агентства социальной информации».

организаций третьего сектора. Однако при этом рост числа фактических участников этой деятельности не наблюдается. Таким образом, в восприятии населения заметно выросла ценность участия в деятельности НКО, но на реальное поведение это пока не повлияло.

Как и в 2008 году, менее всего респонденты готовы участвовать в деятельности НКО, оказывая финансовую помощь. Предпочитаемой (по крайней мере, на словах) формой участия в деятельности НКО является оказание нефинансовой материальной помощи нуждающимся, причем доля сторонников такой формы выросла с 47% в 2008 году до 60% в 2010 году. Структура декларируемых предпочтений в отношении сфер благотворительной и общественно полезной деятельности за период между двумя волнами исследования не претерпела значительных изменений. Наиболее высока готовность респондентов участвовать в помощи детям, пожилым людям, ветеранам и инвалидам; заметно менее популярными сферами возможного приложения усилий являются проблемы, связанные со спортом, культурой, наукой, образованием, обустройством среды обитания.

Целевые капиталы

В России зарегистрировано или находится в процессе регистрации около 50 организаций – специализированных фондов целевого капитала; порядка 10 некоммерческих организаций внесли изменения в устав или вновь организовали НКО, которые имеют возможность по уставу создавать целевой капитал для поддержки своих уставных целей. У 25 таких организаций целевые капиталы сформированы, по остальным сведения либо отсутствуют, либо целевые капиталы пока не сформированы. В совокупности сегодня размер целевых капиталов в России составляет более 3,2 млрд рублей. Самые крупные собственники целевых капиталов в стране – фонды поддержки вузов. Увеличилась активность доноров, жертвователей в целевой капитал. Это относится как к крупным жертвователям (частным лицам и коммерческим компаниям), так и к донорам, величина пожертвований которых составляет от 100 до 5 тыс. рублей. Увеличение общего объема средств, аккумулированных в целевых капиталах за счет фандрайзинга и доходов от управления, в 2010 году составит примерно 15%¹¹.

Добровольчество

Работа по развитию добровольчества в 2010 году получила новые импульсы. Департамент семейной и молодежной политики правительства Москвы разрабатывает положение о развитии молодежного добровольчества в столице. Краснодарский край продолжает подготовку к Олимпиаде–2014. Планируется готовить волонтеров по 54 направлениям, в том числе по продаже билетов, размещению гостей, работе с инвалидами, оказанию медицинской помощи. В ближайшее время для обучения олимпийских добровольцев будет выбран один из кубанских вузов. Программа развития добровольчества на 2010–2012 годы принята в Центральном федеральном округе. В Тверской области создан Центр развития молодежных волонтерских программ ЦФО. Подобные центры будут создаваться и в других округах, возможно, появится Федеральный центр развития добровольчества.

Поддержкой добровольчества также занимаются НКО и бизнес. Столичные волонтеры, например, уже сейчас могут учиться в некоторых частных вузах с 20%-ной скидкой. При поддержке РИА «Новости» начала работать «Школа волонтеров».

Возможности современных технологий для развития добровольчества обсуждались в начале октября в Общественной палате РФ. Речь шла, в частности, о проекте «Карта помощи» (<http://russian-fires.ru/>), созданном для координации усилий добровольцев в период пожаров. На базе платформы «Ушахиди» был создан сервис, с помощью которого пострадавшие от пожаров могли сообщить, какая поддержка им нужна, а добровольцы – выбрать

11 Журнал Финанс. № 22 (353) 21.06–27.06.2010 – Капитал (<http://www.finansmag.ru/95999/>)

посильный вид помощи в ближайших поселениях. Сообщения из разных источников, включая блоги, социальные сети, традиционные СМИ, можно группировать и наносить на карту. Система помогает обрабатывать данные, проверять достоверность сообщений и принимать решения в ситуации переизбытка информации. Платформу «Ушахиди» можно использовать не только в кризисных ситуациях, но и для координации совместных действий при решении любых проблем.

На фоне положительной оценки добровольчества федеральными властями и СМИ чиновники на местах порой используют благотворительность для достижения целей, с ней не связанных. «Волонтерские книжки» нередко выдаются без должной проверки деятельности их получателей; появляются недостаточно проработанные программы обучения волонтеров, что в итоге приводит к дискредитации идей добровольчества в глазах граждан, особенно молодежи.

Идеи добровольчества близки многим российским гражданам независимо от их возраста, статуса и материального состояния. При качественной информационной поддержке и умелой координации действий разных заинтересованных сторон добровольческое движение в регионах развивается быстро и эффективно. Люди готовы тратить свободное время с пользой для других, получая от этого моральное удовлетворение. В этом – одна из перспектив развития сектора. Важно, чтобы для развития добровольчества у российских НКО были независимые от государства источники финансирования.

Можно указать на положительный пример Новосибирска, где в последние годы добровольческая активность развивается динамично и организовано. С 2008 года в городе проходит День добра накануне Всемирной недели добра. Добровольцы работают на городских улицах, во дворах, на территориях детских домов, домов ребенка, в больницах, домах ветеранов. Они организуют и проводят разноплановые мероприятия – благотворительные акции, сбор пожертвований, оказывают помощь нуждающимся. В разных частях города во время проведения городских добровольческих акций работают пункты приема пожертвований от населения. Количество участников добровольческих акций растет ежегодно. Так, в осенней Неделе добра 2010 года приняли участие более 500 общественных организаций и органов ТОС, проведено более 700 мероприятий, в которых приняли участие более 12 тыс. человек, из них 9 тыс. – молодежь. За истекший период 2010 года в добровольческих акциях приняли участие более 21 тыс. жителей, т.е. в среднем в день добровольческой деятельностью занимались 57 человек, и каждый из них оказал добровольческих услуг на сумму 433 рубля в день¹².

В целом волонтерское движение и благотворительность в России находятся на новом этапе: заметна активность НКО и инициативных групп, привлекающих добровольцев, тема волонтерства и частной благотворительности граждан постепенно переходит в разряд практики. В ситуации с лесными пожарами это проявилось особенно ярко. За последний год в НКО пришло больше волонтеров и небольших частных пожертвований. НКО постепенно начинают ориентироваться на граждан как на ресурс, выходят к людям и разговаривают с ними на одном языке. Об этом свидетельствует опыт реализации кампании «Так просто».

Россияне о некоммерческих организациях

Осведомленность россиян об общественных, негосударственных некоммерческих организациях сегодня находится на достаточно высоком уровне: по данным опроса, 76% граждан знают о них или слышали¹³.

12 «Новосибирск: создание и реализация городских целевых программ как важнейший механизм обеспечения гражданского участия в решении вопросов местного значения» (<http://www.vsmsinfo.ru/article.html?404>)

13 По данным массового опроса населения по технологии Георейтинга, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики и фондом «Общественное мнение» (n = 41 500 человек).

Отвечая на вопрос: «О каких общественных и других некоммерческих организациях и инициативах в нашем городе (селе, поселке) Вы знаете или хотя бы слышали?», каждый второй респондент называет политические партии (50%). Большой известностью у россиян пользуются профсоюзы (48%), садовые и дачные товарищества (46%), ветеранские объединения (44%), общества защиты прав потребителей и общества инвалидов (43 и 42%), товарищества собственников жилья (40%), религиозные общины (34%), домовые комитеты (33%). Реже всего опрошенные упоминают в данном контексте местные инициативы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов местных жителей (9%). Каждый четвертый (21%) признался, что ни о каких из перечисленных организаций и инициатив не знает и не слышал (табл. 1).

Таблица 1. О каких общественных и других некоммерческих организациях и инициативах в нашем городе (селе, поселке) Вы знаете или хотя бы слышали?

Показатель	Население в целом, %
Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы и т. п.	40
Садовые и дачные товарищества	46
Религиозные общины, организации, движения	34
Профессиональные ассоциации/творческие союзы	15
Профсоюзы	48
Общества защиты прав потребителей	43
Общества инвалидов	42
Женские организации	19
Ветеранские объединения (афганцев, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов силовых органов, чернобыльцев)	44
Благотворительные организации (детские приюты, помощь жертвам насилия, наркозависимым, беженцам, бездомным и т. п.)	27
Благотворительные фонды, выделяющие деньги для решения различных проблем	16
Правозащитные организации (юридическая помощь жертвам произвола властей, призывникам, комитеты солдатских матерей и т. п.)	22
Территориальное общественное самоуправление, местные инициативные группы по обустройству жилых территорий (озеленение, детские площадки, площадки для выгула собак, оборудование парковок и гаражей, вывоз мусора и т. п.)	16
Домовые комитеты, старшие по домам и подъездам	33
Местные инициативы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов местных жителей (борьба с новостройками, проблемы выселения, снабжения, экологические проблемы, проблемы, связанные с последствиями чрезвычайных происшествий и пр.)	9
Группы, органы школьного/студенческого самоуправления, включая студенческие советы, советы общежитий и т. п.	17
Инициативные группы, объединения родителей (детей дошкольного возраста, детей, посещающих детские сады, школьников, детей-инвалидов и т. п.)	17
Этнические общины, национальные диаспоры, землячества	15
Молодежные неформальные объединения неполитического характера	17
Молодежные политические объединения	19
Движения национально-патриотического толка	11

Продолжение табл. 1

Спортивные, туристические, охотничьи, автомобилистские объединения/клубы	31
культурные, краеведческие, природоохранные движения, инициативные группы (любителей музыки, кино, живописи, театра, танцев и пр., защита архитектурных памятников, заповедных зон и т. п.), клубы по интересам, хобби	24
Благотворительные инициативы/акции (сбор денег/вещей бездомным, детским домам, пострадавшим, нуждающимся и т. п.)	23
Экологические организации	27
Политические партии	50
О других	0
Ни о каких не знаю и не слышал (-а)	21

Молодые респонденты в большей степени, чем люди из других возрастных групп, осведомлены о спортивных, туристических, охотничьих, автомобилистских объединениях, клубах (37 против 17% среди населения в целом). Они же по понятным причинам чаще знают или что-то слышали о молодежных политических или молодежных неформальных объединениях (25 и 24% соответственно). Кроме того, молодые чаще прочих говорят в данном контексте и о школьном или студенческом самоуправлении (24%).

Люди с высшим образованием отличаются высоким уровнем информированности об общественных или негосударственных некоммерческих организациях своего города (села, поселка). Они гораздо чаще остальных говорят о своей информированности обо всех некоммерческих организациях и инициативах. Чаще они заявляют о своей информированности о политических партиях (64 против 50% среди всего населения), профсоюзах (61 против 48%), садовых и дачных товариществах (59 против 46%), обществах защиты прав потребителей и ветеранских объединениях (по 56 против 43 и 44% соответственно), товариществах собственников жилья (55 против 40%), обществах инвалидов (53 против 42%).

Следует отметить, что люди с доходом выше среднего чаще остальных говорят о том, что знают или что-то слышали обо всех общественных и других НКО там, где они живут. Гораздо чаще остальных состоятельные граждане заявляют о своей информированности о политических партиях (61%), садовых и дачных товариществах (57%), профсоюзах (56%), обществах защиты прав потребителей и ветеранских объединениях (по 54%), товариществах собственников жилья (52%), обществах инвалидов (50%). Ни о каких из перечисленных объединений не знают и не слышали чаще люди с низким уровнем дохода (26%).

Информированность относительно общественных/негосударственных некоммерческих организаций различается и в среде интернет-пользователей. Те респонденты, которые практически каждый день пользуются Сетью, а также «недельные интернетчики» (пользующиеся интернетом один или несколько раз в неделю) чаще прочих склонны демонстрировать высокую степень осведомленности относительно местных НКО. Пользующиеся сетью ежедневно чаще остальных заявляют о своей информированности о политических партиях (66%), профсоюзах (60%), садовых и дачных товариществах (59%), обществах защиты прав потребителей (58%) и товариществах собственников жилья (57%), ветеранских объединениях (56%), обществах инвалидов (53%).

Ни о каких из перечисленных объединений не знают и не слышали чаще респонденты, которым никогда не приходилось пользоваться Интернетом (26%).

Респонденты из различных групп занятости также демонстрируют разную осведомленность в данном вопросе. Так, предприниматели чаще остальных знают или что-то слышали о местных обществах защиты прав потребителей (48%), религиозных общинах, организациях, движениях (40%), благотворительных организациях (33%), профессиональных ассоциациях/творческих союзах (20%). Наемные работники также часто говорят об обществах защиты прав потребителей (49%). Кроме того, они чаще прочих (из остальных групп занятости)

информированы о профсоюзах (56%), товариществах собственников жилья (45%), спортивных, туристических, охотничьих, автомобилистских объединениях/клубах (36%).

О клубах знают или что-то слышали чаще, чем в среднем, студенты (39%). Они же чаще прочих информированы о группах, органах школьного/студенческого самоуправления (36%); молодежных неформальных объединениях неполитического характера (32%); молодежных политических объединениях (31%); культурных, краеведческих, природоохранных движениях, инициативных группах (29%).

Ни о каких из перечисленных объединений не знают и не слышали чаще безработные и неработающие пенсионеры (31 и 26% соответственно).

Жители Москвы, Санкт-Петербурга, а также других мегаполисов в большей степени, чем жители других городов и сел, демонстрируют большую информированность в данном вопросе. Те, кто живут в малых городах, чаще, чем в среднем, отметили лишь один вид НКО: садовые и дачные товарищества. Об остальных общественных и других НКО они, так же как и жители сел, информированы заметно реже, чем жители более крупных населенных пунктов.

Формы участия населения в НКО и гражданских инициативах

Актуальный уровень вовлеченности населения в деятельность некоммерческих организаций достаточно низок: лишь пятая часть респондентов вовлечена в деятельность каких бы то ни было общественных объединений. А вот потенциальный уровень участия несколько превышает реальный (рис. 7). О своем желании участвовать в ближайшие два-три года в деятельности каких-либо общественных объединений сказали уже четверть опрошенных. Однако доля тех, кто не находит общественных организаций, в которых хотел бы участвовать, также достаточно высока и составляет более половины опрошенных. Еще около пятой части респондентов не определились.

При этом желание участвовать каким бы то ни было образом в деятельности общественных организаций в ближайшие два-три года более присуще тем, кто уже участвует в их работе. Так, среди тех, кто участвует хотя бы в одном общественном объединении, доля отметивших те или иные желаемые формы участия в работе НКО в ближайшие годы составила более половины (55 против 27% по выборке в среднем), а среди тех, кто не участвует в работе какой-либо общественной организации – пятую часть (21%). Отметим, что потенциал участия россиян в некоммерческих организациях в ближайшее время может быть реализован именно за счет тех, кто еще не участвует в работе НКО, но изъявляет такое желание.

Для участников НКО наиболее характерно желание быть в ближайшие годы членом общественной организации (22% в данной группе против 6% в среднем), далее следует участие в собраниях и мероприятиях (14 против 4% в среднем), активное участие в делах этой организации (10 против 4%) и безвозмездная работа (9 против 3%).

А вот для тех, кто сегодня не участвует в работе ни одной НКО, наиболее характерно желание работать за плату в какой-либо общественной организации (12 против 13% в среднем), прочие пункты они отмечают значительно реже, чем в среднем. Наиболее часто называемой желаемой формой участия в работе общественных организаций является работа за плату – ее назвали большинство из тех, кто хотел бы в ближайшие два-три года участвовать в деятельности НКО. Однако на практике это одна из редких форм участия в работе гражданских инициатив и организаций.

На втором месте в списке желаемых форм работы – членство в организации, его отметили треть группы тех, кто хотел бы в ближайшие годы участвовать в работе НКО. На третьем месте – участие в собраниях, конференциях и мероприятиях, а также активное участие в делах организации. Их отметило по пятой части тех, кто хотел бы в ближайшие годы участвовать в работе НКО. В то же время распределение данных по реальным формам участия показывает, что первая мера, связанная с участием в собраниях в два раза распространеннее второй, связанной с активным участием.

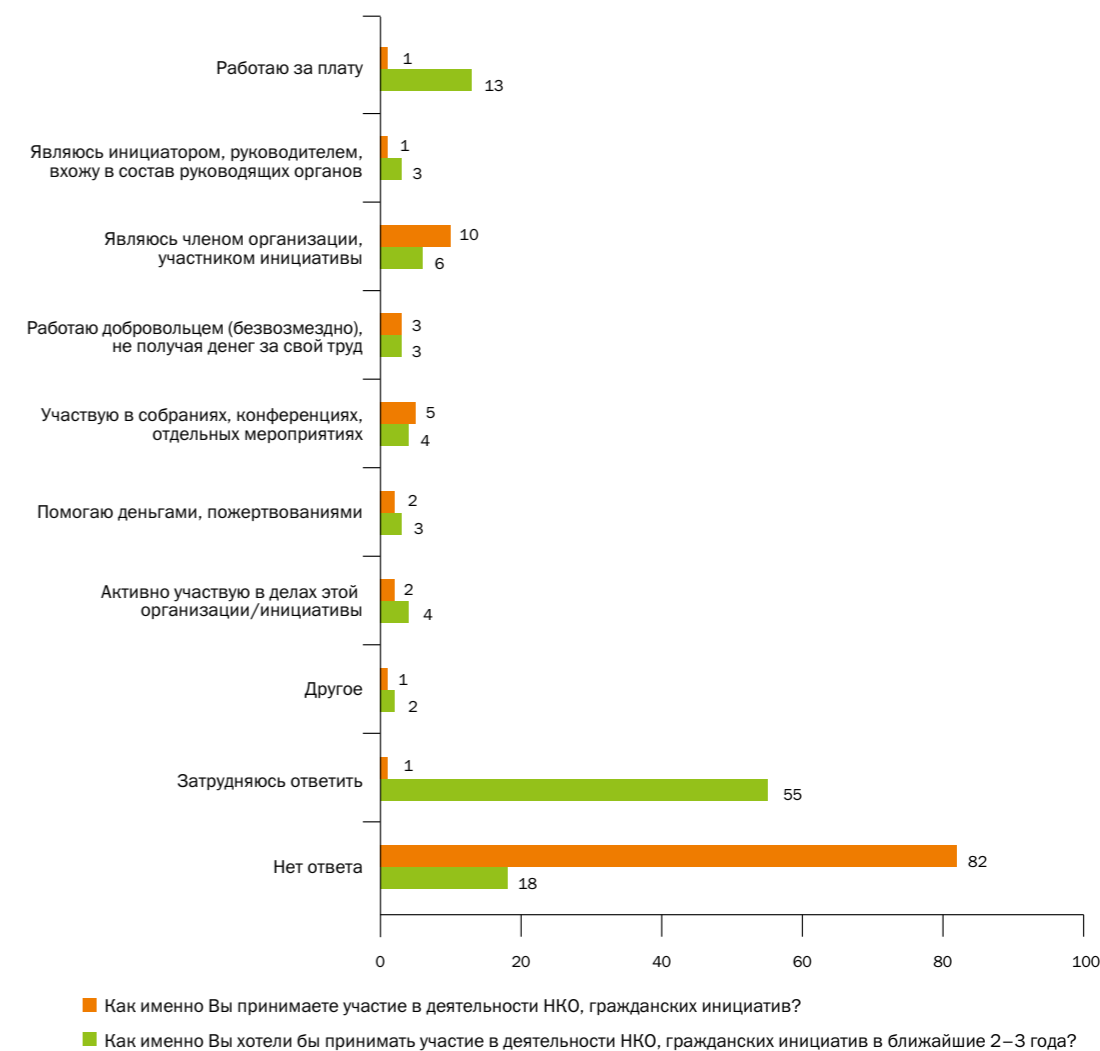


Рис. 7. Реальный и потенциальный уровень участия в НКО и гражданских инициативах

Более того, шестая часть опрошенных заявляют о желании участвовать в создании и управлении НКО, в то время как в реальности реализуют эти возможности совсем немногие респонденты.

Таким образом, у россиян существует запрос на более активное участие в работе некоммерческих организаций, чем это реализуемо на практике: при выборе желаемых форм участия опрошенные чаще говорят о платной работе, активном участии в работе и даже инициации и руководстве НКО, в то время как в реальности распространены намного более пассивные формы участия, связанные с членством, посещением мероприятий и пожертвованиями.

Доверие к НКО и гражданским инициативам

Респондентам, заявившим о том, что они знают или что-то слышали о местных НКО, задали вопрос: «Каким общественным объединениям и другим некоммерческим организациям, общественным гражданским инициативам Вы доверяете больше всего?». Многие дали ответ: «Никаким» (24% среди населения в целом). Те, кто все-таки заявил о своем доверии

конкретным организациям, чаще говорили об обществах защиты прав потребителей (11%), профсоюзах и ветеранских объединениях (по 8%), садовых и дачных товариществах (7%), обществах инвалидов (6%). Меньше всего доверия у респондентов, судя по их ответам, вызывают профессиональные ассоциации, органы территориального общественного самоуправления, местные инициативы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов местных жителей, этнические общины и молодежные политические/неформальные объединения (по 1%). При этом движения национально-патриотического толка не отметил никто из опрошенных.

Студенты, если сравнивать с представителями других групп занятости, чаще выражают доверие органам школьного/студенческого самоуправления, спортивным, туристическим, охотничьим, автомобилистским объединениям/клубам.

Те, кто негативно относится к каким-либо местным НКО, в основном не доверяют и политическим партиям. Реже это происходит в отношении религиозных общин, организаций, движений, профсоюзов, товариществ собственников жилья.

Что касается групп гражданской активности, то те респонденты, которые участвуют хотя бы в одной НКО (включая ТСЖ, ЖСК, садовые и дачные товарищества), чаще, чем в среднем по выборке (а также чаще тех, кто вообще не является участником таких объединений), склонны доверять профсоюзам, обществам защиты прав потребителей, ветеранским объединениям, спортивным, туристическим, охотничьим, автомобилистским объединениям/клубам. Те же, кто не является членом НКО, в большинстве своем не доверяют подобным объединениям.

Респонденты, желающие получать деньги за работу в каких-либо организациях, тоже доверяют им реже остальных. К числу не доверяющих относятся и те участники опроса, которые вообще не хотят заниматься общественной деятельностью.

О том, что они «всем доверяют», чаще склонны заявлять респонденты, желающие стать членом организации, участником инициативы.

1.3. Средства массовой информации как институт гражданского общества

Средства массовой информации являются важнейшим институтом гражданского общества. Телевидение, пресса и радио формируют представления граждан о стране, в которой они живут. Объективность такой картины в первую очередь зависит от разнообразия СМИ, наличия в информационном поле различных точек зрения. Разви-

тие глобальных сетей цифровых телекоммуникаций значительно усилило влияние средств массовой коммуникации на формирование мировоззренческих установок, ценностных ориентаций российских граждан. Согласно недавним социологическим исследованиям, охват населения различными СМИ сегодня беспрецедентно широк: только 2% россиян не смотрят телевидение, 20% – не читают газет и 35% – не слушают радио¹⁴.

Несмотря на отсутствие в России законодательных препятствий для ведения журналистской деятельности, независимые СМИ сталкиваются с серьезными проблемами. На сегодняшний день пресса и телевидение лишь в незначительной своей части являются инструментами гражданского общества. Так, учредителями большинства региональных и до 80% муниципальных газет выступают органы региональной и муниципальной власти, что отражается на редакционной политике этих изданий и на их экономической независимости, поскольку так или иначе все они субсидируются из средств региональных и местных бюджетов. В 2010 году продолжилась тенденция огосударствления сферы

¹⁴ Фёдоров В.В. Свободы не хватает, но цензура нужна // Официальный сайт ВЦИОМ. <http://wciom.ru/index.php?id=266&uid=13779>

массовой информации, а также укрепления в ней позиций крупного государственно ориентированного бизнеса. Теряя автономность, пресса превращается в информационного лоббиста. Доля независимых СМИ в информационном поле за последние годы значительно уменьшилась. Такое положение позволяет говорить о том, что российские СМИ в качестве института гражданского общества находятся пока в начальной стадии становления.

На повестке дня – постепенное разгосударствление средств массовой информации, необходимое как обществу для реализации своих конституционных прав, добровольной концентрации интеллектуальных ресурсов, так и государству, которое может опереться на кадровые, экспертные и другие ресурсы общественности, транслируемые через телевидение и прессу. Целесообразно передать функции распределения бюджетных средств среди различных СМИ от государственных структур независимым экспертам. В качестве экономической гарантии независимости средств массовой информации следует создать Общественный фонд финансирования деятельности местных СМИ, не зависящий от политической конъюнктуры.

Отстраненность журналистики от самых острых проблем общества, увлечение пиаром и развлекательной составляющей размывает значение СМИ как одного из основных институтов гражданского общества. Данные тенденции обострились под влиянием экономического кризиса, подорвавшего финансовые основы некоторых независимых изданий. На этом фоне падает и интерес общества к журналистским расследованиям.

Журналистскому сообществу необходима внутренняя консолидация для преодоления негативных тенденций. Один из примеров подал в 2010 году Союз журналистов России с инициативой «Формула доверия», направленной на наведение мостов между журналистами и обществом.

Необходимо уделить внимание влиянию средств массовой информации, прежде всего телевидения, на сознание человека. Эта проблема имеет сегодня большое социальное значение: как эффективный инструмент трансляции культуры, телевидение должно нести ответственность за свою работу, способствовать обществу в достижении его целей.

В 2008–2009 годах исследователи практически повсеместно утверждали о недостаточном освещении в СМИ гражданской активности. Наиболее активная часть общества, которая стремилась донести свою позицию до власти, до представителей общественных объединений, устремилась в социальные сети. Однако в 2010 году картина несколько изменилась. Средства массовой информации стали чаще освещать различные гражданские акции, особенно это касается печатных изданий, радио и интернет-СМИ. Федеральное телевидение, как и в предыдущие годы, в основном информирует о деятельности высших эшелонов власти. Сюжеты об общественных объединениях крайне редко попадают на экраны и в основном только тогда, когда речь идет о принятии Государственной Думой законов, связанных с деятельностью некоммерческих организаций, о распределении грантов господдержки или уникальных благотворительных акциях. Региональные телеканалы придерживаются главным образом тех же правил, так как заказчиком информации являются местные органы власти. На федеральных и региональных телеканалах заметно возросло число упоминаний различных форм протестной активности. На это есть несколько причин. Во-первых, протестная активность населения действительно возросла, во-вторых, телевидение, вынужденное конкурировать за аудиторию с Интернетом, уже не может как раньше не отвечать настроениям, запросам общества. Кроме того, если в прежние годы НКО и другие общественные объединения практически не уделяли внимания позиционированию своей деятельности, считая это излишней функцией, то в настоящее время приходит понимание, что публичное обсуждение проблем возможно только посредством СМИ и интернет-пространства.

Такие резонансные акции, как протесты против строительства дороги через Химкинский лес и против насилия над детьми в Боголюбовском монастыре, сбор подписей в защиту прав потерпевших в трагических ДТП не только попали в фокус внимания власти,

но и в отдельных случаях повлияли на принятие решения. Это в какой-то мере укрепило веру общества в то, что проявление гражданской позиции, ее активное выражение через СМИ и Интернет позволяет добиться результата.

Кроме того, СМИ сегодня самостоятельно или, используя в качестве первоисточника блогосферу, сумели поднять важнейшие проблемы, связанные с бедственным положением стариков в домах престарелых, людей, пострадавших во время летних природных пожаров, проблемы экологических нарушений со стороны крупных промышленных предприятий. Таким образом, именно в 2010 году впервые в России начала формироваться система активного взаимодействия гражданского общества и СМИ как его важнейшего института. Активная позиция средств массовой информации, блогеров и других ресурсов социальных медиа, освещавших подробности нападения на журналиста газеты «Коммерсант» Олега Кашина, подтверждает сказанное.

Тем не менее, это пока лишь наметившаяся тенденция, между тем как огромное число важнейших проблем, связанных с деятельностью институтов гражданского общества, остается вне поля зрения СМИ. Социальные сети по-прежнему представляют самый простой и оперативный способ привлечения внимания к проблеме массовой аудитории. СМИ сегодня практически не отражают ту огромную работу, которую делают социально ориентированные НКО, оказывая ежедневную помощь гражданам. Как результат – люди не знают об этой деятельности и, следовательно, не получают помощи, которая в отдельных случаях стала бы для них спасением и продлила бы жизнь.

Решение данной проблемы зависит от многих составляющих, среди которых – преодоление существующего в обществе и в СМИ недоверия к НКО, непонимания важности их деятельности. В отдельных случаях это отрицательно сказывается на жизнеобеспечении граждан, а также бьет по репутации органов власти, которые не справляются с возложенными на них обязанностями.

Так, отсутствие заинтересованности со стороны СМИ в предоставлении сведений о работе волонтеров, связанной с ликвидацией последствий лесных пожаров и доставкой гуманитарной помощи, резко снизило ее эффективность. Волонтеры обменивались информацией в социальных сетях, но пострадавшее население не имело доступа к Интернету, в то время как СМИ игнорировали просьбы проинформировать население о том, где и когда будет доставляться помощь. Если бы функцию информирования СМИ о деятельности добровольцев взяло на себя МЧС России, то средства массовой информации, в том числе и телеканалы, по которым новости как сводки с фронта смотрели все потерпевшие, быстрее бы обратили внимание на столь мощный ресурс. Это увеличило бы приток волонтеров и способствовало более эффективной борьбе с огнем и помощи пострадавшим. Кроме того, оперативное и достоверное информирование населения помогло бы получению волонтерами нужных им сведений о новых очагах возгорания, о потребности населения в помощи и позволило более качественно наладить работу.

Несмотря на ослабление позиций традиционных СМИ в качестве общественного рупора, 2010 год прошел под знаком продолжающегося давления на журналистское сообщество. По количеству нападений и нераскрытых преступлений против журналистов Россия по-прежнему занимает одно из первых мест в мире, и эту негативную тенденцию переломить пока не удалось. К примеру, за октябрь 2010 года в России зафиксировано более ста случаев воспрепятствования профессиональной журналистской деятельности, в том числе отказ журналистам в доступе к информации и ее распространении, изъятие тиража, повреждение фото- видео- и аудиоаппаратуры и компьютеров, угрозы в их адрес и попытки цензуры¹⁵. Имеющаяся в Уголовном кодексе статья «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов» сегодня практически не применяется. Кроме того, в последнее время все чаще в качестве способа

¹⁵ http://www.oprf.ru/newsblock/news/3506/chamber_news

воздействия на журналистов и СМИ применяются предусмотренное законом право и юридические процедуры, в частности, подача гражданских исков либо возбуждение уголовных дел.

Как уже отмечалось, широкий резонанс получила история с жестоким избиением в Москве обозревателя газеты «Коммерсант» О.В. Кашина. Меньше внимания было приковано, например, к трагедии в Томске, где местный журналист К.В. Попов скончался от полученных травм. Эти ситуации показывают, что назрела необходимость внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, признав отягчающим обстоятельством направленность преступления против журналиста в связи с его профессиональной деятельностью.

Показателен также коррупционный скандал с немецкой фирмой Daimler AG, которая в апреле 2010 года призналась в Федеральном суде США в подкупе чиновников 22 стран в целях получения заказов на поставку своей продукции. Среди этих 22 стран оказалась и Россия, где, по утверждению Daimler, за 2000–2005 годы в виде взяток было выплачено около 5,2 млн евро (7,8% всего объема поставок продукции Daimler по госконтрактам). Этот скандал был широко освещен в СМИ. Однако на все запросы Общественной палаты Прокуратура отвечала, что для проведения прокурорской проверки и возбуждения уголовного дела ей необходимо заявление. В итоге уголовное дело было возбуждено только в ноябре 2010 года после специального поручения Президента России. Хотя статьи 140 и 144 УПК РФ специально предусматривают возможность такого возбуждения: «По сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, проверку проводит по поручению прокурора орган дознания, а также по поручению руководителя следственного органа следователь. Дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения».

В связи с этим следует обратить внимание правоохранительных органов на необходимость принятия мер при наличии в СМИ информации о совершенных преступлениях.

Важнейшей тенденцией развития российских СМИ последних лет стал стремительный рост интернет-аудитории. Доля россиян, использующих доступ в Интернет ежедневно, выросла с 2006 года в 4,5 раза – с 5 до 23%. Месячных пользователей за этот же период также стало больше – 38 вместо 22%. За последние четыре года вдвое увеличилось количество россиян, использующих Интернет для общения (чаты, форумы и т. п.), – с 20 до 39%. По официальным данным, российская блогосфера увеличилась в 2 раза только с 2008 по 2009 год. Одновременно активно развивается Web 2.0., так как произошел взрывной рост социальных сетей. Из 31 млн человек, которые выходили в Интернет хотя бы раз в неделю, в апреле 2009 года 18,9 млн (59%) посетили, как минимум, одну социальную сеть. Из них 14,3 млн зашли на сайт «ВКонтакте» и 7,8 млн – на сайт «Одноклассники.ру»¹⁶.

Основным контекстом общественной самоорганизации современных городских подростков является их активность и объединения в Интернете. В определенной степени – это ресурс для дальнейшего развития их гражданской активности в традиционном пространстве. Уже в 2009 году уровень проникновения Интернета в среду городских подростков был очень велик: при общероссийском значении городской взрослой суточной аудитории сети – 22%, среди опрошенных городских подростков – 68%. Основная часть подростков пользуется Интернетом ежедневно. В социальные сети вовлечено 69% подростков, что позволяет говорить о поколении социальных сетей. Этот ресурс оптимально удовлетворяет потребности подростков в общении, поиске новых знакомств и обмену информацией.

¹⁶ См.: <http://www.gazeta.ru/column/gevorkyan/3439141.shtml>

Интернет становится не только дополнительным пространством для объединения граждан по интересам, но и площадкой для отстаивания своих прав и свобод. На современном этапе развития социальные медиа в целом и блогосфера, в частности, являются альтернативными средствами массовой информации, к которым доверие со стороны большинства пользователей Интернета значительно выше, чем к традиционным СМИ.

Исследования блогов в качестве новой площадки активности гражданского общества только начинается. Группа исследователей Центра Беркмана (США) по изучению Интернета и общества проанализировали русскоязычные блоги с целью идентифицировать дискуссионные сети, возникшие вокруг обсуждений политических и общественных тем¹⁷. Исследование показало, что дискуссионное ядро состоит из четырех основных групп:

1. Политические и общественные отношения (обсуждение новостей, бизнеса и финансов, социального и политического активизма и т. п.).
2. Культура (литература, кино, элитная и популярная культура и т. п.).
3. Региональные блогеры (в том числе блогеры из Беларуси, Украины, Армении, Израиля и т. д.).
4. Инструментальные блогеры (с большой степенью вероятности использующие блог как средство заработка).

Блогеры из политической, общественной группы освещают широкий спектр тем и позиций. Группа содержит много дискуссий, отражающих независимую точку зрения, а также обсуждения, связанные с офлайн-политическими и социальными движениями. Российская политическая блогосфера больше расположена к обмену ссылками между разными сторонами политической арены по сравнению с другими блогосферами (например, американская блогосфера). В российской блогосфере менее выражен феномен самоповторения и изоляции внутри кластера собственного мнения. «Новостная диета» русскоязычных блогеров более независима, интернациональна и оппозиционна, чем у пользователей русскоязычного Интернета в целом, и еще более, чем у тех, кто им не пользуется, а получает информацию в первую очередь от федеральных телевизионных каналов.

В целом общественное мнение неуклонно перемещается в Интернет, который по-прежнему остается неподцензурным пространством. Неформальная журналистика становится могучим конкурентом печатных и электронных СМИ. Интерактивная паутина побуждает огромное число людей к созданию собственных фото- и видеорепортажей, комментариев и аналитических материалов. Общественное оживление в Сети выводит из сна и традиционные медиа, в первую очередь печать.

При этом телевидение и Интернет – совершенно разные среды со своими способами воздействия на аудиторию. Большая часть граждан России не пользуется Интернетом, не читает блоги, все скандалы или темы, которые проходят в Интернете бурей, для основной массы граждан просто не существуют. Интернет воздействует на достаточно узкий сегмент общества, социально и политически активный.

Люди, общающиеся через Интернет, быстрее получают доступ к информации, чем те, кто им не пользуется. Они осмысливают события многопланово, имеют возможность ознакомиться с разными позициями и приобрести опыт ведения дискуссий с представителями разных точек зрения. У них резко снижается восприимчивость к идеологическим установкам, которые транслируются телевизионными каналами; появляется возможность переноса сетевого взаимодействия в реальную жизнь: от проведения добровольческих акций до организации масштабных протестных мероприятий. Таким образом, можно говорить о нарастании отличий между частью общества, имеющей доступ к Интернету и освоившей культуру сетевого взаимодействия и телевизионной аудиторией, которая Интернетом не пользуется.

17 Public Discourse in the Russian Blogosphere: Mapping RuNet Politics and Mobilization. The Berkman Center for Internet & Society at Harvard University, 2010.

1.4. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения

Конституция Российской Федерации зафиксировала двойственную природу институтов местного самоуправления как органов публичной власти и институтов гражданского общества, обеспечивающих самоуправление местных сообществ. Двойственная природа местного самоуправления обуславливает его социальную значимость.

Местное самоуправление является первым уровнем власти, который ближе и теснее всего

соприкасается с людьми, и по работе которого люди нередко судят о власти в целом. По сути своей это «приемная» власти. На уровне местного самоуправления ярче и острее проявляются особенности взаимоотношений, в том числе конфликтных, между общественностью и властью. Именно на местном уровне могут и должны быть выработаны механизмы общественного контроля, эффективного участия общественности в управлении территориями. Более того, институт местного самоуправления способен стать главным механизмом повышения гражданской активности и социально-политической ответственности граждан, последовательного и системного включения их в политическую жизнь на местном, региональном и федеральном уровнях. Никакая другая система не способна выполнить задачу массового вовлечения граждан в процесс управления территориями.

Местная власть является тем приводным ремнем, который обеспечивает выполнение любой стратегии федеральной и региональной власти, доводя ее до людей. Муниципальные руководители, хорошо знающие особенности и проблемы территории и населения ее людей, способны предложить наиболее эффективную тактику реализации стратегий и проектов, разработанных на федеральном уровне. Органы местного самоуправления могут обеспечить для руководителей государства непрерывную и достоверную обратную связь, предоставляя информацию о ходе выполнения важнейших национальных задач на местах, об отношении граждан к различным инициативам власти, а при необходимости – и предложения по корректировке принятых решений.

Однако еще более значима роль местного самоуправления как механизма гражданского участия, способа активизации инициативы снизу, без которой невозможна полноценная модернизация страны. Отсюда возникает вероятность не только внедрения предложений местных жителей в социальную и политическую практику, но и формирования активной общественной среды.

В настоящий момент ресурсы местного самоуправления используются недостаточно. Эффективной работе местных властей мешает целый ряд препятствий, важнейшим из которых является слабая ресурсная база МСУ и в первую очередь низкий уровень собственных доходов местных бюджетов. Удельный вес местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований составляет 3,8% (91,8 млрд рублей), в том числе земельного налога – 3,4% (81,8 млрд рублей), налога на имущество физических лиц – 0,4% (10 млрд рублей)¹⁸. При этом перечень налогов, поступающих в муниципальные бюджеты, слабо зависит от развития экономической активности на территории, не стимулирует местные власти к поддержке малого бизнеса и инновационных производств, 98% муниципалитетов в России являются дотационными. Поскольку межбюджетные отношения строятся на принципах выравнивания бюджетной обеспеченности, наибольшую финансовую поддержку получают наименее успешные муниципалитеты, что закрепляет иждивенческую позицию руководителей МСУ. Полномочия МСУ недостаточно обеспечены финансово, в основной массе муниципалитетов отсутствуют бюджеты развития и возможности для реализации

18 По данным Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124055048050.html>

соответствующих программ. Кроме того, в процессе реформы местного самоуправления муниципалитеты были лишены имущества, в том числе недвижимого, необходимого для поддержки предпринимательской деятельности. Стабильность экономической сферы местного самоуправления имеет ключевое значение для укрепления авторитета местной власти в глазах населения. Соответственно когда у этой власти отсутствуют реальные финансовые рычаги, необходимые для решения волнующих жителей проблем, добиться такого авторитета невозможно.

Низкий образовательный и профессиональный уровень должностных и выборных лиц органов местного самоуправления сельских поселений является серьезным препятствием для их эффективной работы. Значительная доля из числа глав 24 тыс. муниципальных образований и около половины муниципальных депутатов не имеют высшего образования, а тем более – необходимых профессиональных компетенций. В настоящее время отсутствует национальная программа, позволяющая обеспечить массовое обучение действующих должностных лиц местного самоуправления, а также подготовить профессиональный кадровый резерв для замещения должностей в муниципальных организациях.

Ключевым фактором развития МСУ является взаимодействие между местными и региональными властями. В этой связи вызывают серьезное беспокойство участившиеся случаи наступления на конституционные права местного самоуправления со стороны некоторых губернаторов. Наиболее ярким примером является увольнение губернатором Амурской области всенародно избранного мэра г. Благовещенска. Событие, произошедшее весной 2010 года и сопровождавшееся массовой дискредитационной кампанией в региональных СМИ, контролируемых губернатором, не только перечеркнуло базовый конституционный принцип независимости местных властей, но и серьезно подорвало веру граждан в авторитет и легитимность власти.

Не менее остро стоит проблема низкой социальной активности граждан, устранившихся от участия в решении вопросов местного значения. Безынициативность населения превращает местное самоуправление в управление – один из уровней власти, при этом неэффективный и несамостоятельный. Снижению социальной активности граждан нередко способствует позиция местных властей, не заинтересованных проблемами граждан, часто стремящихся подменить реальное сотрудничество его видимостью. Нередки случаи профанации форм прямого волеизъявления граждан (фальсификация результатов выборов, общественных слушаний и референдумов); использование общественной активности ради реализации политических или бизнес-проектов, преследующих цели, отличные от целей населения.

Кроме того, причиной низкой социальной активности на местном уровне являются сформировавшиеся социально-психологические установки граждан, заключающиеся в ощущении тотальной зависимости от власти, неумении и нежелании принимать на себя ответственность за решение проблем своего дома, улицы, поселения, а также низкая правовая культура и неинформированность. Большая часть населения слабо осведомлена о полномочиях и сфере ответственности местных властей, о собственных правах и возможностях влияния на ситуацию в собственном доме, поселке, микрорайоне, городе. Так, по данным исследования, проведенного ИНСОР¹⁹, только каждый восьмой житель России уверен, что полностью осведомлен обо всем происходящем в общественной жизни поселения; еще 21% респондентов считают себя достаточно хорошо осведомленными. Основная часть опрошенных граждан (41,8%) характеризует уровень своей информированности высказыванием «что-то слышал». При этом 20% респондентов утверждают, что они вообще не интересуются общественной жизнью поселения.

В то же время уровень социальной активности в муниципальных образованиях далеко не однороден. Социальная позиция граждан, в том числе активность их участия в решении

¹⁹ <http://nesch.ieie.nsc.ru/GLGOR.html>

местных вопросов, обусловлена уровнем образованности, экономической активностью, долей работающих в составе населения, его этнокультурным составом, историческими традициями самостоятельного решения проблем поселений.

Развитие общественной активности на уровне местного самоуправления характеризовалось в текущем году противоречивыми тенденциями. С одной стороны, в муниципальных образованиях развивались различные партнерские формы взаимодействия властей и граждан. С другой – были отмечены массовые случаи серьезных конфликтов между гражданами и муниципальными властями. Наибольшее количество конфликтов возникало в сфере земельных отношений и градостроительства, а также в сфере ЖКХ.

В последнее время отмечается рост гражданской активности на местном уровне, направленный на решение экологических проблем. Часть из них получила широкое освещение в СМИ, стала предметом слушаний в региональных общественных палатах, Общественной палате Российской Федерации. Наиболее резонансным событием 2010 года стал конфликт по поводу вырубки Химкинского леса. Несмотря на то что основным оппонентом защитников леса стали федеральные структуры, позиция властей городского округа Химки усугубляла конфликт. В частности, защитники леса обвиняли власти города в стремлении застроить территорию Химкинского леса, в фальсификации общественных слушаний, провокациях, следствием которых стали избиение журналиста местной газеты и задержание некоторых активистов. Безусловно, сложившаяся ситуация стала следствием нежелания местных властей общаться с гражданами и разъяснять свою позицию.

Еще одно обращение граждан в Общественную палату РФ также было связано с конфликтом, порожденным экологическими проблемами: жители деревни Подберезье Новгородской области выступили с протестом против работы местного завода «Флайдерер», ядовитые выбросы которого отравляют окружающую среду. Руководство завода и местные власти отказываются обсуждать эту проблему с жителями, в связи с чем инициативная группа была вынуждена провести несанкционированный сход и обратиться в Общественную палату.

Массовые обращения граждан связаны с планами точечной застройки городских территорий. Граждане утверждают, что при разработке планов строительства не учитывается их мнение, результаты обязательных в данном случае общественных слушаний фальсифицируются. Конфликты, разворачивающиеся в сфере градостроительной политики, повторяются во множестве городов России, хотя особую активность в отстаивании своих прав проявляют жители Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. Так, в подмосковном Климовске общественность выступила против организации транзита автотранспорта через центр города. В ходе публичных слушаний горожане однозначно высказались против данного проекта, предложили альтернативные варианты прокладки трасс. Однако местные власти проигнорировали все жалобы и протесты общественности и продолжили реализацию проекта.

В городе Видное Московской области в ноябре 2010 года разгорелся конфликт между застройщиком и жителями центральной части города. Строительство началось без согласования с местными жителями, из-за чего люди лишились детской площадки и парковки.

В 2010 году ряд круглых столов и слушаний, проводимых Общественной палатой РФ, был посвящен проблемам в сфере управления многоквартирными домами. В частности, предметом специального обсуждения стал вопрос о создании множества фальшивых товариществ собственности жилья (ТСЖ) и о конфликтах между руководителями ТСЖ и местными властями. Главной причиной конфликта, как правило, является захват чиновниками общедомовой собственности, попытка присвоить деньги, собираемые от аренды подвалов, чердаков, рекламных растяжек. Такая практика получила широкое распространение, подрывая сами принципы функционирования ТСЖ. Широко известность получила история Татьяны Лебедевой, заместителя руководителя ТСЖ «Дом на Фурманном». Т. Лебедева и ее соседи по дому боролись за общую долевую собственность с чиновниками и захватчиками технических помещений, которые годами без документов

сдавались в аренду, перекрывая доступ к инженерным коммуникациям. Более того, арендаторы и чиновники предприняли попытку рейдерского захвата ТСЖ, сама Татьяна Лебедева была избита. Несмотря на решения суда в пользу ТСЖ, на его руководство по-прежнему оказывается давление.

Другой типичный пример: в городе Электрогорске Московской области в одном из домов начался капитальный ремонт на средства, выделенные из Фонда поддержки реформирования ЖКХ. Рабочие, нанятые местными властями, провели ремонт настолько некачественно, что вывели из строя коммуникации дома. Активисты дома начали борьбу за контроль над процессом ремонта.

Вместе с тем изучение ситуации в российских муниципалитетах показывает, что в них развиваются и различные формы конструктивного взаимодействия общественности и властей, механизмы общественного контроля и цивилизованного согласования интересов различных социальных групп. Так, например, для предупреждения рисков и ущербов при строительстве объектов туристско-рекреационной особой экономической зоны (ТРОЭЗ) «Байкал» в Республике Бурятия по инициативе администрации села Турка, а также общественных организаций «Турка» и «БРО по Байкалу» был разработан механизм общественного договора, подписанного представителями сельских администраций, экобизнеса и НКО. В рамках обсуждения и подписания договора происходило согласование интересов органов власти, бизнеса и местных жителей, а также привлечения широкой общественности к обсуждению и совместному решению проблем, возникающих при строительстве ТРОЭЗ.

Негосударственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в г. Каменске-Уральском Свердловской области осуществляется общественными объединениями и отдельными гражданами. Представители НКО активно участвуют в общественно-политической жизни города, в том числе в публичных слушаниях, в выработке решений органов местного самоуправления, инициируют создание общественных советов при главе города, выступают в городских средствах массовой информации. Главным механизмом организации публичной дискуссии по вопросам местного самоуправления является открытый диалог в рамках созданных общественных советов.

В Сокольском муниципальном районе Вологодской области на официальном интернет-сайте администрации размещаются проекты решений, выносимых на очередные сессии с целью проведения публичной независимой экспертизы. Данная норма закреплена в регламенте муниципального собрания Сокольского муниципального района. Граждане могут оперативно и в удобное для них время ознакомиться с проектами решений муниципально-го собрания, обсудить их и представить свои предложения.

Во внутригородском муниципальном образовании Восточное Измайлово (Москва) хорошо зарекомендовала себя практика проведения открытых расширенных заседаний муниципального собрания. Как правило, в них участвуют более 200 человек, а принятые решения и предложения участников учитываются в формировании планов и программ социально-экономического развития территории.

В Волгограде на основании опросов граждан происходит формирование городского бюджета. Проблемы и приоритетные направления развития города, обозначенные горожанами, становятся приоритетными направлениями бюджетной политики властей города.

Развитие уличных комитетов стало эффективным инструментом мобилизации общественности в городе Шуя Ивановской области.

В Новосибирске, Томске, Рязани, Кирове, Чите, Брянске, в городе Шарья Костромской области, в городском округе Вятские Поляны Кировской области, а также в целом ряде городов Волгоградской области территориальные общественные самоуправления (ТОС) эффективно решают задачи вовлечения общественности в решение городских проблем.

В Омске сформирована система территориального общественного самоуправления, элементами которой являются объединения граждан по месту жительства, различающиеся по количеству жителей и размеру территории, на которую распространяется их деятельность. Всего в осуществлении территориального общественного самоуправления участвуют

более 17 тыс. омичей. Территориальное общественное самоуправление объединяет самую активную часть населения, способную не только участвовать в решении актуальных задач городского сообщества, но и обеспечивать обратную связь общественности с органами местного самоуправления. Результат этой работы – возросший интерес молодежи к мероприятиям, которые организуют и проводят комитеты территориального общественного самоуправления.

Отдельные интересные инициативы реализуются и в сельской местности. Например, при совете МО «Красноярский сельсовет» Красноярского района Астраханской области создана общественная молодежная палата, которая является общественным объединением без образования юридического лица, совещательным консультативным органом. Результатом деятельности палаты стали разработка и реализация проектов «Помоги родной природе», «Красный Яр глазами туристов», а также участие в выборах 2009 года.

На сегодняшний день в российских муниципалитетах накоплен серьезный банк различных форм институциональной поддержки общественных инициатив со стороны городских властей. В некоторых городах ежегодно проходят конкурсы на лучшие социальные проекты, финансируемые местными властями. Участниками конкурса становятся общественные организации, ТОС, горожане. Ряд городов внедряет разработку и финансирование целевых программ по развитию общественной активности.

Развитие различных форм взаимодействия общественности и муниципальных властей было проанализировано в ходе исследования, проведенного в июле-августе 2010 года Всероссийским советом местного самоуправления при поддержке Высшей школы экономики²⁰. В исследовании приняли участие 1600 респондентов, преимущественно главы муниципальных образований. Было установлено, что большинство опрошенных придает большое значение проблеме взаимодействия органов власти с общественностью. 34,2% участников опроса считают, что «взаимодействие органов власти и общественности вносит большой вклад в развитие муниципального образования». 70,2% респондентов полагают, что «взаимодействие органов власти и общественности позволяет решать отдельные задачи». И только 1,6% опрошенных заявили, что это взаимодействие «не позволяет решать никаких задач». Результаты исследования также отразили определенную роль в развитии активности на местном уровне сравнительно нового института – региональных общественных палат.

Для развития местного самоуправления необходимо использовать лучший опыт последних лет. Нужна пропаганда существующих достижений в сфере развития общественной активности на местном уровне, сбор и распространение передовых практик по развитию общественной активности в муниципальных образованиях. Стимулировать глав муниципальных образований к развитию общественной активности можно через введение соответствующих показателей в оценку деятельности городских округов и муниципальных районов, проведение региональных и федеральных конкурсов, публикацию рейтингов муниципалитетов по критерию развития общественной активности в СМИ и сети Интернет.

Практика показывает, что в масштабах страны необходима организация серьезной информационно-просветительской кампании, направленной на формирование потребности в гражданском участии на местном уровне. Спектр технологических решений подобной кампании может быть широким – от социальной рекламы до организации специальных телепередач и тематических линий в популярных телепередачах, от конкурсов на информационное освещение местного самоуправления до организации просветительских лекций в школах и вузах. К подобной кампании могут быть подключены и некоммерческие организации, в том числе через механизмы ежегодных конкурсов по распределению средств господдержки некоммерческого сектора.

²⁰ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. М.: Эконом-информ. 2009. С. 74–93.

На повестке дня также расширение и коррекция законодательства, регулирующего практику реального использования форм прямой демократии, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Публичные слушания являются формой обязательного учета мнения граждан по важнейшим вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Однако действующая редакция статьи 28, регулирующей их проведение, характеризуется детальной регламентацией процедуры публичных слушаний в сочетании с отсутствием каких-либо требований к учету их результатов. Непонятно, зачем законодатель столь подробно расписывал механизм организации данного мероприятия, если единственной формой использования его результатов является только их публикация (обнародование). В законе отсутствует определение понятия «результат публичных слушаний». Вместе с тем нуждается в коррекции и перечень вопросов, обязательно выносимых на публичные слушания.

Крайне актуально принятие законодательных решений, направленных на укрепление территориального общественного самоуправления и сети товариществ собственников жилья. Представляется избыточным установление представительным органом местного самоуправления границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, если речь идет о локальной зоне с границами, четко фиксированными в правовых и технических документах – дом и подъезд. В данном случае необходимость принятия решения представительным органом лишь обюрокрачивает процедуру. Проблемным представляется вопрос о кворуме на собраниях (конференциях) граждан, созываемых по вопросам осуществления территориального самоуправления. Федеральным законом № 131-ФЗ нормы такого кворума определены жестче, чем в избирательном законодательстве сразу по нескольким направлениям (например, не менее половины жителей соответствующей территории, не менее 2/3 избранных делегатов). Практика (и здравый смысл) показывают, что в реальности собрать в одном месте и в одно время большинство жителей – практически невозможно. Это подталкивает к фальсификации явки. По мнению представителей органов местного самоуправления, высказанному в ходе обсуждений в экспертных группах, нынешний порядок слишком сложен для большинства активистов территориальных общественных самоуправлений.

Глава 2.

Активность гражданского общества в социально-политическом контексте 2010 года

- 2.1. Экономическая модернизация России
- 2.2. Проблемы образования в фокусе внимания гражданского общества
- 2.3. Судебно-правовая система и деятельность правоохранительных органов
- 2.4. Социальная политика
- 2.5. Региональная политика
- 2.6. Здоровье нации
- 2.7. Проблемы экологии и защиты окружающей среды
- 2.8. Межнациональные отношения, борьба с экстремизмом и терроризмом
- 2.9. Культура и культурная политика

Глава 2. Активность гражданского общества в социально-политическом контексте 2010 года

Гражданское общество России развивается в ходе обсуждения и решения актуальных проблем страны. Определяющее влияние на данный процесс оказывают происходящие события. Ключевые темы включаются в актуальную повестку дня, проходя через структуры гражданского общества, наполняя его жизнедеятельность содержанием.

2.1. Экономическая модернизация России

Реализация заявленного руководством России стратегического курса на системную модернизацию всех сфер жизнедеятельности страны и переход к инновационному развитию требуют консолидации усилий государства, гражданского

общества и деловых кругов. Безальтернативность этого курса осознается большей частью российского общества, которой небезразлично будущее страны, но говорить о его готовности полностью включиться в модернизационные процессы преждевременно.

Основная причина заключается в том, что государственная политика модернизации еще не ясна для всех слоев общества и крайне медленно переводится в практическую плоскость. Не случайно, по данным Института социологии РАН (на июнь 2010 года)²¹, только 23% российских граждан верят в то, что модернизация произойдет в течение ближайших 5–10 лет (рис. 8).

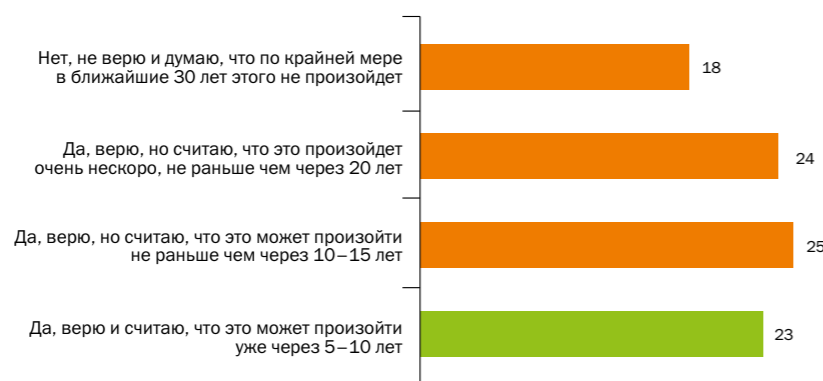


Рис. 8. Оценка перспектив модернизации населением (%)

Между тем в российском обществе вполне определенно ощущается насущная потребность в комплексной, охватывающей все сферы жизнедеятельности страны, точно выверенной программе действий государства и общества (рис. 9). И прежде всего в социально-экономической сфере. Об этом свидетельствует общественная экспертная дискуссия, развернувшаяся вокруг проблемы модернизации, выявившая принципиальное различие подходов по ряду ключевых позиций: образ желаемого будущего, модель и характер модернизации – опережающий или догоняющий, механизмы ее реализации, уровень вовлечения общества в модернизационные процессы.

21 http://www.isras.ru/files/File/Doclad/gotovo_li_rossijskoe_obshestvo_k_modernizacii.pdf

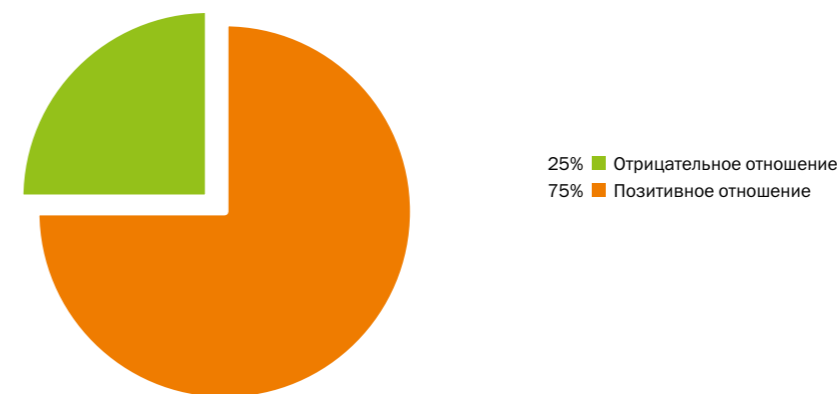


Рис. 9. Отношение граждан России к модернизации (%)

По данным совместного исследования ВЦИОМ и Общественной палаты РФ «Социальный потенциал российской модернизации»²², такой необходимый потенциал для успешной модернизации накоплен. Имеется креативное меньшинство (2%), активные слои (25%), готовые апробировать модернизационные нововведения, и благожелательное большинство (66%). В то же время благожелательное большинство плохо понимает, что именно стоит за политикой модернизации. Недостаток информированности активных групп населения требует разъяснения политики модернизации, сфокусированного на ценностях и интересах соответствующих групп, увязывающего общие цели модернизации с их жизненными стратегиями. Ожидания населения от модернизации связаны с социальным измерением развития и являются предупреждением против чистого технократизма, требованием сочетания инновационного развития с решением актуальных социально-экономических проблем.

Необходимость расширения социальной базы, поддержки курса руководства страны на модернизацию и высокотехнологичное развитие России обязывают все ответственные политические и общественные силы найти компромисс по ключевым позициям и включиться в конструктивную работу. Именно поэтому Общественная палата Российской Федерации видит свою задачу в установлении диалога между обществом и государством по проблемам модернизации в целях выработки и реализации консолидированной политики реформ.

Это имеет особое значение для экономической сферы, модернизацию которой Россия должна провести в условиях значительного технологического отставания от передовых стран, дефицита исторического времени и ограниченности ресурсов.

Руководством страны поставлена амбициозная цель – формирование конкурентоспособной инновационной экономики, призванной обеспечить России лидирующие позиции в глобальном мире, безусловное соблюдение ее национальных интересов во всех сферах жизнедеятельности и являющейся главным источником благосостояния ее граждан. Очевидно, что для создания «умной» экономики, основанной на знании, интеллекте и новых компетенциях, необходимо решить как минимум четыре основных стратегических задачи.

Во-первых, диверсифицировать преимущественно сырьевую экономику, модернизируя при этом ускоренными темпами ее реальный сектор. Во-вторых, осуществить ускоренный переход экономики к технологиям шестого уклада, в соответствии с теми приоритетами, которые определены Президентом Российской Федерации. Особенно важно, чтобы в авангарде новой технологической революции шел базисный для экономики машиностроительный комплекс. В-третьих, создать национальную инновационную систему, включающую систему

22 Социальный и институциональный потенциал модернизации (на материале исследования ЮФО). М.: ВЦИОМ, 2010.

генерации новых знаний, компетенций и инноваций, а также инфраструктуру, обеспечивающую быстрое внедрение инноваций в серийное производство. Наконец, в-четвертых, сформировать новое инженерно-техническое и рабочее поколение, способное обеспечить инновационное развитие российской экономики.

Для решения этих задач Общественная палата в 2010 году активно задействовала практически все формы работы: общественные экспертизы законопроектов, пленарные заседания, общественные слушания, рабочие заседания, круглые столы, форумы и семинары, международное сотрудничество, совместную работу с другими институтами гражданского общества. Это позволило Палате стать своего рода коммуникативным органом, который аккумулирует общественное мнение по вопросам модернизации, готовит на этой основе предложения, связанные с формированием позиции гражданского общества относительно ключевых проблем, ведет работу по согласованию этой позиции со всеми заинтересованными структурами и выдвигает значимые инициативы. Такой подход способствовал созданию синергетического эффекта взаимодействия всех структур – институтов гражданского общества, органов государственной власти и бизнес-сообщества.

Исходя из наиболее актуальных проблем модернизационной повестки дня, деятельность институтов гражданского общества строилась по различным направлениям, одним из которых явилось активное участие в разработке модели модернизации и политики по ее внедрению. В рамках этого направления основные усилия были направлены на преодоление фрагментарности и неясных для общественности аспектов модернизационной и инновационной политики, а также на формирование целостного представления об оптимальной модели модернизации России. Особое место занимает задача преодоления административных барьеров при экспорте высокотехнологичной продукции, программа импортозамещения; активизация рационализаторской и изобретательской деятельности; сертификация машиностроительной продукции; промышленная и экологическая безопасность.

Значительное внимание уделялось анализу общественного мнения российских граждан по проблеме модернизации. При этом особый интерес представляли меры, которые способны привести к ее успеху (по данным Института социологии РАН)²³ (рис. 10).



Рис. 10. Какие меры, по мнению населения, могут обеспечить проведение в стране успешной модернизации (%)

23 http://www.isras.ru/files/File/Doclad/gotovo_li_rossijskoe_obshestvo_k_modernizacii.pdf

Анализ результатов общественной дискуссии, обобщение предложений, поступающих от организаций и граждан, мнение авторитетных экспертов и населения позволили выработать достаточно цельное представление об оптимальной модели модернизации России.

Ее основные характеристики представляются следующим образом:

- выбор опережающей траектории развития, обеспечивающей решение задач модернизации и инноватизации страны в кратчайшие исторические сроки;
- переход от преимущественно экспортно-сырьевого характера экономики к инновационному социально ориентированному типу развития, с опорой на развитие реального производства;
- глубокая модернизация основных систем функционирования государства и общества: социально-экономической, образовательной, финансовой и фискальной, судебной-правовой, социокультурной, национальной безопасности и обороноспособности;
- одновременное развертывание инновационных процессов, прежде всего по приоритетам, определенным руководством страны;
- формирование инновационной системы генерации новых знаний и компетенций (реформа образования);
- всемерное развитие конкуренции;
- поддержка малого и среднего бизнеса как базы инновационного развития и формирования среднего класса;
- развитие демократических институтов гражданского общества;
- минимизация негативных факторов развития, прежде всего коррупции, криминализации экономики, излишней бюрократизации;
- преодоление социальной дифференциации общества и резкой неравномерности регионального развития;
- закрепление и дальнейшее развитие позитивных демографических тенденций, наметившихся в последнее время;
- всемерное развитие человеческого потенциала, прежде всего молодого поколения, повышение уровня и качества жизни населения, сохранение и развитие великой русской культуры и национальных культур народов России.

В результате реализации указанных характеристик можно ожидать достижения **стратегической цели модернизации** – обеспечения экономического и социального развития страны, соответствующего статусу России как современной ведущей мировой державы с высоким уровнем и качеством жизни народа, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции, надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. Характерно, что по данным социологических опросов, более 70% российских граждан верят в достижимость этой цели²⁴.

Важным инструментом инновационного развития реального сектора экономики являются **технологические платформы**. На эту тему в Общественной палате был проведен ряд обсуждений с привлечением представителей государственных органов власти, деловых кругов, институтов гражданского общества. Их целью стало разъяснение методологии и инструментария формирования технологических платформ как эффективного механизма государственно-частного партнерства в области научно-технологического и промышленного развития, обеспечения развития инновационных технологий в сферах, имеющих высокую общественную значимость. По итогам работы эксперты пришли к единому мнению о необходимости продолжения активного взаимодействия государства и общества в данной сфере.

Показательным примером в поиске оптимальных совместных решений может служить проведенный в Общественной палате круглый стол «Рост цен на продукцию металлургической, горно-обогатительной и угольной промышленности», в котором приняли участие

24 http://www.isras.ru/files/File/Doclad/gotovo_li_rossijskoe_obshestvo_k_modernizacii.pdf

Союз машиностроителей России и Общественный совет при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации. По итогам его работы была выработана консолидированная позиция, способствовавшая достижению компромиссного решения между металлургами и машиностроителями о повышении цен на металлопрокат на 22% вместо запланированных 30%.

Плодотворной оказалась общественная инициатива разработки и реализации масштабной программы утилизации легковых машин. Она весьма существенно поддержала отечественную автомобильную промышленность в кризисный период. Кроме того, по данным Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, затратив на каждый проданный автомобиль 50 тыс. рублей, государство сегодня получает 104 тыс. рублей в виде налогов и внебюджетных отчислений. Уже сформулированы предложения по распространению этой практики на грузовой, автобусный парк и сельскохозяйственную технику.

Результативной оказалась также совместная с Общественным советом при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации инициатива активизации развития программ лизинга для покупателей отечественной сельхозтехники (снижение с 20 до 7% первоначального взноса для участников федеральной программы лизинга сельскохозяйственной техники и оборудования уже реализуется «Росагролизингом»).

Новый закон открыл вузам возможность создавать малые инновационные предприятия. Для этого вузу достаточно отдать частному капиталу свою интеллектуальную собственность, затем участвовать в развитии продукта и получать выгоды от его рыночной реализации. Таким путем, наряду с финансовыми вопросами, решаются и социальные – в первую очередь появляется работа для талантливых студентов и выпускников. За год действия закона при вузах создано 144 малых инновационных предприятий, и многие из них весьма успешны.

Динамика активности пользования Интернетом и компьютеризации показывает, что в России происходят общемировые процессы информационной революции. Важнейший барьер – 10 персональных компьютеров на 100 домохозяйств – был преодолен еще в 2004 году, а к 2009 году уже 30% домохозяйств имели персональные компьютеры²⁵. Доля пользователей Интернета среди взрослого населения приблизилась к концу 2009 года к 40 млн человек (35% населения). С 2001 по 2009 год число пользователей Интернета выросло с 8,7 до 39,9 млн человек, т. е. в четыре с половиной раза.

Проблема инновационного развития вошла в число приоритетов региональных властей, которые включились в процесс стимулирования инновационных проектов. В экономически активных слоях населения России растет интерес к инновациям и модернизации. Люди не только знают, что такое модернизация, они готовы участвовать в модернизационных проектах. У многих формируется ориентация на инновационную активность, на модернизационную активность, на мобилизацию собственного квалификационного, образовательного потенциала, готовность переквалифицироваться, меняться.

Всесторонняя модернизация невозможна при существующем уровне коррупции. Важнейший шаг в борьбе с коррупцией государственных служащих – введение системы электронного правительства. В этом направлении предпринимаются серьезные усилия, однако Россия находится только в начале процесса перевода оказания важнейших государственных услуг в электронную форму. В настоящее время в стране реализуется «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде». В План включены 73 базовые государственные услуги, которые к 2015 году планируется перевести в электронный

²⁵ Якушев В.В. Выступление на заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». Официальный сайт Президента России [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/819>

вид. С января 2010 года работает портал государственных услуг (www.gosuslugi.ru). На нем, к примеру, можно отправить заявление на выдачу загранпаспорта и заполненную анкету. У тех, кто готов использовать Интернет, наибольший интерес вызывают такие услуги, как регистрация автомобиля, подача налоговой декларации, постановка в очередь в детский сад, назначение пособий и льгот, получение паспорта и назначение пенсии. Все они включены в «План перехода на предоставление государственных услуг».

Электронное правительство – это те же чиновники и граждане, взаимодействие между которыми переведено в режим онлайн. Впрочем, чтобы электронный документ получил силу привычных справок, нужно внести изменения в законодательство – в исправлениях нуждаются примерно 300 федеральных нормативно-правовых актов. До сих пор не принят закон «Об электронном документе». Плохо работает закон «Об электронной цифровой подписи», написанный таким образом, что соответствовать его требованиям могут только крупные банки и большие федеральные структуры.

Успехи в деле перехода к электронному правительству не сводятся только к определению того, насколько органы власти используют в своей работе информационно-коммуникационные технологии. Не менее важно, чтобы новые электронные услуги были востребованы гражданами. Иными словами, электронное правительство – это не только инфраструктура и регламенты. Государственные услуги нужны всем: и «информационно богатым», и «информационно зажиточным», а особенно – «информационно бедным», у которых с доступом в Интернет и навыками компьютерной грамотности дела обстоят плохо.

Интерактивная составляющая на сайтах органов власти все еще развита явно недостаточно. Не хватает электронных форумов, тематических дискуссий и других площадок, где граждане могли бы взаимодействовать с властью. Но есть и положительные примеры: на официальном веб-сайте органов власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры уже несколько лет работает «Дискуссионный клуб» и ведутся обсуждения актуальных проблем округа. Но это скорее исключение, чем правило.

Важнейшей составляющей инновационного развития страны является рост фундаментальных научных исследований. Фундаментальная наука в России находится сегодня в угрожающем состоянии. Так, по данным исследования «Конкурируя за будущее сегодня» (выполнено по заказу «Опоры России»), доля России в мировых затратах на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы составила в 2010 году лишь 1,35%. Россия является единственной из мировых промышленных держав, где конкурентоспособность инновационной системы за последние двадцать лет снизилась. Многие проблемы отечественной науки по-прежнему упираются в недостаточное государственное финансирование. Так, лишь 20% исследователей считают объем получаемого ими финансирования более или менее достаточным²⁶. В этом основная причина продолжающейся эмиграции талантливых российских ученых за границу. План создания российской Силиконовой долины в Сколково призван дать импульс развитию наукоемких технологий, но уже сегодня целесообразно выделить средства для доступа российских ученых к новейшим техническим приборам, что, среди прочего, затруднено запретительными таможенными пошлинами.

Не менее важным направлением является **повышение эффективности подготовки профессиональных кадров** для реализации задач модернизации российской промышленности.

На общественной повестке дня – сложнейшая задача формирования нового управленческого, инженерно-технического поколения, способного обеспечить инновационное развитие России. Эта цель может быть достигнута созданием эффективной комплексной системы подготовки высококвалифицированных специалистов: «школа – ПТУ, техникум – институт – производство – повышение квалификации – переподготовка». Только в ее рамках можно решить проблему формирования кадрового потенциала для модернизации и инновационного развития экономики России.

²⁶ Конкурируя за будущее сегодня: новая инновационная политика для России. М., 2010. С. 27, 31.

Модернизация в образовательной сфере должна быть направлена на безусловное повышение качества самого образования. Специалист, заканчивающий учебное заведение, должен быть востребован прежде всего в реальном секторе экономики. И в первую очередь в России, а не за рубежом.

В этом смысле представляют интерес первые результаты общественной экспертизы законопроекта «Об образовании», размещенного на сайте Общественной палаты. Обобщенное мнение специалистов свидетельствует о том, что новый закон об образовании действительно необходим. Тем не менее, по мнению экспертов, в проекте принята неверная концепция, устраняющая компетенцию и ответственность вузов за содержание образования. Все это перекладывается на аккредитационные и государственные органы, что исключает творчество и адаптивность к меняющимся запросам и наносит серьезный удар по конкурентоспособности выпускников на рынке труда.

Особый акцент следует сделать на необходимости всестороннего решения проблемы закрепления кадров в реальном секторе экономики. Это сегодня и в долгосрочной перспективе должно быть главным приоритетом кадровой политики.

Актуальной задачей является **активизация гражданского общества и вовлечение его институтов в процессы модернизации российской промышленности.**

В целях обеспечения эффективности процессов модернизации в экономике и в социальной сфере страны возникает необходимость формирования независимого экспертного сообщества на базе институтов гражданского общества – Общественной палаты Российской Федерации, региональных общественных палат и общественных советов при министерствах и ведомствах. Выстраивание такой системы позволит обеспечить необходимую концентрацию усилий государства и общества на решении задач по формированию и управлению модернизационными и инновационными процессами, обеспечению контролю за их эффективностью.

Общественные советы при министерствах и ведомствах, включенные в систему независимого контроля со стороны гражданского общества за процессами модернизации и инновации, должны формироваться и функционировать на единых принципах и иметь полномочия, позволяющие им реально влиять на состояние дел в модернизационной сфере. Однако даже краткий анализ деятельности существующих общественных советов при министерствах и ведомствах показывает, что в большинстве своем она не соответствует масштабу и сложности решаемых задач. Следует отметить падение активности в работе советов, неактуальность, узкую направленность и малый масштаб постановки проблем.

Таким образом, сегодня необходимо обеспечить условия для активизации деятельности Общественной палаты Российской Федерации как интегратора работы общественных советов при министерствах и ведомствах.

Проводя технологическую модернизацию, необходимо учитывать ее социальные последствия. Составной частью эффективной модернизации должно стать резкое повышение производительности труда, что может привести на первом этапе к заметному сокращению рабочих мест. Экономическая модернизация невозможна без социальных инноваций, без развития сильного гражданского общества. Исследование «Социальный потенциал модернизации» показывает, что мнение экспертов и населения о приоритетных областях модернизации существенно различаются. Так, эксперты ставят на первое место высокоразвитую инновационную экономику. Население приоритетным направлением признает «общество, в котором гарантированы главные права граждан». Экономический рост и рост национального богатства не должны происходить на фоне бедности и социальной незащищенности населения. Социальная сфера России также нуждается в модернизации, отказа от нерационального использования бюджетных средств, неэффективных организационных структур, высоких издержек. Технологическая модернизация, проведенная без модернизации социальной сферы, будет неэффективной и в итоге сорвет экономическую модернизацию.

В сложившихся условиях нужно говорить о необходимости перезагрузки всей системы предоставления социальных услуг – сохраняя ее достижения, решительно отвергая неоправданную бюрократизацию, жесткость и негибкость. Есть потребность построения новой национальной модели социального обслуживания, отвечающей не только требованиям европейского и мирового законодательства, но и перспективам социального развития России.

2.2. Проблемы образования

в фокусе внимания гражданского общества

Образование – сфера, в которой реализуются многообразные интересы государства, граждан, бизнеса, образовательного сообщества. Согласование этих интересов, достижение подлинного общественного договора о путях развития российского образования – важнейшее условие реализации образованием своего потенциала как локо-

мотива инновационного развития и модернизации общества.

Вклад гражданского общества в модернизацию через развитие образования видится в достижении следующих основных целей:

- обеспечении высокого качества образования как необходимого условия инновационного развития российского общества;
- соблюдении гарантий прав граждан на образование;
- развитии творческого потенциала нации.

Серьезным препятствием на пути достижения указанных целей является **закрытость системы образования.** Сегодня не обеспечено необходимое качество обратной связи с гражданами при принятии законодательных актов и решений, затрагивающих их интересы в сфере образования. На федеральном уровне это проявилось наиболее ярко на этапе разработки проекта Федерального закона ФЗ-83²⁷ и в период его первого чтения: не было обеспечено необходимого уровня информирования и разъяснительной работы, что привело к формированию искаженных представлений о содержании Закона и последствиях его принятия, вызвало негативную реакцию общественности в ряде российских городов.

Столкнувшись с этими последствиями, государство заметно активизировало информационную работу, что способствовало снижению напряжения. При этом в общественном сознании опасения и «мифы» в отношении реализации данного закона сохранились.

Закрытый, узковедомственный характер разработки и принятия законодательных актов, целевых программ, конкретных решений и планов доминирует и в территориальных системах управления образованием. Наиболее остро это проявляется в вопросах развития сети образовательных учреждений, где решения о реорганизации и даже ликвидации школ часто принимаются без необходимой информационной подготовки и обсуждения с заинтересованными гражданами. При учете всех факторов (содержание автобусного парка и пр.) экономия от закрытия части малоформатных школ в удаленных населенных пунктах оказывается иллюзией.

В сфере общего образования в условиях реализуемых мер по оптимизации сети, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, возникают очаги социальной напряженности в ситуациях закрытия или реорганизации школ, оптимизации штатов. Наибольшую известность в 2010 году получил конфликт в Ульяновске, где решение о ликвидации двух школ было принято без необходимых предварительных консультаций с общественностью, что привело к акциям протеста педагогического коллектива и родителей.

²⁷ Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Анализ проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) показывает, что и здесь причиной негативных настроений населения выступает не столько сама процедура ЕГЭ, сколько информационный вакуум вокруг экзамена. В рамках проведенного Общественной палатой РФ мониторинга была организована горячая линия «ЕГЭ–2010», круглосуточно работавшая в call-центре Общественной палаты для всех граждан Российской Федерации во время экзамена. Возможностью сделать бесплатный звонок и задать вопрос экспертам или сообщить о нарушениях в ходе ЕГЭ воспользовались более 7 тыс. россиян. Несмотря на то что в большинстве субъектов Российской Федерации ЕГЭ проводится уже не первый год, мониторинг показал, что степень информированности населения, а в ряде случаев даже организаторов ЕГЭ, о процедуре экзамена остается низкой.

К сожалению, региональные и местные власти далеко не всегда и не в полной мере используют ЕГЭ как ресурс обратной связи. Администрация регионов не вкладывает адекватные средства в поддержание сайтов ЕГЭ, задерживая тем самым обнародование результатов экзамена, от чего зависят сроки апелляции. В ряде субъектов РФ региональные горячие линии по проблемам ЕГЭ существуют только на бумаге.

Ситуация информационного вакуума в регионах обостряется тем, что возможность общественного обсуждения ЕГЭ во многих регионах по-прежнему крайне ограничена. Региональные власти опасаются, что общественное мнение об экзамене окажется негативным, тогда как, к примеру, из всех звонков в call-центр Общественной палаты лишь около двадцати содержали прямое осуждение ЕГЭ.

Непрозрачность деятельности образовательных организаций вводит в заблуждение потребителей образовательных услуг, препятствует принятию ими обоснованных решений и удовлетворению потребностей в образовании. Доля образовательных учреждений всех типов, публикующих ежегодный публичный доклад, по разным оценкам не превышает 50%. Доля общеобразовательных учреждений, имеющих сайт, по оценкам экспертов, меньше 50% (в регионах, участвовавших в комплексном проекте модернизации образования, до 100%). Однако и наличие сайта не является гарантией прозрачности образовательного учреждения. Это ярко проявляется в системе высшего образования.

Летом 2010 года Общественной палатой был организован мониторинг прозрачности приемной кампании вузов. Мониторинг охватил программы подготовки бакалавров и специалистов, поступающих на первый курс (очная дневная форма обучения). В мониторинг были включены государственные вузы РФ (508), прием в которые ведется преимущественно по результатам ЕГЭ. На основании данных мониторинга сформулированы оценки прозрачности вузов – открытости по отношению к абитуриентам, готовности поддерживать их осознанный выбор. Мониторинг выявил, что на сайтах трети вузов, ведущих платный набор, нет данных о стоимости обучения; каждый четвертый вуз не разместил образцы договоров для поступающих на места с возмещением стоимости обучения. Каждый пятый – не предоставил на своих сайтах информацию о возможностях проживания для иногородних абитуриентов. Наименее прозрачная картина выявлена в части статистики приема за прошлые годы: такие данные на своих сайтах указали лишь половина вузов.

На законодательном уровне отсутствуют нормы, закрепляющие ответственность органов управления и образовательных организаций за предоставление информации о своей деятельности, о качестве образования. Необходимо законодательное закрепление обязанности размещения на официальном сайте образовательного учреждения в сети Интернет важнейшей информации о его деятельности, в том числе ежегодного публичного доклада, а также ответственности за ложную или устаревшую информацию.

Важнейшим условием ориентации образования на интересы потребителей и повышения его качества является развитие **института общественного участия в оценке и контроле качества образования.**

Как отмечается в докладе «Коррупция в системе образования России»²⁸, данная проблема среди своих основных причин имеет непрозрачность процедур приема и недостаточное развитие механизмов общественного наблюдения в системе аттестации учащихся всех уровней образования.

По данным исследования Института образовательной политики «Эврика», 62,09% родителей считают, что общественность должна принять активное участие в обсуждении параметров качества образования, 25,7% родителей согласны с утверждением, что оценка качества должна осуществляться как профессиональными, так и общественными структурами²⁹.

Серьезным препятствием на пути инновационного развития российской экономики является неравенство доступа к качественному образованию. Общественной палатой РФ реализован проект «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию», в рамках которого был проведен мониторинг уровня зачисленных на программы подготовки бакалавров и специалистов (очная дневная форма обучения) в государственные вузы России, а также расчет индексов вузов по итогам приемной кампании.

Результаты мониторинга показывают, что из 477 обследованных государственных вузов только 43 (меньше 9%) установили минимальные проходные баллы выше «тройки с минусом», в том числе только 12 – по всем предметам. При этом студенты с низкими баллами ЕГЭ идут в важнейшие сектора производства: металлургия, машиностроение, металлообработка. 200 вузов из 477 имеют средний балл ЕГЭ по бюджетникам ниже 55 из 100 возможных. Эти данные свидетельствуют о наличии в российских вузах признаков псевдообразования за счет бюджета.

Студентами являются больше 620 человек на 10 тыс. населения (по данному показателю Россия занимает первое место в мире), т.е. на 10–15% больше, чем в наиболее развитых странах. Однако этот потенциал, как и огромные инвестиции человеческого капитала, в значительной степени обесцениваются в результате практически открытой и беспрепятственной профанации образования. Представляется ненормальным, что до трети российских государственных вузов принимают на бюджетные места абитуриентов с таким уровнем школьных знаний по профильным предметам (например, физика и математика для будущих инженеров), который с большой вероятностью не позволит им полноценно освоить программу высшего профессионального образования.

Необходимо повысить прозрачность процедур государственного задания и определения принципов нормативного финансирования с учетом фактических результатов приема в вузы (выполнение контрольных цифр приема и баллов ЕГЭ среди зачисленных).

Следует обратить внимание на проблему демпинга на рынке образовательных услуг. Здравый смысл говорит, что за 20 тыс. рублей в год невозможно организовать в вузе учебный процесс, предполагающий освоение аналитических и профессиональных компетенций по 10–12 предметам. Между тем такая стоимость платного обучения характерна для многих вузов. Необходимо в рамках процедур государственной аккредитации и контроля качества образования провести экспертизу деятельности данных вузов и их филиалов (прежде всего в регионах). Эти учебные заведения готовят по минимальным ценам специалистов с таким же минимальным (а иногда отсутствующим) набором профессиональных компетенций. По окончании вузов студенты получают дипломы государственного образца наравне с выпускниками ведущих вузов. Государству, общественным организациям в области образования (Российскому Союзу ректоров, Ассоциации ведущих университетов России, РОСРО) совместно с объединениями предпринимателей (РСПП, ОПORA России, ТПП России и др.) необходимо предпринимать решительные шаги по выявлению и устранению явлений

28 Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России: доклад Московского бюро по правам человека. М., 2010.

29 Что такое качество образования? М.: Эврика, 2009.

псевдообразования. Следует обсудить возможность оптимизации сети учреждений профессионального образования. Имеет смысл присоединять слабые вузы или филиалы к успешным вузам, создавая условия для развития территориальной консолидации университетских комплексов.

Следует наметить пути повышения привлекательности инженерных направлений профессионального образования, в том числе обеспечение повышенными стипендиями студентов технических специальностей, наиболее востребованных для государства, а также строительство или передача общежитий для технических национальных исследовательских университетов и соответствующих частей федеральных университетов.

Анализ показывает, что результаты ЕГЭ улучшаются, но на этом фоне ярко проявляется проблема дифференциации качества образования в субъектах РФ и внутри территориальных сетей образовательных учреждений общего образования. Выделяется группа школ, в которых концентрируются «двойки». Эти школы действуют, как правило, в сложных социальных контекстах, и для решения этой проблемы необходимы разработка и осуществление региональных и муниципальных программ их поддержки.

Представление о качественном образовании включает создание условий для **выявления и поддержки талантливых учащихся** как условие развития творческого потенциала нации.

Задача развития творческого потенциала нации должна найти свое отражение не в отдельных мероприятиях, а в программе развития образования в целом. В Послании Президента РФ Федеральному собранию 30 ноября 2010 года говорится о создании общенациональной системы поиска и поддержки талантливых детей и молодежи, обеспечивающей возможность развивать свои способности уже с раннего возраста вне зависимости от уровня доходов, социального положения родителей и места жительства семей. Эта система должна объединить не только государственные программы и институты, но и работу негосударственных организаций, институтов гражданского общества.

Важно создать институционально закреплённый механизм учета и «конвертирования» всех достижений ребенка в единую систему показателей приобретенных им навыков и компетентностей. Сформированное на этой основе персональное портфолио ученика могло бы выступать реальным дополнением к результатам ЕГЭ, играя роль максимально объективного рекомендательного письма, отражающего не формально-академическую, а реальную индивидуально-творческую успешность абитуриента в избранных видах деятельности. Другим важным механизмом признания достижений учащихся должны быть олимпиады, проводимые в формате творческих конкурсов.

Проблема **доступности образования** наиболее остро проявила себя в сфере дошкольного образования. В условиях некоторого роста рождаемости в последние годы и вследствие перепрофилирования в 1990-е годы большого количества дошкольных учреждений более 1,7 млн детей находятся сегодня в очередях в детские сады. В 2010 году в России в разных регионах прошло несколько акций родителей, протестующих против нехватки детских садов. Интернет-ресурс движения «Российским детям – доступное дошкольное образование!»³⁰ стал одной из общероссийских площадок выражения требований к органам власти относительно выполнения обязательств по обеспечению российских детей доступным дошкольным образованием, а также созданию прозрачной и понятной системы распределения мест в детских садах, исключающей возможность коррупции и других должностных злоупотреблений.

Важно выработать меры государственной политики по увеличению разнообразия в сфере дошкольного образования (семейные детские сады, группы временного пребывания, детские клубы, центры консультирования и т.д.) за счет расширения сектора частных государственных и частных услуг.

³⁰ <http://detivsad.ru>

Для детей в возрасте до трех лет и их семей следует разработать механизмы стимулирования создания системы образовательных услуг, обеспечивающих поддержку семейного воспитания, создания центров, организованных местными сообществами при поддержке государства.

Решение проблемы должно носить комплексный характер, что предполагает внесение изменений в законодательство, санитарные правила и нормы (СанПиНы), систему финансирования дошкольного образования. В самое ближайшее время следует привести санитарные правила и нормы в соответствие с вариативными формами дошкольного образования, введенными федеральными требованиями, с учетом и для повышения доступности при проектировании и оснащении детских садов.

По данным ВЦИОМ, более половины опрошенных россиян убеждены, что родители систематически сдают деньги на нужды школы. Больше всего россиян – 28% – считают, что среднемесячная родительская плата не превышает 500 рублей. 17% россиян считают, что родители ежемесячно сдают от 501 до 1000 рублей³¹.

Государство декларирует свою жесткую позицию в отношении поборов, однако объективно не выработало эффективного подхода к регулированию взаимодействия образовательных учреждений, некоммерческих организаций (благотворительных и попечительских фондов) в сфере образования, потребителей образовательных услуг, а также инструментов эффективной защиты прав потребителей в случаях ненадлежащего качества образовательных услуг.

Важнейшим шагом в формировании облика российского образования, соответствующего задачам модернизации, является подготовка нового **Федерального закона «Об образовании»**. Принимая во внимание значение этой работы, Общественная палата РФ организовала многоэтапное общественное обсуждение материалов к проекту закона:

- обсуждение в онлайн-режиме на специальном форуме Общественной палаты РФ, подготовка предложений и комментариев по тексту проекта федерального закона и размещение их на сайте Общественной палаты³²;
- проведение круглых столов в субъектах РФ общественными палатами регионов;
- проведение семинара в Высшей школе экономики для разъяснения и уточнения концепции и базовых принципов проекта закона;
- проведение круглого стола в Общественной палате РФ для представления и обсуждения предложений по тексту проекта федерального закона, подготовленных представителями общественных организаций и экспертного сообщества.

В ходе обсуждения высказаны многочисленные замечания и предложения к материалам проекта закона. Особое внимание уделено таким вопросам, как предлагаемое упразднение «начального профессионального образования», разграничение полномочий по финансированию школ, обеспечению доступа негосударственных образовательных учреждений к бюджетному финансированию, сохранение форм семейного образования.

Следует отметить активность, проявленную при обсуждении проекта закона институтами гражданского общества. Представители общественной организации «За права семьи» обратили внимание, что в проекте закона ущемлены права родителей, например, в нем ничего не сказано о праве на домашнее обучение, об обязательном согласии родителей на любое медицинское вмешательство в жизнь ребенка.

По мнению экспертов, в проекте принята неверная концепция, устраняющая компетенцию и ответственность вузов за содержание образования. Все это перекладывается на аккредитационные и государственные органы, что исключает творчество и адаптивность к меняющимся запросам и наносит серьезный удар по конкурентоспособности выпускников на рынке труда.

³¹ По результатам инициативного всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ 19–20 июня 2010 года.

³² <http://opr.ru/ru/feedback/1311/>

Условием решения многих проблем образования является **развитие эффективных форм гражданской самоорганизации в сфере образования**. Анализ показывает, что активность гражданского общества в выражении и отстаивании своих интересов в образовании возрастает. Значимым стимулом является формирование у граждан представления о качественном образовании как условии социальной успешности и соответственно эффективной инвестиции. По данным опроса ВЦИОМ, в необходимости участия в управлении школой сегодня уверены 47% российских граждан³³.

Все более значимой формой реализации гражданского заказа на образование, общественное участие в развитии образования является создание на территориальном уровне и в образовательных организациях органов самоуправления, обеспечивающих государственно-общественный характер управления.

В результате реализации комплексных проектов модернизации образования (КПМО) наметился переход от локальных прецедентов эффективной практики к широкой институционализации механизмов общественного участия в управлении образованием на всех уровнях. В среднем по регионам – участникам КПМО в 98,5% школ создан орган государственно-общественного управления (совет), обладающий комплексом управленческих полномочий. Сегодня можно привести уже достаточно многочисленные примеры реализации модели советов с управленческими полномочиями и в учреждениях дошкольного образования.

В нескольких субъектах Федерации (ХМАО-Югра, Пензенская область, Астраханская область, Якутия) приняты законы о государственно-общественном управлении образованием.

Результаты деятельности наиболее активных управляющих советов проявляются в решении внутренних задач развития учреждений: утверждение программ развития, образовательных программ, оценка деятельности педагогов для распределения стимулирующих выплат, разрешение конфликтов между участниками образовательного процесса, контроль качества условий жизнедеятельности, организация качественного питания учащихся, поддержка талантливых детей. В задачи советов входит также отстаивание прав и интересов образовательных учреждений в их отношениях с государством и муниципалитетами. Растет число примеров, когда активность управляющих советов побудила местные власти изменить свои планы в отношении учреждения или принять решения, учитывающие интересы школьного сообщества: выделить средства на ремонт школ, находящихся в аварийном состоянии, принять решение о строительстве нового здания школы, изменить планы реструктуризации образовательного учреждения и др.

Наряду с активностью и результативностью работы управляющих советов, встречаются примеры формализма, имитации, манипуляции общественным участием со стороны администраций учреждений.

Эффективным средством стимулирования и поддержки процессов самоорганизации гражданского общества, вовлечения родителей являются специализированные интернет-сайты. Так, институтом государственно-общественного управления образованием создан портал «Общественное участие в управлении образованием» (<http://goou.ru>), на котором размещены нормативные документы и материалы, сборник лучших практик, адреса ресурсных центров в регионах РФ, проводится консультирование и интернет-конференции.

Создание значительного числа управляющих советов вовлекло в управление школой десятки тысяч представителей общественности и местного сообщества. Задача удовлетворения их потребностей в знаниях о современной школе и управлении выдвинула на повестку дня и задачу развития практики подготовки общественных управляющих, членов органов государственно-общественного управления.

С целью выявления и распространения лучших практик общественного участия в формировании образовательной политики и управлении образованием в регионах проводятся конкурсы управляющих советов (Астрахань, Тамбов, Чувашская Республика и др.).

³³ По результатам инициативного всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ 19–20 июня 2010 года.

В 2010 году Общественной палатой РФ совместно с Министерством образования и науки РФ, Институтом развития государственно-общественного управления образованием организован первый всероссийский конкурс на лучший опыт деятельности управляющего совета.

Анализ положения дел в российском образовании, проблем и вызовов сегодняшнего дня позволяет сформулировать следующие основные шаги, направленные на обеспечение эффективного вклада образования в модернизацию.

Необходимо совершенствование инструментов обеспечения доступности для населения информации об образовательных услугах, качестве образования, деятельности органов управления образованием. Актуально внедрение государственного маркетинга на стадии разработки законопроектов и реализации законов с привлечением ресурсов традиционных СМИ и социальных медиа.

Повышению качества принимаемых решений будет способствовать развитие инструментов влияния общественности на принятие решений органов власти и местного самоуправления в сфере образования: общественные слушания, общественная экспертиза законопроектов и нормативных актов, переговорные площадки. Необходимо поддерживать формирование институтов общественного участия в управлении и оценке качества образования, законодательно закрепив полномочия управляющих советов, механизмов участия общественности в государственных процедурах контроля качества (лицензирование, аккредитация) и общественной (общественно-профессиональной) экспертизы.

Открытости принимаемых решений будет способствовать развитие инструментов обратной связи органов власти и местного самоуправления с гражданами (сайты, автоматизированная система сбора предложений граждан, мониторинг блогосферы и социальных медиа) по проблемным точкам развития образования. Для этого требуется организация обучения общественных управляющих – членов органов самоуправления образовательных учреждений, общественных наблюдателей и экспертов – участников процедур оценки качества образования, развитие инструментов сертификации (аттестации) общественных наблюдателей, экспертов.

2.3. Судебно-правовая

система и деятельность

правоохранительных органов

Важнейшая составляющая участия гражданского общества в деятельности судебно-правовой системы – **работа с потерпевшими**. В статье 52 Конституции Российской Федерации записано: «Права потерпевших от преступлений охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненно-

го ущерба». Защита интересов потерпевших от преступного посягательства лиц и организаций обозначены в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации как первоочередная задача уголовного судопроизводства.

Общий анализ ситуации в сфере обеспечения прав жертв преступлений позволяет сделать вывод, что положение дел на данный момент является весьма непростым.

Правоприменительная практика последних десятилетий, к сожалению, ставит потерпевшего в неравное положение с подозреваемым, обвиняемым и подсудимым, что дает основания говорить о неполной реализации и несостоятельности принципа равенства сторон в уголовном судопроизводстве и принципа состязательности. В процессуальном отношении не каждый пострадавший становится потерпевшим – пострадавший от преступления приобретает статус потерпевшего только после вынесения надлежащим лицом постановления, либо определения. Такая ситуация сложилась в результате политических и судебных реформ 1990-х годов. В настоящее время вектор гуманизации правосудия призван изменить существующую практику. При этом усиление прав потерпевших не должно сократить объем прав противоположной стороны.

В России разработан ряд законодательных мер для защиты потерпевших и свидетелей. Принят Федеральный закон от 20 августа 2004 года «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», который заложил основы системы государственной защиты этой категории граждан.

Согласно государственной программе «Обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2006–2008 годы», только 3296 участников уголовного судопроизводства (или 5,5% прогнозируемого уровня) были охвачены программными мероприятиями. Преимущественно применялись «личная охрана, охрана жилища и имущества», а также «обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице». В большинстве случаев государственная защита требовалась свидетелям (63,2%), реже – потерпевшим (23%), подозреваемым и обвиняемым (3,12%)³⁴. В 2009 году принята государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009–2013 годы».

Однако меры государственной защиты применяются редко, особенно те, которые требуют значительных затрат и усилий. Новая государственная программа подтверждает этот тезис, предусматривая, что за 5 лет ее действия ожидается применить меры в отношении приблизительно 10 тыс. участников уголовного судопроизводства. При этом ежегодно только по особо тяжким преступлениям около 10 млн человек выступают в качестве потерпевших и свидетелей, и каждый пятый из них получает угрозы с целью изменения либо отказа от даваемых показаний³⁵. При этом удельный вес только тяжких и особо тяжких преступлений ежегодно в числе зарегистрированных преступлений составляет от 25 до 30%³⁶.

Сам закон работает не вполне эффективно, поскольку нет отлаженных механизмов работы уполномоченных лиц. В законе нет четко обозначенных критериев, на основании которых применяются меры безопасности (реальность угроз). Возникают проблемы при переселении личности, изменении внешности и во многих других видах государственной защиты. Сотрудники в случае обращения к ним граждан с просьбой о применении к ним мер государственной защиты зачастую не знают, как им поступать. Не всегда возбуждаются уголовные дела по заявлениям об угрозах, и гражданам отказывают в применении мер государственной защиты.

Для России сегодня актуальна **проблема латентности преступлений**, поскольку потерпевшие в большинстве случаев не заявляют о них правоохранительным структурам, тогда как, по сути, незаявленное или незарегистрированное преступление – это прямое поощрение преступности. На одно зарегистрированное преступление сегодня в России приходится четыре незарегистрированных.

По данным Всероссийского научно-исследовательского института МВД России около 60% жертв преступлений предпочитают вместо обращения в милицию предпринимать самостоятельные действия по восстановлению справедливости³⁷. К основным причинам латентности преступлений следует отнести недоверие населения к правоохранительным структурам, низкий уровень информированности о своих правах и необходимых процессуальных действиях, нежелание сотрудников правоохранительных органов регистрировать поступающие заявления о преступлении, опасение за свою безопасность, отсутствие сети профильных общественных организаций и информации об имеющихся организациях, созданных для помощи жертвам преступлений, пассивность потерпевшего, его нежелание тратить время на бюрократические процедуры, которые могут завершиться ничем.

34 Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». 2010. 1 (93).

35 Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 года № 792 об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009–2013 годы».

36 <http://www.mvd.ru/stats/>

37 Журнал «Собеседник № 15» от 27 апреля 2010 года, http://www.sobesednik.ru/incident/sobes_15_10_svidetel

Согласно официальной статистике, ежегодно в России рассматривается свыше 22 млн заявлений и сообщений о происшествиях, но только по 10% из них принимается решение о возбуждении уголовного дела³⁸.

Латентная преступность является одним из показателей внеправового реагирования на преступные действия – более 10% преступлений совершается людьми, которые в свое время были на месте жертвы. Социальная несправедливость и отсутствие внимания к проблемам потерпевших порождают новые преступления. По данным, приведенным в докладе Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2007 год, каждый седьмой житель России лично подвергался преступным посягательствам, каждое третье преступление совершено рецидивистом, а в 67 субъектах Российской Федерации более половины населения полагают, что проживают в регионах с высоким уровнем криминогенности³⁹.

В последние годы увеличилось незаконное воздействие криминала на потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству. Нарушается установленный законодательством процесс правосудия, создаются непреодолимые трудности в собирании доказательств, в связи с чем уровень раскрываемости уголовных дел падает, а преступникам зачастую удается уходить от ответственности. По данным опросов потерпевших и свидетелей, почти 90% опрошенных ответили, что в случае угрозы их жизни или здоровью они откажутся от дачи показаний или же дадут ложные показания, если в отношении них не будут приниматься меры защиты. Около 95% из опрошенных судей, сотрудников правоохранительных органов и адвокатов подтвердили, что они в своей профессиональной деятельности сталкивались с изменением показаний потерпевшими и свидетелями. При этом только 0,2% опрошенных признали достаточно эффективными меры безопасности⁴⁰, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством. По данным Института МВД России, большинство российских граждан чувствуют себя в целом незащищенными от криминальных посягательств, защищенными себя ощущают только треть граждан.

Пострадавший на практике сталкивается с попыткой отказа либо сокрытия регистрации заявления о преступлении. Подавляющее большинство россиян готовы (в той или иной степени) сообщить в милицию о готовящемся или совершенном преступлении (82%) и дать свидетельские показания (81%), 37% готовы принять участие в охране общественного порядка⁴¹.

На базе Общественной палаты РФ, с участием профильных федеральных органов исполнительной власти, а также представителей палат Федерального собрания Российской Федерации были выработаны рекомендации законодательного характера по созданию в Российской Федерации эффективной системы защиты потерпевших.

В частности предлагается:

- создать национальный фонд поддержки потерпевших от преступлений как некоммерческую организацию, созданную от имени государства и позволяющую производить выплаты даже в том случае, если отсутствует возможность взыскания денежных средств с преступника, не нанося никакого ущерба государственной казне (посредством конфискации денежных средств, полученных преступным путем, взимаемых штрафов, реализации арестованного имущества должников и т. п.);

- законодательно расширить права потерпевших, как это закреплено в большинстве зарубежных стран (признание потерпевшим с момента возбуждения уголовного дела; возможность ознакомления с материалами уголовного дела до окончания предварительного расследования; предоставление копии постановления следователя о продлении срока

38 Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». 2010. 1 (93).

39 http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

40 Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». 2010. 1 (93).

41 Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». 2010. 1 (93).

такого расследования; право на информацию; право на обязательное участие, наряду с родителем, психолога или педагога в уголовных делах, по которым потерпевшим является ребенок; право обжалования действий органов, принимающих решения о применении мер государственной защиты; право участия в принятии решения об избрании меры пресечения; обязательный учет судом мнения потерпевшего при принятии решения об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, замене неотбытой части наказания более мягким видом, а также при помиловании или амнистии и др.);

- создать структуры по защите потерпевших и работе с ними в правоохранительных органах Российской Федерации по примеру многих зарубежных стран;
- усилить медико-социальную защиту потерпевших, предусмотрев возможность первоочередного выделения квот на высокотехнологическую медицинскую помощь, включив в систему повышения квалификации врачей-психиатров и врачей-психотерапевтов курсы дополнительной подготовки указанных специалистов по вопросам диагностики и лечения эмоциональных, когнитивных и поведенческих нарушений, возникающих у лиц, пострадавших от преступных посягательств и др.;
- вынести на ратификацию и рассмотреть международные договоры и федеральные законы, направленные на охрану прав потерпевших и свидетелей, включая право на справедливое возмещение причиненного вреда, в частности, Европейскую Конвенцию о компенсации жертвам насильственных преступлений 1983 года.

Значительная часть указанных рекомендаций и предложений была реализована в положениях проекта федерального закона «О потерпевших от преступлений», разработанного межведомственной рабочей группой, в состав которой вошли представители Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и члены профильной Комиссии Общественной палаты.

Нуждаются в дополнениях и уточнениях отдельные законодательные акты и решения, которые санкционируют принятие судом формально законных, но по сути своей несправедливых, а порой и вовсе абсурдных решений. В Общественную палату поступали письма и заявления от граждан, пострадавших от таких решений. К примеру, по инициативе одной из районных управ города Москвы суд вынес решение о сносе кирпичного гаража жителя города за его счет. Гараж еще в советское время был выделен отцу владельца как ветерану войны, но никаких документов не сохранилось, поэтому судебное решение законно. Владелец постройки – пенсионер, который не имеет ни сил, ни средств для сноса гаража, в связи с чем снос осуществляется силами службы судебных приставов, а из пенсии владельца вычитается 50% на покрытие затрат службы судебных приставов. Затраты составили 150 тыс. рублей, т.е. списание с пенсии будет осуществляться на протяжении четырех лет. При этом решение, основанное на понятии «незаконное строение», формально правовое, но по сути своей абсурдно, т.к. незаконно построить в советское время кирпичный гараж в городе было невозможно.

Отсутствие стремления к диалогу с людьми и склонность к силовым методам решения проблем были продемонстрированы московскими властями в ходе конфликта в дачном поселке «Речник» на западе Москвы, где людей в мороз выселяли из их домов на весьма спорных основаниях и совершенно недопустимыми методами, но на основании судебного решения. Принудительное исполнение решения суда о сносе строений в поселке «Речник» в 25–30 градусный мороз стало для жителей, особенно для тех, у кого фактически нет другого жилья, тяжелейшим испытанием и психологическим шоком. Городская общественность поддержала позицию жителей «Речника», организовав акции в их поддержку. Общественной палате пришлось принять участие в разрешении этого острого конфликта, заняв позицию, основанную на соблюдении законности и уважении к правам граждан.

В целях качественного изменения ситуации в России начата **реформа правоохранительных органов**, которая является частью курса на гуманизацию правосудия и борьбу с преступностью. Предполагается кардинальным образом изменить облик российской милиции, а в целях оптимизации функции расследования создать единый следственный орган Российской Федерации. Сегодня и общество, и государство как никогда солидарны

в необходимости проведения реорганизации российской милиции, создания эффективных условий для снижения уровня преступности. Уровень доверия населения к правоохранительным органам сегодня крайне низок. Так, по данным общероссийского опроса, проведенного Левада-Центром, только 37% женщин и 22% мужчин заявляют о своем доверии к правоохранительным органам, чувствуют себя защищенными от произвола со стороны правоохранительных органов 20% женщин и лишь 11% мужчин⁴².

В 2010 году на широкое профессиональное и общественное обсуждение был вынесен **проект федерального закона «О полиции»**. В рамках открытого обсуждения были получены десятки тысяч комментариев как простых граждан, так и представителей экспертного сообщества.

Законопроект за полицией законодательно закрепляются правоохранительные функции. Существующие основные направления деятельности милиции, которые аналогичны направлениям деятельности полиции большинства зарубежных стран, сохранены. Вместе с тем некоторые направления деятельности, которые реализует милиция, скорректированы с учетом современных условий. Предполагается, что МВД России не будет заниматься такими вопросами, как выдворение из страны иностранных граждан и лиц без гражданства (функции ФМС России), проведение техосмотра транспортных средств (частные компании) и др. Преследуя цель перехода к современной, честной и дееспособной системе органов внутренних дел, в законопроекте предпринята попытка реализации положительного международного опыта в области строительства полицейских институтов.

По итогам обсуждения проект закона, с одной стороны, был оптимизирован, с другой – ряд его норм остались сугубо декларативными, абстрактными, допускающими их неоднозначное толкование.

Заявитель должен стать ключевой фигурой при осуществлении правоохранительной функции, поскольку от работы с ним в первую очередь зависят эффективность дознания и следствия, отношение граждан и общества непосредственно к сотрудникам МВД России (существующая модель отношений государство – преступник порождает системные перекосы, в том числе и коррупционные).

При доработке законопроекта «О полиции» должен учитываться положительный международный опыт и опыт полицейского сообщества. Например, в Германии или Финляндии созданы специальные подразделения по работе с потерпевшими, работают федеральные ведомства по профилактике правонарушений, а также разработаны специальные бланки для заявителей по разным видам совершенных против них преступных деяний. Целесообразно также закрепление в системе Генеральной прокуратуры Российской Федерации полномочного органа по защите прав потерпевших.

Необходимо разработать оптимальные механизмы регистрации заявлений, а также создать сеть информирования, поддержки и консультаций граждан, ставших жертвами криминала. Эта сеть могла бы сочетать в себе усилия государства и профильных некоммерческих организаций.

Создание оптимальных условий и наиболее комфортной обстановки для заявителя будет способствовать развитию доверительных и партнерских отношений между полицейским и гражданином, о которых сказано в законопроекте и дополняющей его пояснительной записке. Заявитель будет понимать, что его обращение в правоохранительные органы не бесполезно, не опасно и способствует установлению справедливости.

Необходимо пересмотреть критерии отчетности в системе МВД. Здесь одним из параметров должно стать качество обслуживания потерпевших и свидетелей по уголовным делам. Необходимо комплексное психологическое сопровождение и профилактика профессионального «выгорания» сотрудников милиции (полиции), активное взаимодействие с профильными общественными организациями, которые оказывают услуги по информационной, правовой, психологической поддержке потерпевших.

42 См.: <http://www.levada.ru/press/2010021605.html>

В ходе общественного обсуждения законопроекта «О полиции» на официальном сайте www.zakonoproekt2010.ru была проведена общественная кампания «Пять простых поправок для полиции». Инициаторы кампании выбрали пять пунктов, которые могут защитить простого гражданина от бытового произвола со стороны будущих полицейских. Эти пункты имеют аналоги в действующем законодательстве России и других стран и не нуждаются в значительной экспертной доработке. Кампания получила большую поддержку среди пользователей Интернета, за довольно короткий срок – 2 недели – предлагаемые инициаторами поправки удалось вывести в «топ» на официальном сайте. Все эти пять поправок Президент России процитировал в качестве тех, которые должны войти в законопроект.

В рамках реформирования Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации Президент Российской Федерации внес проект федерального закона № 431376–5 «О Следственном комитете Российской Федерации».

Практика деятельности Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации показала необходимость более четкого разграничения функций прокурорского надзора и предварительного следствия, поэтому принятие специального закона, направленного на регулирование и установление более четкой регламентации деятельности Следственного комитета Российской Федерации при исполнении им обязанностей, возлагаемых законодательством, определения его статуса, является объективной необходимостью.

14 октября 2010 года законопроект был предметом обсуждения на общественных слушаниях. Участники отметили, что функционирование Следственного комитета вне системы Прокуратуры Российской Федерации создаст необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами Прокуратуры Российской Федерации. Однако при наличии других положительно оцениваемых правовых гарантий и механизмов, законопроект содержит ряд достаточно серьезных недостатков и нуждается в доработке.

В 2010 году был совершен целый ряд циничных бесчеловечных преступлений, которые потрясли все российское общество. Кровавая расправа, произошедшая в станице Кущевская Краснодарского края, показала, что это далеко не частный случай, а типичная картина, характерная для многих регионов Российской Федерации.

Факты постоянного криминального давления на людей ставят под угрозу принципы государственного управления страной. Сращивание уголовных элементов с правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления вызывают протест населения и неверие людей в способность государства их защитить. Парадокс ситуации заключается в том, что эскалация криминального давления на население Российской Федерации происходит параллельно реформе правоохранительной системы и объявленному курсу на гуманизацию правосудия.

По данным Организации Объединенных Наций, в России на сто тысяч человек приходится пятнадцать убийств⁴³. Для сравнения: в Европе на те же сто тысяч – менее одного убийства, а в США – четыре. Из ста тысяч подростков в нашей стране – шестнадцать погибают от рук преступников.

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. Поэтому совершенно необходимо начать работу над экстренным созданием и безотлагательной реализацией Национального плана борьбы с преступностью и организацией совета по реформе правосудия, действующего на постоянной основе.

43 http://www.unrussia.ru/publications/un_rus.pdf

На протяжении 2009–2010 годов Общественной палатой, с привлечением заинтересованных органов государственной власти и представителей экспертного сообщества неоднократно поднимался вопрос о совершенствовании уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Особое внимание было уделено вопросам **обеспечения постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращению рецидивной преступности**. Для обеспечения эффективной адаптации, реабилитации, эффективного применения альтернативных лишению свободы наказаний и предотвращения рецидивной преступности необходимо создание современной государственной службы пробации. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что продуманная служба пробации снижает рецидивную преступность, уменьшает нагрузку на пенитенциарную систему, предупреждает криминализацию личности и в конечном итоге способствует снижению преступности в обществе. Цель пробации состоит в содействии социальной адаптации лиц, совершивших уголовные преступления, и предупреждении совершения ими рецидивных преступлений.

Основными направлениями работы службы пробации является развитие, организация и координация государственной политики в сфере работы с лицами, подвергающимися уголовному наказанию, на стадиях до вынесения приговора, после вынесения приговора к наказанию, не связанному с изоляцией от общества, и оказание помощи освобожденным лицам. Отдельным направлением в работе службы пробации является работа с малолетними правонарушителями в рамках системы ювенальной юстиции.

Несмотря на активность Общественной палаты Российской Федерации, предложения по созданию и функционированию службы пробации в утвержденный вариант концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, вошли в усеченном виде.

В 2010 году в Общественную палату поступил проект **Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»**. Законодательством вносятся изменения в Уголовный кодекс РФ, в частности, предлагается за коммерческий подкуп, получение взятки, дачу взятки и посредничество во взяточничестве (статьи 204, 290, 291 и вновь вводимая статья 291 (один)) установить наказание в виде штрафа, размер которого может в 100 крат превышать стоимость предмета коммерческого подкупа или взятки. Концепция федерального закона, направленная на противодействие коррупции, заслуживает поддержки.

В то же время для борьбы с коррупцией необходимо принятие более решительных действий.

Обращения граждан в Общественную палату рисуют картину бытовой каждодневной коррупции, с которой им приходится сталкиваться. Чаще всего граждане сообщают о коррупционных ситуациях в следующих сферах государственной власти: правоохранительные органы, органы местного самоуправления, судебная система. Жалобы на правоохранительные органы занимают около 12% в общем потоке обращений. К коррупционным схемам в данном случае относятся: вымогательство под угрозой заведения уголовного дела, конфискация имущества, отказ в возбуждении уголовного дела.

В связи с тем что органы местного самоуправления контролируют ряд жизненно важных сфер (городская и сельская территория и недвижимость, рынки, транспорт, услуги ЖКХ, жилье), обвинения в коррупции в их адрес звучат в обращениях граждан также достаточно часто. На органы местного самоуправления приходится примерно 11% всех жалоб, поступающих в Общественную палату Российской Федерации. Жалобы поступают в первую очередь на такие коррупционные схемы, как получение квартир чиновниками в обход очереди, признание недостроенного дома готовым к эксплуатации. Регулярно поступают письма от обманутых дольщиков. Увеличилось число жалоб на точечную застройку, которая ведется без получения необходимых разрешительных документов. Граждане сообщают, что им навязываются (в том числе с угрозами) услуги тех или иных управляющих компаний

по обслуживанию домов. Бизнесмены в первую очередь жалуются на создание административных барьеров для ведения бизнеса, монополизацию рынка. Несмотря на ряд шагов руководства страны, по-прежнему острой остается проблема рейдерства. По итогам специального заседания, прошедшего в Общественной палате, были приняты рекомендации по борьбе с рейдерством, в которых указано: «Самая большая проблема для российской экономики заключается в том, что никто из лиц, посвятивших свою жизнь предпринимательской деятельности, не может чувствовать себя защищенным от такого рода действий (зачастую имеющих внешний, весьма обманчивый образ законности), способных перечеркнуть не только уже проведенную работу по построению бизнеса и созданию стабильно работающего предприятия, но и оказать негативное влияние как на отдельного человека, так и на государство в целом».

Гражданское общество России поддерживает шаги, направленные на реорганизацию системы правоохранительных органов, улучшение функционирования судебной системы, борьбу с коррупцией.

2.4. Социальная политика

Сегодня в России заявлена модернизация как инструмент перехода на новый уровень развития страны. Модернизация предполагает всестороннее обновление общества, а, следовательно, и внедрение новых стандартов, т.е. осовре-

менивание всех сфер жизни человека. Именно поэтому приоритетным направлением модернизации становится социальная сфера.

Одной из основных задач модернизации социальной сферы является вовлечение организаций некоммерческого сектора в область социальных услуг. Данный тезис был поддержан на пленарном заседании Общественной палаты «Роль гражданского общества в модернизации России», проведенном в апреле 2010 года. В связи с этим существует потребность построения единой модели социального обслуживания, отвечающей требованиям мирового законодательства и перспективам развития России в целом, с включением в этот процесс некоммерческого сектора, имеющего уникальный опыт адресной работы с гражданами.

Важнейшей частью социальной политики является забота о детях. Эта тема стала ключевой в Послании Президента Федеральному собранию в 2010 году. Дети – будущее страны, благополучная семья – основа благополучия детей. Сохранение и укрепление института здоровой и полноценной семьи, ее всесторонняя поддержка – первостепенная задача государства и общества.

Спектр волнующих общество проблем в области материнства и детства сегодня достаточно широк. Основные проблемы в сфере социальной защиты материнства и детства проявляются в отношении социально уязвимых категорий граждан – семей с низким доходом, детей-сирот и детей-инвалидов, беременных женщин и матерей малолетних детей. Без выработки системных решений в отношении этих категорий наших сограждан невозможна модернизация социальной сферы.

В День знаний 1 сентября 2010 года в школы России пошли 12,8 млн детей, а в тот же день в 1998 году – 22 млн, т.е. убыль составила в среднем 760 тыс. в год. Улучшение демографической ситуации в России является наиболее актуальной проблемой для органов власти, бизнеса и российского общества в целом, оно имеет колоссальное значение не только для сохранения трудовых ресурсов и национальной безопасности страны, но и для сохранения самого государства. Развитию России угрожает предстоящая демографическая яма – сокращение доли населения молодого возраста.

Из множества факторов, определяющих рождение детей, ключевым является уровень материальной обеспеченности, включая жилищные условия.

Сегодня очевидно, что одни только пособия на детей, включая и такое мощное, как материнский капитал, не могут стимулировать рождаемость в достаточной степени. Рождение

ребенка в современной России для большинства семей – это прыжок в нищету, порой даже в полуголодное существование и неприемлемые жилищные условия. Главным условием стимулирования рождаемости является устойчивый уровень доходов семьи с детьми, учитывающий жилищную обеспеченность и зависящий прежде всего от заработка и трудовой мотивации работника. Различного рода пособия могут играть лишь дополнительную стимулирующую роль, снижающую различия между семьями с детьми и семьями без них при наличии достойного уровня трудового вознаграждения. Реальная практика демографической политики как в России, так и в других странах показывает, что экстраординарные меры действуют несколько лет. Затем население адаптируется к ним, и рост рождаемости замедляется. Для кардинального решения проблемы материальной обеспеченности семьи и репродуктивного поведения необходимо значительное повышение ее доходов и прежде всего – заработка работника.

В России депопуляция сопровождалась падением качества социальной среды, деградацией населения по разным направлениям, главным из которых является состояние здоровья. Сегодня в нашей стране недопустимо высокий уровень смертности.

Ситуация с обеспеченностью детей местами в дошкольных образовательных учреждениях во многом является индикатором отношения государства к проблемам семьи. И как следствие, одним из определяющих факторов в разрешении демографических проблем. В этой сфере сложилась очень тревожная ситуация. Численность детей, охваченных услугами дошкольного образования в Российской Федерации, составляет лишь 58%. Как уже отмечалось, более полутора миллионов детей нуждаются в устройстве в дошкольные образовательные учреждения. При этом речь идет о показателях, которые складываются в условиях по-прежнему неблагоприятной демографической ситуации. Что еще опаснее, образовывается недопустимое расслоение в охвате детей дошкольным образованием. Наиболее благоприятная ситуация складывается в Северо-Западном федеральном округе, где этот показатель достигает 70%, наименее благоприятная – в Северо-Кавказском федеральном округе – 32,7%⁴⁴.

В Общественную палату поступают обращения от граждан, годами ожидающих места в детский сад. Одновременно с этим приходят многочисленные сигналы о фактах массовой продажи коммерческим структурам муниципальных зданий детских садов. Наиболее остро эта проблема стоит в регионах. Например, в Екатеринбурге очередь в детские сады составляет 21 тыс. человек, что в два раза больше, чем в среднем по стране. Число детских садов за последние 15 лет сократилось почти вдвое. Например, в Москве очередь в детские сады составляет 25 500 человек, а в Красноярске – 43 700 человек. При этом в столице с 2006 года построено 359 учреждений дошкольного образования (что, однако, не может обеспечить потребности всех нуждающихся), а в Красноярске только два⁴⁵.

Очень интересен опыт решения этой проблемы в Пермском крае. Там осуществляется программа выплаты пособий по уходу за детьми от 1,5 до 5 лет с гарантированным предоставлением места в муниципальном детском образовательном учреждении при достижении ребенком пятилетнего возраста.

Еще одной серьезной проблемой является ситуация с уплатой алиментов. В целом в России их получают только треть детей, проживающих с разведенными родителями. Для более чем 2,5 млн детей развод родителей в той или иной мере влечет за собой ухудшение материального положения, ограничивает возможности в развитии и воспитании. Уплата алиментов является безусловной обязанностью гражданина. С уклоняющимися от ее исполнения ведет активную работу Федеральная служба судебных приставов, и ее результаты в последнее время достаточно успешны. Но для того чтобы в этой ситуации не страдали дети, необходимо создание государственного алиментного фонда Российской Федерации.

44 По информации Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей.

45 По информации Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей.

Таким путем может быть решена проблема поддержки семей с низкими доходами, не получающих алиментов. В дальнейшем средства такого фонда могут направляться на цели обеспечения единого минимального стандарта алиментов в стране, что станет фактором, снижающим социальную напряженность.

Одной из актуальных проблем современной российской семьи является растущее число разводов, количество которых в год составляет от 600 до 800 тыс. При этом все чаще дети становятся «разменной монетой» в бракоразводных процессах родителей. Сегодня очень актуален вопрос создания полноценных правовых механизмов, способствующих защите интересов ребенка в жилищной сфере. Сложившаяся правоприменительная практика свидетельствует, что в действующем законодательстве недостаточно защищено право ребенка на пользование жилым помещением собственника. Одна из самых злободневных тем – нарушение прав ребенка при купле-продаже жилья. Создана ситуация, при которой собственник недвижимости может продать квартиру, где прописаны и фактически проживают его бывшая жена и дети. Отстранение органов опеки и попечительства от процесса выдачи предварительных разрешений на сделки, затрагивающие интересы детей (в случаях, когда дети не являются собственниками, а лишь обладают правом пользования жилым помещением), привело к многочисленным случаям выселения детей. В результате дети часто оказываются просто выброшенными на улицу.

Не менее остро стоит проблема **детей-инвалидов**. Ребенку с проблемами развития, живущему в семье, выплачивается лишь небольшая социальная пенсия. Надо учесть, что мать, имея такого ребенка, как правило, работать не может, нередко подобные семьи распадаются. В итоге семья остается без кормильца, что не компенсируется мизерной социальной пенсией. В особенно бедственном положении находятся семьи, воспитывающие таких детей в российской глубинке. В связи с этим необходимо придать матерям детей-инвалидов статус социального работника. Для детей-инвалидов отсутствуют жизненно необходимые услуги, которые автоматически имеют остальные дети. Таким образом, до этой обездоленной категории населения, по сути, не доходят бюджетные средства.

Сегодня ущемляется право семьи тяжелобольного ребенка на информацию о возможностях его эффективного лечения. Это право ничем не гарантировано. Не желая расставаться со средствами обязательного медицинского страхования, региональные чиновники не предоставляют гражданам возможности обеспечить лечение детей в соседнем регионе. Необходимо узаконить право тяжелобольного ребенка и медицинского учреждения на управление средствами ОМС и право на объединение государственного и частного финансирования лечения в случаях, когда квота недостаточна, а полноценное лечение можно получить только в частном медицинском учреждении.

В России растет общее число **детей-сирот** и детей, лишившихся родительского попечения. Не искоренены такие позорные для нашей страны явления, как беспризорность и безнадзорность, отмечен рост социального сиротства. Согласно данным Федерального статистического наблюдения за 2009 год вновь выявлено и учтено 114 715 детей, оставшихся без попечения родителей (в среднем 314 детей ежедневно). Из них стали сиротами по причине судебных решений о лишении родительских прав 50 323 ребенка (в среднем 138 детей каждый день)⁴⁶. Причина массового социального сиротства – отсутствие системы защиты детства, профессионального звена между ребенком или семьей и теми, кто принимает решения об их судьбе. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав практически повсеместно (за редкими позитивными исключениями) не исполняют предусмотренной законом функции координатора. Органы опеки и попечительства работают в установленном законом карательном режиме, а учреждения социального обслуживания функционируют в основном в режиме финансово-распределительных агентств. Общественная палата

46 Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за 2009 год. Федеральное статистическое наблюдение. <http://www.ed.gov.ru/files/materials/12934/103rik.pdf>

выступила с инициативой создания системы органов профессионального сопровождения, целью которых является сохранение семьи, оказание ей адресной помощи.

Одним из приоритетных направлений социальной политики Российской Федерации является **защита прав и свобод несовершеннолетних, противодействие преступлениям в отношении детей**. Проблема детского неблагополучия стоит в нашей стране предельно остро, наблюдается устойчивая тенденция роста преступлений против несовершеннолетних. За первое полугодие 2010 года более 53 тыс. детей стали жертвами преступлений, из них пострадали от преступлений против жизни и здоровья – 16,5 тыс., против половой свободы и половой неприкосновенности – более 5 тыс. За этот же период более 11 тыс. детей находились в розыске, причем 488 из них малолетние, а около 1,5 тыс. детей до сих пор не найдены⁴⁷.

За последние годы число преступлений сексуального характера, совершаемых в отношении несовершеннолетних, значительно увеличилось. Оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних вырос в 10 раз. Количество только выявленных фактов вовлечения несовершеннолетних в занятие проституцией возросло в 11,8 раз. Исследования ведущих криминологов показывают, что возраст жертв сексуальных посягательств колеблется от 4 до 15 лет, чаще всего подвергаются насилию дети от 3 до 9 лет. Нарастание столь негативных тенденций обусловлено наличием ряда факторов, среди которых прежде всего неэффективная правоприменительная практика и падение доверия со стороны населения к правоохранительным органам. Не менее значимы правовой нигилизм многих граждан, недостаточная скоординированность действий и решений государственных структур, правоохранительных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления и общественных объединений в области решения проблем профилактики преступлений в отношении несовершеннолетних и их реабилитации, а также неготовность жертв насилия предавать огласке произошедшее с ними. Повлиять на ситуацию призван Федеральный закон от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», разработанный с участием экспертов Общественной палаты. Он существенным образом усилил уголовную ответственность за совершение преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних.

По итогам круглого стола по вопросу правоприменительной практики в отношении несовершеннолетних, проведенного в Общественной палате в июне 2010 года, были разработаны рекомендации законодательного и организационного характера по формированию единого подхода к решению проблемы насилия над несовершеннолетними и совершенствованию профилактики подростковой преступности. В частности, были предложены следующие меры:

- создание на базе института Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ межведомственного государственно-общественного совета по реализации Конвенции о правах ребенка в Российской Федерации;
- создание в системе Следственного комитета РФ специального подразделения по расследованию преступлений против несовершеннолетних;
- обеспечение надзора за лицами, совершившими преступления сексуального характера против несовершеннолетних и освобожденными из мест лишения свободы (проект федерального закона об общем надзоре находится на рассмотрении в Государственной Думе);
- реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в целях максимального обеспечения прав детей, их защиты от преступных посягательств, решение вопросов профилактики насилия (уход от работы исключительно с несовершеннолетними правонарушителями) и ряд других мер.

47 http://www.sledcomproc.ru/actual/32506/?sphrase_id=38205 (Тезисы выступления первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Председателя Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации А.И. Бастрыкина на расширенном заседании коллегии Следственного комитета 28 октября 2010 года).

В настоящее время подготовлен проект концепции и других необходимых документов для создания «Российского национального центра помощи пропавшим и пострадавшим детям».

В рамках дальнейшего совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в области защиты прав и интересов несовершеннолетних, внедрения ювенальных технологий, профилактики преступлений, ужесточения наказания за преступления против несовершеннолетних, улучшения процессуального положения несовершеннолетних необходимы:

- обеспечение определенности уголовного законодательства в части разграничения насильственных и ненасильственных половых преступлений против детей, устранение пробелов и противоречий;
- восстановление специального рецидива преступлений в отношении несовершеннолетних, т. е. усиление ответственности для лиц, судимых за ранее совершенные аналогичные преступления;
- закрепление положения, согласно которому наличие судимости за преступления против детей влечет запрет на профессиональную деятельность и занятие должностей, связанных непосредственно с работой с детьми;
- конкретизация диспозиции статьи 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», отделение ее состава от других преступлений в целях более эффективного правоприменения;
- закрепление положения, согласно которому при решении вопроса об условно-досрочном освобождении суд в обязательном порядке должен учитывать заключение психолого-психиатрической экспертизы для данной категории преступников;
- закрепление 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;
- установление беспомощного состояния малолетнего или несовершеннолетнего потерпевшего в качестве обязательного основания назначения судебной экспертизы;
- обеспечение конфиденциальности информации об участии в уголовном деле несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, а также установление уголовной ответственности за распространение информации об указанных лицах;
- ратификация международных нормативных правовых документов, а именно Дополнительного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и Конвенции Совета Европы о защите детей от эксплуатации и посягательств сексуального характера.

Часть этих предложений была реализована в проекте Федерального закона № 349188–5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних», внесенного группой депутатов Государственной Думы. Несмотря на свою очевидную актуальность и значимость, данный законопроект не принимается длительное время и все еще находится на стадии предварительного рассмотрения.

Большой проблемой общества в 2010 году стала криминализация отдельных сегментов Интернета, распространение детской порнографии в Сети. Многочисленные общественные организации стали вести работу по противодействию негативному информационному влиянию на детей в Интернете. Эти инициативы были поддержаны специалистами, которые стали вести работу по формированию чистой и безопасной интернет-среды. В частности, была организована электронная горячая линия, дающая возможность анонимно сообщить о встречном пользователем противоправном контенте. За одиннадцать месяцев 2010 года на горячую линию Центра безопасного Интернета поступило 12 316⁴⁸ сообщений. Международная

48 Центр безопасного Интернета в России www.saferinternet.ru

интегрированность позволяет оперативно бороться и с контентом, расположенным за рубежом, – информация о таком контенте поступает аналогичным горячим линиям, входящим в международную сеть INHOPE.

Социально ответственная интернет-индустрия предлагает пользователям защитное программное обеспечение, позволяющее избежать доступа к нежелательному для детей контенту – в частности, контентные фильтры, которые могут быть установлены на домашние компьютеры, а также функции родительского контроля непосредственно от провайдеров. Ряд таких решений предлагается пользователям бесплатно, как, например, фильтрованное решение «Интернет-Цензор». Соответствующие тарифные планы предлагаются и для мобильного Интернета.

Значительное внимание уделяется продвижению идей безопасного использования Интернета и мобильных технологий в регионах России. В 2010 году мероприятия Международного Дня безопасного Интернета (Safer Internet Day) прошли в 35 субъектах Федерации⁴⁹.

Важной частью государственной политики по защите детства должна быть **социальная реабилитация подростков, попавших в трудную жизненную ситуацию**. Красная нить этой политики – создание таких условий, которые позволят молодому человеку ощутить себя полноправной личностью, членом гражданского общества, человеком с достоинством, у которого есть защита, учеба, работа и будущее.

Сегодня социальный кризис сопровождается ростом бездуховности, пересмотром ценностных ориентиров, падением престижа материнства. Идет процесс деморализации молодежи, в том числе расширения асоциального поведения несовершеннолетних и соответствующий рост подростковой преступности. Рушатся устои семьи, ее воспитательная функция нивелируется, а распад традиционных нравственных норм сопровождается употреблением алкоголя, наркотических и психотропных веществ. Тревожит рост числа молодежных агрессивно настроенных группировок, что в конечном итоге заставляет государство реагировать запретительными мерами (например, ограничивать время и места, в которых могут находиться дети, вводить ответственность родителей за то, что оставили детей без присмотра и др.).

Наряду с формированием ориентации на здоровый образ жизни, необходима активизация усилий по ориентации молодежи на семейные ценности. Необходимо развивать систему дополнительного образования, возрождать и развивать систему творческого воспитания подрастающего поколения, физкультурно-спортивного развития, обучения музыке, изобразительному искусству, систему выявления, поддержки и продвижения особо одаренных детей.

Один из главных вопросов на повестке дня – **возврат молодежи в село**. Связан он прежде всего с необходимостью обеспечить продовольственную безопасность страны на долгосрочный период. По данным исследования, проведенного Российским союзом сельской молодежи (РССМ) в апреле-мае 2010 года⁵⁰, 48,8% молодежи села не видят свою жизнь в сельской местности. При этом доля тех, кто планирует покинуть село с возрастом постепенно растет и достигает своего максимума к 21 году (66,5%). Этот возраст совпадает с моментом окончания профессионального учебного заведения (как правило, в городах), а значит и подготовкой специалиста для нужд сельской местности (рис. 11).

То же исследование определило мотивы принятия решения молодыми людьми о переезде в город. Среди главных были выделены: отсутствие жизненных перспектив, отсутствие на селе условий для нормальной жизнедеятельности и высокая привлекательность городской жизни. Среди мотивов, определяющих выбор села для дальнейшей жизни, участники опроса РССМ выделяют чувство патриотизма по отношению к своей малой родине. Такие результаты позволяют нам говорить о необходимости дальнейшей работы в сфере патриотического воспитания молодежи, развитии соответствующих программ.

49 Официальный сайт недели безопасного Рунета \\<http://2010.i-safety.ru/region/>

50 Исследование «Российская сельская молодежь: ожидания, настроения, установки, образ жизни» проведено Российским Союзом сельской молодежи в 9 регионах России. Опрошено 2454 респондента.



Рис. 11. Вы собираетесь связать жизнь с селом?

Из основных вопросов, волнующих сельскую молодежь, участники опроса указали:

- обеспечение рабочими местами (безработица, невозможность трудоустройства, неравные условия конкуренции на рынке труда и т. д.) (19,3%);
- проблема организации досуга (18,5%);
- вопросы образования и воспитания (13,6%);
- борьба с распространением вредных привычек (наркомания, алкоголизм, курение и т. д.) (11%);
- необходимость скорейшего решения жилищной проблемы (7,3%).

Принятые и реализуемые федеральные и региональные целевые программы, направленные на изменение сложившейся ситуации, пока не дают стабильного и ощутимого эффекта. Более 80% опрошенных ничего не знают об этих программах. Учитывая, что в 2010 году заканчивается реализация федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года», необходимо при разработке и реализации следующих программ выделить работу с сельской молодежью и провести комплекс мероприятий для этой социально-демографической группы. Принципиальное значение при этом имеет разработка и внедрение комплексных программ развития муниципальных районов, включая укрепление малых городов как сервисных центров для модернизируемого агроиндустриального комплекса.

Важной частью социальной политики государства является **помощь престарелым людям**, к которым принято относить граждан в возрасте 60 лет и старше. В условиях нарастающего старения нации проблема помощи пожилым становится все более актуальной. По мнению половины россиян (46%), право на социальное обеспечение в старости является одним из наиболее важных наряду с правом на бесплатную медицинскую помощь, на труд, на бесплатное образование и на жизнь⁵¹. Потенциал гражданского общества – некоммерческих организаций и самоорганизации граждан – следует признать высоким для целей оказания помощи пожилым.

Вместе с тем пока преждевременно говорить о наличии профессионалов по оказанию социальных услуг населению старших возрастов – социальные работники в определенной степени уверены в достаточности собственного житейского опыта для выполнения работы⁵². Не случайно россияне предпочитают оказывать помощь пожилым людям

51 По данным опроса по технологии Георейтинга, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ – ВШЭ и фондом «Общественное мнение» в 2009 году (n = 41500 респондентов).

52 Яцемирская Р. С., Беленькая И. Г. Социальная геронтология. М.: Владос, 1999.

не в рамках формальных организаций, а частным образом. Наиболее широко используемым способом оказания частных пожертвований является оказание помощи в одиночку, без использования каких-либо институциональных каналов.

Основные шаги, которые необходимо незамедлительно принять государству и гражданскому обществу в сфере защиты прав пожилых людей, это:

- обеспечить реализацию конкурентных механизмов бюджетного финансирования социальных услуг, обеспечивающих активное вовлечение негосударственных организаций, добровольцев в процесс социального обслуживания населения, развитие механизмов частно-государственного и общественно-государственного партнерства;
- внедрить систему социального сертификата, включающую перечень социальных услуг пожилым гражданам, а также социальных карт, предоставляющих возможность приобретения товаров по сниженным ценам, оплаты услуг (коммунальные услуги, оздоровительные учреждения, юридические услуги и т. д.);
- предоставить возможность обучения членам семей, осуществляющих уход за пожилыми людьми, базовым медицинским навыкам, способам бесконфликтного общения с пожилыми;
- внедрить в субъектах Российской Федерации практики мобильных бригад оказания социальной и медицинской помощи пожилым, а также развитие механизмов надомного и семейного обслуживания (институт патроната, сиделок и нянь, санаторий на дому, хоспис на дому, служба социальных помощников, социального сопровождения и т. д.);
- обеспечить постоянную социальную и медицинскую помощь одиноким, больным, прикованным к постели участникам Великой Отечественной войны;
- организовать повсеместное применение практики создания центров оказания социальной и медицинской помощи пожилым людям, в том числе с привлечением труда добровольцев;
- обеспечить выявление одиноких, маломобильных граждан пожилого возраста для постоянного наблюдения за их физическим, социальным и материальным положением с целью предоставления при необходимости социальных и бытовых услуг и обеспечения превентивных мер по безопасности их проживания. Создать возможность использования пожилыми людьми спортивных, оздоровительных, рекреационных объектов, в том числе инфраструктуры учреждений общего и профессионального образования;
- обеспечить проведение сплошного обследования домов престарелых и отделений сестринского ухода в муниципальных учреждениях здравоохранения с целью выявления первоочередных потребностей в проведении ремонта, дополнительного обеспечения медицинским оборудованием и медикаментами, повышения качества оказываемых социальных и медицинских услуг;
- обеспечить разработку федерального закона, направленного на развитие механизмов общественного контроля в домах-интернатах и социально-реабилитационных учреждениях;
- обеспечить повышение качества услуг, предоставляемых в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, включая расширение перечня проводимых культурно-массовых и физкультурно-оздоровительных мероприятий, осуществление трудовой реабилитации, проведение ежегодного мониторинга качества предоставляемых услуг в указанных учреждениях;
- представить предложения по совершенствованию механизмов социального обслуживания одиноких лиц пожилого возраста, проживающих в малонаселенных и труднодоступных территориях в сельской местности;
- принять меры по улучшению материально-технического обеспечения социальных работников, их психологической адаптации, правовой защищенности. Обеспечить их при необходимости средствами передвижения и мобильной связью;
- предусмотреть премирование руководящего персонала учреждений социальной сферы, лидирующих по качеству оказываемых услуг.

Для стимулирования участия организаций в оказании социальных услуг необходимо обеспечить создание фонда поддержки благотворительной деятельности, добровольчества и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также начиная с 2011 года реализацию федеральной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих социальные услуги гражданам пожилого возраста. При этом необходимо предусмотреть выделение дополнительного финансирования из средств федерального бюджета, в том числе для предоставления целевых субсидий субъектам Российской Федерации при корректировке проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» и его подготовке к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации. Кроме того, следует освободить от налога на прибыль организации, осуществляющие социальное обслуживание населения (по аналогии с организациями образования и здравоохранения).

Сегодня нужен комплекс мер модернизации социальной инфраструктуры и создания среды, комфортной для проживания пожилых людей, предусматривающий:

- разработку и принятие стандартов обустройства общественных мест, снижение их травматичности;
- доступность транспортных услуг для маломобильных групп населения;
- наличие в государственных и муниципальных учреждениях бланков официальных документов, с текстами, набранными крупным шрифтом;
- обеспечение (совместно с бизнесом) пожилых людей услугами телекоммуникаций (в том числе телефонная связь, Интернет, цифровое телевидение, мобильные телефоны с большими кнопками и крупным шрифтом, создание специальных телевизионных каналов и т. д.).

Не менее остро для пожилых людей стоят проблемы занятости, медицинского обслуживания, правовой защиты. В частности, сегодня необходимо разработать программу повышения квалификации, профессиональной переподготовки и переобучения пожилых людей, в том числе обучения навыкам пользования персональным компьютером и сетью Интернет, обеспечить разработку программ развития общественных организаций пожилых (клубов по интересам, обществ добровольной взаимопомощи, товариществ пожилых людей и т. д.). Для улучшения правовой защиты пожилых людей следует:

- организовать бесплатное консультирование пожилых людей в сфере их личных и имущественных прав, в том числе в университетах третьего возраста, а также в домах-интернатах для престарелых и инвалидов;
- организовать предоставление нотариальных и юридических услуг пожилым людям на льготной основе;
- усилить работу по противодействию мошенничества в сфере лекарственного обеспечения пожилых людей.

Сегодня в России количество ветеранов и лиц, к ним приравненных, исчисляется миллионами. В их числе фронтовики Великой Отечественной войны, труженики тыла, участники локальных войн и вооруженных конфликтов. Главные проблемы сегодняшних ветеранов – низкий уровень пенсий, который в некоторых регионах не достигает прожиточного минимума. Самое большое количество жалоб о низком уровне пенсии поступает от военных пенсионеров. За последние 10 лет их пенсия практически не изменилась. Она стала ниже, чем средняя пенсия у гражданских пенсионеров. Отсюда требование об ускорении разработки и принятия нового закона о пенсионном обеспечении этой категории ветеранов. К другим проблемам следует отнести: обеспечение достойным жильем, плохие социально-бытовые условия, высокие цены на основные группы товаров первой необходимости. Сегодняшним ветеранам не хватает должного внимания и почтения окружающих, в том числе и близких, они отмечают равнодушие органов власти к проблемам старшего поколения. Одним из важнейших направлений по улучшению качества жизни ветеранов видится расширение масштабов и повышение качества предоставления социальных услуг.

Приоритетом в этом направлении должно стать развитие конкурентных механизмов предоставления услуг социального обслуживания и эффективное использование в этой сфере потенциала негосударственных некоммерческих организаций. Ряд шагов в направлении поддержки некоммерческих организаций уже сделан. Так, были приняты в первом чтении поправки в Налоговый кодекс, распространяющие социальные налоговые вычеты на пожертвования в благотворительные организации и фонды целевого капитала, освобождающие от обложения НДС услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми.

Несмотря на то что наша страна готовится к ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов, 12 октября 2010 года Госдума приняла в первом чтении законопроект № 443101–5 «О внесении изменений в статьи 11 и 11–1 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»», отменяющий действующие размер и порядок выплаты компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами технические средства реабилитации (ТСР). Принятие данного законопроекта вызвало закономерный протест со стороны инвалидов и общественных организаций, так как совершенно очевидно, что его вступление в силу приведет к снижению уровня и качества жизни инвалидов.

Главный аргумент нововведения – «повышение эффективности» (т.е. сокращение расходов федерального бюджета), а также тот факт, что «самостоятельно приобретаемые инвалидами ТСР, как правило, обладают дополнительными потребительскими функциями, не имеющими отношения к целям реабилитации»⁵³. Данное утверждение представляется весьма сомнительным и не имеющим массового характера. Трудно представить себе инвалидную коляску, обладающую излишними функциями или деталями, которые не оказывают влияния на ее функциональность. Отмена 100% компенсации стоимости приобретаемого ТСР снизит благосостояние инвалидов, понизит для них качество жизни, лишит многих инвалидов возможности полноценной интеграции и адаптации. Реабилитационный процесс станет менее эффективным. Особенно это касается детей-инвалидов. Принятие законопроекта станет серьезным шагом назад в деле социальной защиты инвалидов, подорвет доверие к руководству страны. В то же время поскольку действующий закон не лишен недостатков, приводящих к злоупотреблениям, есть объективная необходимость в его корректировке.

Усилия государства и гражданского общества должны быть направлены также на поддержку общественности, выступающей за создание в нашей стране безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями, улучшение организации их медицинского обслуживания, реабилитации, образования и трудовой деятельности. Целесообразно учредить на федеральном уровне и в регионах должность уполномоченного по правам инвалидов.

По-прежнему остро стоит проблема обеспечения деятельности стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов. По данным исследования, проведенного в декабре 2009 года, из 4333 зданий, в которых расположены эти учреждения, 667 нуждаются в капитальном ремонте, а некоторые находятся в аварийном состоянии и могут в любую минуту обрушиться⁵⁴.

В 2010 году внимание было приковано к Федеральному закону № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Закон кардинально меняет юридическое и социально-экономическое положение всех государственных и муниципальных учреждений. В экспертном заключении Общественной

⁵³ Законопроект № 443101–5 «О внесении изменений в статьи 11 и 11–1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

⁵⁴ Приют особого риска. Прокуратура проверяет все социальные учреждения страны. Опубликовано в РГ (Неделя) № 4848 от 12 февраля 2009 года (<http://www.rg.ru/2009/02/12/arest-direktor.html>)

палаты указано, что принятие этого законопроекта, регламентирующего принципы и порядок реформирования бюджетной сферы, является необходимым элементом общей стратегии модернизации России. В то же время были отмечены некоторые недостатки законопроекта. В этой связи Общественная палата предложила установить переходный период (со дня официального опубликования закона до 1 июля 2012 года), который позволил бы бюджетным и казенным учреждениям действовать в прежнем правовом режиме. Так, на переходный период предстоящей рационализации сети бюджетных учреждений (5–7 лет) целесообразно создание федерального и региональных фондов поддержки социальной сферы, выделяющих институциональные гранты на поддержание функционирования соответствующих учреждений при недостатке у них собственных средств.

Стремление выявить различные точки зрения по волнующему обществу вопросу проявилось в проведенных Общественной палатой слушаниях по вопросу перспективы **увеличения пенсионного возраста**. Это не только чрезвычайно важный социальный, но и политически острый вопрос, который политики опасаются обсуждать. Но данный вопрос нельзя игнорировать. Общественная палата в этом случае стала институтом, действующим на опережение. Слушания были призваны направить обсуждение в конструктивный формат, не дожидаясь, когда слухи и опасения по поводу сугубо предварительного правительственного проекта мотивируют людей выйти на улицу.

Главной темой обсуждения стало то, что вопрос отнюдь не сводится к механическому повышению возраста выхода на пенсию. Это комплексная проблема, связанная с уровнем и качеством жизни, рабочими местами, планами развития экономики и социальной сферы. Выявленные на слушаниях точки зрения позволят правительству и общественным организациям уточнить свои подходы к проблеме и увидеть ее комплексный характер. Работа в этом направлении непременно будет продолжена, так как вопросы реформ в области пенсионного обеспечения относятся к ключевым направлениям социально-экономического развития российского государства.

Политика модернизации всех сторон социальной и экономической жизни страны настоятельно требует формирования и консолидации «модернизационной коалиции», способной мобилизовать все здоровые силы российского общества на усиление деятельности по преодолению последствий финансового кризиса и повышение эффективности государственного и муниципального управления по критерию **качества жизни** граждан страны.

Поэтому изучение и оценка качества жизни населения и эффективности управления в регионах – объективное требование времени и современного этапа развития российского общества, своеобразный ответ на социальный запрос общества на модернизацию управления российским государством и эффективность системы социальной политики, на борьбу с бедностью.

Согласно проведенному исследованию⁵⁵, значительная часть населения регионов России (более 30%), оценивая свою жизнь в конкретном муниципальном образовании, отмечают позицию «комфортно». «Наиболее комфортно» оценивают свою жизнь жители регионов Сибирского, Центрального и Северо-Западного федеральных округов. «Наименее комфортно» – жители регионов Южного и Уральского федеральных округов. При этом наиболее позитивные оценки комфортности жизни населением регионов России в основном связаны с условиями, созданными в таких сферах жизнедеятельности, как связь, культура

55 Всероссийское исследование «Качество жизни населения и эффективность управления в регионах России в условиях преодоления последствий кризиса» было проведено НКО фондом «Социальная инноватика» в декабре 2009 – мае 2010 годов на средства гранта, выделенные Институтом общественного проектирования (ИНОП) в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 160 – рп. «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» в 30 субъектах в 7 федеральных округах России по Всероссийской репрезентативной выборке, общий объем которой составил 3950 респондентов.

досуга, торговля, строительство и инфраструктура. Снижают оценку комфортности проживания недостатки и проблемы в сферах ЖКХ, транспорта, медицинского обеспечения, образования, трудоустройства населения, экологии, общественной и личной безопасности граждан.

В целом качество жизни оценено населением регионов России «несколько ниже, чем удовлетворительно». Наиболее позитивно оценено качество жизни жителями регионов Центрального федерального округа, наиболее негативно – Дальневосточного федерального округа.

Наиболее актуальные и первоочередные проблемы большинства населения страны на сегодня проявляются в сфере здравоохранения, ЖКХ, охраны правопорядка и личной безопасности граждан, в материальной и социальной сферах. Среди них наиболее остро воспринимаются населением в такие проблемы, как:

- закрытие предприятий и учреждений и отсутствие в этой связи рабочих мест (около 48% респондентов);
- платные медицинские и образовательные услуги (21 и 23% респондентов соответственно);
- низкий уровень охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности (около 30% респондентов);
- постоянный и неконтролируемый рост тарифов на коммунальные услуги при сохраняющемся качестве оказываемых услуг (более 20% респондентов);
- рост цен на товары народного потребления и горюче-смазочные материалы (13,5% респондентов);
- коррупция в основных сферах обеспечения жизнедеятельности – правоохранительной, образовательной, здравоохранении, ЖКО и ЖКХ, сфере управления (от 8 до 12% респондентов).

Не менее актуальными проблемами в условиях преодоления финансового кризиса для жителей регионов страны остаются проблемы, связанные с низким уровнем жизни и социальным расслоением, а также низким уровнем зарплат в бюджетной и социальной сферах, низких пенсий – на фоне роста цен, инфляции и отстающей индексации.

Важными источниками неудовлетворенности населения условиями в основных сферах жизнедеятельности, являются:

- в сфере поддержания здоровья: стремительное и неуправляемое расширение спектра платных медицинских услуг на фоне нехватки врачей и медицинских специалистов; снижение компетенций персонала, отсутствие нормальной, системной работы поликлиник и условий в больницах;
- в сфере получения образования: недоступность платного образования и катастрофическая нехватка детских садов и мест в них, а также закрытие школ и детских садов в сельских поселениях;
- в сфере культуры и досуга: недостаточное количество доступных учреждений для занятий спортом, отдыха и досуга, высокие цены, нехватка кружков и секций, а также недостаточное развитие и отсутствие спортивных сооружений и площадок (стадионов и т. п.);
- в области обеспечения качества жилища: низкое качество работы коммунальных служб и управляющих компаний на фоне нерегулируемого и непонятного для большинства жителей роста тарифов и цен на услуги, перебои с электричеством, теплом, водой, а также неблагоустроенность дворов, территорий, отсутствие капремонта и наличие большого количества ветхого жилья;
- в сфере торгового обслуживания: высокие цены, низкое и сомнительное качество продовольственных и товаров повседневного спроса, нарушение правил и низкая культура торговли, включая хроническое нарушение санитарных норм;
- в сфере транспортного обслуживания: плохое качество дорог, изношенность или отсутствие муниципального общественного транспорта, неблагоустроенность остановок, тротуаров, пробки в крупных городах и непродуманность транспортных развязок;

- в сфере охраны общественного порядка и обеспечения личной безопасности жителей: плохая работа милиции на фоне роста преступности и незащищенности от криминала, коррупция среди сотрудников правоохранительных органов (милиции, следствия, судов, прокуратуры), неукомплектованность и нехватка кадров в милиции, особенно участковых;
- в сфере охраны окружающей среды: несанкционированные свалки, мусорки, высокая загазованность и засоренность территорий, недостаток и низкая эффективность мер по охране окружающей среды.

Приведенный анализ показывает, что люди в стране стали более внимательно и ответственно относиться к качеству своей жизни и готовы за него бороться. Это наглядно иллюстрируют как критические оценки деятельности субъектов управления по его обеспечению, так и оценка качества предоставляемых услуг в основных сферах жизнедеятельности и изменившееся отношение жителей к выбору и качеству продуктов питания и других товаров, а также к состоянию окружающей среды.

Результаты исследования показали, что в массовом и специализированном сознании граждан страны сформировались два основных вектора социальных ожиданий от деятельности власти всех уровней по повышению качества жизни населения регионов России:

- ожидание усиления приоритетов по развитию социального государства, где качество жизни людей является его критерием;
- ожидание стабильного поступательного развития общества и преодоления последствий кризиса.

Сегодня тип и основные характеристики качества жизни населения во многом связаны с характером социальной стратификации и социального взаимодействия различных социальных групп. Для российского населения качество жизни сегодня определяют в первую очередь характер удовлетворенности – неудовлетворенности, принятия – непринятия сложившихся условий и возможностей их изменения для обеспечения продуктивного развития. В рамках такого подхода можно выделить три базовых проблемы формирования качества жизни в реальном контексте социально-экономического положения России.

Прежде всего, бедность населения. Анализ результатов многолетних исследований⁵⁶ показывает, что у нашей бедности особый характер. Она носит скорее социально-психологический, чем социально-экономический характер. Очевидно, нужна общественная оценка этого социального явления и общественный контроль его состояния. Во-вторых, одна часть российского сообщества объявляет себя бедной и не хочет соглашаться, что она таковой не является, а другая – считает себя богатой и не считает необходимым менять качество своей жизни. Сегодняшний российский средний класс – те, кто себя к нему относит, это люди, имеющие значительный уровень доходов, самостоятельные источники их формирования вне патерналистской заботы государства. Однако уровень таких доходов, как правило, находится в пределах 2–3-х прожиточных минимумов. Очевидно, такой средний класс не может реализовать современные модели потребительского поведения.

При этом для всех без исключения социальных групп российского общества особую остроту приобрела проблема справедливости. Равенство возможностей в массовом сознании есть базовое основание свободы, а значит и демократии.

Таким образом, в повестку дня гражданского общества представляется необходимым включение трех проблем общественного развития:

- бедность и конкретные стратегии ее преодоления;
- средний класс и возможности его развития;
- социальная справедливость и пути ее формирования.

⁵⁶ Мониторинговое исследование «Социально-экономическое положение населения Красноярского края. 2004–2010 годов», объем выборки – 1800 единиц анализа; Исследование «Качество жизни населения Новосибирской области. 2007–2010 годов», объем выборки – 3800 единиц анализа и др. Научный руководитель исследований д. с. н. Н.Д. Вавилина.

Крайне болезненно граждане России реагируют на негативные тенденции в сфере **ЖКХ**. Основными проблемами ЖКХ на сегодняшний день являются:

- постоянный рост платежей при отсутствии видимых изменений в качестве и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- высокий износ жилого фонда и коммунальной инфраструктуры. Только по официальным данным Министерства регионального развития, 60% жилого фонда на сегодняшний день отработали свой срок;
- сложность и запутанность систем управления сферой ЖКХ, ввиду отсутствия четкого законодательного регулирования взаимоотношений между тремя заинтересованными сторонами в процессе поставки коммунального ресурса (жители – управляющая компания – ресурсоснабжающая организация);
- проблема неплатежей существует либо при недополучении управляющей компанией денежных средств с населения, либо при нецелевом использовании полученных средств. В этих случаях ресурсоснабжающие организации не получают оплаты за потребленные ресурсы.

22 сентября 2010 года в стенах Общественной палаты были проведены слушания «Жилищно-коммунальный сектор: подготовка к зиме. Проблемы, угрозы, социальные вызовы», по итогам которых в федеральные органы государственной власти были отосланы рекомендации. Основные тезисы данного документа:

- необходимость внесения изменений в действующий Жилищный кодекс Российской Федерации по части законодательного закрепления ответственности управляющих компаний перед жильцами;
- необходимость увеличения ответственности неплательщиков и расширения спектра возможных мер воздействия к ним;
- придание единым расчетно-кассовым центрам правового закрепления в российском законодательстве.

По результатам слушаний и на основе большого количества обращений граждан, которые после начала отопительного сезона столкнулись с перебоями в теплоснабжении, была открыта горячая линия по проблемам жилищно-коммунального сектора.

Сильная засуха и масштабные природные пожары, охватившие летом 2010 года значительные территории нашей страны, привели к резким и необоснованным скачкам цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости. Резкое повышение цен сильно отразилось прежде всего на социально незащищенных слоях населения – пенсионерах, молодых семьях, инвалидах, ветеранах. Согласно данным Общественной палаты, цены на продукты первой необходимости – хлеб, картофель, яйца, подсолнечное масло – выросли во многих регионах.

Результаты мониторинга цен на социально значимые продукты питания, осуществленного Общественной палатой в 2010 году, показывают, что рост цен на продукты питания, а именно на продукты сельского хозяйства, в августе – начале сентября объяснялся двумя факторами. Во-первых, объективной ситуацией – в связи с засухой часть урожая зерновых погибла, что вызвало у населения озабоченность возможным дефицитом продуктов сельского хозяйства. Спрос на крупы заметно увеличился, следовательно, выросла и цена. Во-вторых, спекулятивным фактором – возможность дефицита явилась поводом для развития спекуляции на продуктах питания. Урожай в этом году составил не менее 60 млн тонн. С учетом переходящих запасов в 21–25 млн тонн этого достаточно для удовлетворения внутренних потребностей в продовольственном и фуражном зерне.

При решении модернизационных задач, нельзя забывать, что конечной целью принимаемых мер является повышение уровня и качества жизни людей. Ратифицированная Россией Европейская социальная хартия задает новые стандарты в социальной сфере и социальной поддержке уязвимых групп населения. Это придает особую актуальность разработке Социального кодекса Российской Федерации, принятие которого позволит перейти к реализации целостной социальной политики, основанной на международно признанной системе социальных стандартов, выработать единство принципов социальной политики.

Сегодня Россия сталкивается с новыми вызовами: сохраняется высокий уровень дифференциации в доходах населения, идет рост межрегиональных различий в качестве жизни граждан, остается неудовлетворительным положение инвалидов и пенсионеров, не решены проблемы детей-сирот. Все это только усиливает социальную напряженность в стране.

7–8 мая 2010 года при поддержке Общественной палаты РФ состоялся 2-й Всероссийский фестиваль социальных программ «Содействие», который стартовал в начале 2010 года конкурсами социальных проектов, представленных бизнесом, НКО, органами власти и местного самоуправления. Конкурсы «Доброе дело», «Формула будущего», «Социальный креатив» – это своеобразный полигон для выявления лучших инноваций и креативных решений в социальной сфере. Широкая география и глубокое содержание конкурсных работ говорят о том, насколько велик потенциал гражданского общества в социальной сфере. Объявленные в рамках фестиваля премии «Социальный Олимп» и «СоУчастие» позволили выделить тех россиян, чье личное участие в социальной жизни России было наиболее заметным, а названия премий Оргкомитета «Социально ответственный регион», «Социально ответственный город» говорят сами за себя.

Победители конкурсов и лауреаты премий фестиваля были названы на главном его мероприятии – форуме «Общество, власть и бизнес. Взаимодействие в социальной сфере». Форум – это мультимедийная площадка для обмена мнениями, жарких дискуссий и конкретных договоренностей в ходе конференций, круглых столов и презентаций лучших социальных проектов.

29–30 сентября 2010 года Общественной палатой совместно с Минздравсоцразвития был проведен общероссийский форум «Актуальные вопросы социальной политики России», который внес существенный вклад в становление конструктивного диалога с некоммерческими социально ориентированными организациями. В мероприятии приняли участие руководители министерства, а также более 50 заместителей глав субъектов Федерации, ответственных за реализацию социальной политики. На форуме был представлен новый проект Палаты – общероссийский информационный портал «Социальная карта Российской Федерации». В его основу положен принцип отражения уровня социального развития отдельных регионов страны, а также изменений социального положения в сторону улучшения (ухудшения) степени благополучия граждан в зависимости от активных действий (бездействия) местных властей и факторов техногенного, природного и иного характера.

2.5. Региональная политика

В большинстве субъектов Федерации есть основания говорить о завершении выхода из затянувшегося кризиса, однако темпы роста экономики

и работы по различным направлениям социально-экономического развития все еще невысоки. Наряду с объективными обстоятельствами и осторожностью банков в отношении инвестирования в долговременные проекты, это усугубляется сохраняющейся слабостью региональной политики федерального центра. Правительство (в первую очередь Министерство финансов Российской Федерации) сосредоточило внимание на предоставлении дотаций в ущерб субсидированию развития регионов в опоре на их собственные ресурсы.

Остается низким уровень содержательной координации регионального развития внутри самого правительства. Практически нет кооперации между общественными советами ключевых министерств, вследствие чего возможности экспертных сообществ используются в недопустимо малой степени. Разработка чрезвычайно важных законов и поправок к действующим законам также осуществляется без достаточного включения ресурсов широкого экспертного сообщества.

В результате, к примеру, уже принятая в первом чтении поправка к Градостроительному кодексу Российской Федерации, узаконивающая понимание задач

территориального планирования, воспроизводит, по существу, норму представления, характерную для 1930-х годов.

Вместо понимания развития в регионах как комплексного процесса модернизации всех сторон жизни на территориях, мобилизации человеческого капитала, учета экологических и социальных ограничений законодательно закрепляется только одно: размещение объектов федерального и (уровнем ниже) регионального значения. К счастью, в настоящее время процесс принятия закона приостановлен, благодаря позиции Администрации Президента РФ, однако важен сам тренд. Так, приняты во втором чтении поправки к тому же Градостроительному кодексу, вследствие чего содержание столь важного стратегического документа как генеральный план развития муниципального образования полностью лишается своего концептуального смысла. В Государственной Думе готовится к первому чтению законопроект, в самом названии которого отражена путаница в представлениях о комплексном развитии на территориях: «О зонах территориального развития в Российской Федерации». В действительности речь может идти о зонах опережающего развития, по существу, совпадающих с агломерациями, формирующимися на базе крупнейших городов (федеральный масштаб), на базе средних городов (региональный масштаб) и вокруг избранных по объективным критериям малых городов как сервисных центров для модернизируемого агрокомплекса.

К сожалению, упорно воспроизводится стремление ключевых федеральных министерств сосредоточить внимание на односторонне понимаемой задаче выравнивания условий жизни. За счет такой однобокости трактовки, во-первых, задача развития выводится на второй-третий план, а, во-вторых, даже выравнивание по схеме повседневного функционирования не решается в надлежащей мере. Происходит это вследствие того, что в осуществляемой региональной политике не делается различий между спецификой регионов. Речь не только о малых республиках, но и о регионах исторического центра России, где различия между Калужской и Псковской, к примеру, или Воронежской и Архангельской областями весьма значительны.

Очевидно, что при безусловном сохранении принципа единства базового законодательства ряд кодексов и отдельных законов нуждаются в корректировке в сторону признанной необходимости учета региональной специфики в вопросах землеосвоения, природоохраны и территориального планирования: от схем территориального планирования до генеральных планов поселений. В последнее время Министерство регионального развития Российской Федерации предпринимает попытки разработать более дифференцированную концепцию региональной политики, акцентируя необходимость селективного подхода к регионам. Однако эти попытки останутся декларативными, пока не будут подкреплены привлечением к работе существующего в стране экспертного сообщества по региональному развитию.

При чрезвычайном многообразии задач Министерства регионального развития (от ЖКХ и строительства до этнокультурной политики) понятийная сумятица не удивляет. К ней добавляется некомпетентность СМИ, вследствие чего тема развития агломераций преобразуется в медийном поле в абсурдную идею замещения восьми десятков субъектов Федерации двумя десятками агломераций, которую упорно муссировала пресса, порождая в регионах ненужные и вредные слухи.

Предпринятая в последнее время попытка переложить ответственность за разработку региональной политики на федеральные округа, вследствие чего один за другим появляются на свет тексты, именуемые стратегиями, не может быть сочтена удачной по ряду причин. Во-первых, окружные структуры, нацеленные на осуществление контрольных функций, неизбежно стремятся к техническому монтажу текстов, запрашиваемых у региональных властей порознь. Во-вторых, они в еще меньшей степени, чем федеральные ведомства, ориентированы на различение повседневного функционирования в регионах (выплаты пенсий и пособий, зарплата бюджетников и пр.) и собственно развития. В-третьих, округа не имеют в своем распоряжении средств, которые могли бы стимулировать разработку

межрегиональных документов социально-экономического развития на территориях. Наконец, в-четвертых, они в еще меньшей степени, чем региональные власти, настроены на поддержание режима содержательного диалога с муниципалитетами, бизнесом, общественными организациями. Вследствие этого даже такие авторитетные организации, как ассоциации уровня «Сибирского соглашения» не вовлечены в продуктивную работу над территориальным планированием.

Представляется целесообразным использовать возможности федеральных округов для деятельной фокусировки внимания на межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве, предоставив в их распоряжение целевые фонды развития. Речь идет о фондах продвижения экологических и энергосберегающих технологий, фондах развития инновационной линии малого и среднего бизнеса и других схожих задачах. Только при этом условии от функций контроля и администрирования текущей практики можно перейти на уровень стратегического управления развитием в регионах. Существующая практика софинансирования по отдельным программам отличается принципиальным недостатком: наименее продвинутые в экономическом отношении субъекты Федерации, существующие на дотации, которых едва хватает на повседневное функционирование, оказались в положении, когда они не могут участвовать в программах софинансирования даже в минимальной степени. Соответственно более развитые регионы продолжают развитие, хотя и медленнее, чем хотелось бы, тогда как более слабые обрекаются на воспроизводство своей слабости. Как пример: огромный тепличный комплекс в Карачаево-Черкесии при переходе на светодиодные светильники смог бы в разы сократить расходы на энергию, качественно изменив экономическую жизнь на территории – однако для этого необходимы «длинные» кредиты, которые в современных условиях, при существующей банковской системе, мог бы предоставить только целевой фонд развития.

Острой проблемой остается почти полное отсутствие статистики на муниципальном уровне. Для пояснения можно указать один пример: на интернет-сайте малого города США можно узнать не только долю семей с доходом ниже прожиточного минимума, не только долю семей с доходом ниже половины прожиточного минимума, не только абсолютное число тех и других. Там же представлена раскладка этих категорий по возрасту и полу, по числу полных и неполных семей, по числу семей, где у одного есть постоянная работа, а у другого никакой, или есть временные работы – у одного или обоих и т.д. Доступные нам данные служб занятости, в которых нет сведений ни о вахтовиках, ни об отходниках, ни о самозанятых, не выдерживают сравнения с таким стандартом.

Федеральной службе государственной статистики необходимо в кратчайшие сроки выработать отечественный стандарт муниципальной статистики и техник ее агрегирования по субрегионам и регионам.

Для региональных администраций безусловным приоритетом деятельности остается текущее, повседневное функционирование и администрирование: выплаты, льготы, порядок, преодоление чрезвычайных ситуаций и пр. Вопросы развития поселений (а вне поселений нет развития на территориях), следовательно, сложные вопросы реальной инвестиционной привлекательности регионов в этих условиях отодвигаются на второй план. Их решение в большинстве случаев поручается тем же административным подразделениям и службам, которые заняты текущим функционированием.

Недостаточно пока распространена в России практика формирования инвестиционных агентств и корпораций развития, по образцу Калужской области, где такие службы, учреждаемые властью, но не входящие в администрации, достаточно успешно работают уже 8 лет. Однако эта практика почти не воспроизводится, либо же воспроизводится сугубо номинально. Еще реже встречаются попытки формирования такого рода служб в муниципалитетах – как исключение можно рассматривать трехстороннее соглашение между Вологодской областью, мэрией Череповца и «Северсталью» о создании городского инвестиционного агентства. Среди задач такого агентства – диверсификация и расширение рынка

труда в ходе болезненной модернизации основных производств, означающей неминуемое высвобождение тысяч рабочих рук. Особенно ценно, что в этом случае ясно поставлена задача вовлечения общественных организаций и малого бизнеса в конструктивное обсуждение и последовательное решение этой задачи.

В поддержке этого направления работы, где ставка делается не на бюджеты, а на развитие всех форм предпринимательства, видится сегодня главное направление работоспособной региональной политики.

Вместе с тем основными препятствиями на пути формирования эффективной политики комплексного развития оказываются следующие.

Во-первых, исполнительский навык: от реализации постулатов, идущих сверху (или от квалифицированной имитации такого послушания) зависит финансирование региональных программ функционирования и развития, тогда как нередко встречающееся высокомерие федеральных чиновников не способствует выдвижению собственных смелых идей.

Во-вторых, это нежелание осознать сложность собственной региональной структуры – почти во всех субъектах Федерации недостаточно учитываются существенные географические, экономические, историко-культурные различия между субрегионами. Необходимость принимать во внимание эти качественные различия и строить концепции и программы развития, отталкиваясь от них, совершенно очевидно не только экспертным сообществам, но и рядовым жителям. Тем не менее, копируя федеральные схемы и следуя подходам, закрепившимся в инструктивных материалах, идущих от федеральных министерств и ведомств, региональные власти до настоящего времени игнорируют многообразие своих территорий. Только в последнее время и только в немногих субъектах Федерации наметился позитивный сдвиг в этой сфере. Так, в Калужской области разрабатывается особая концепция развития группы районов, примыкающих к границе с Московской областью; в Оренбургской области осознание различий между пятью субрегионами было заложено в актуализованную стратегию регионального развития; такую же задачу ясно видит новая администрация Башкирии, где резко различаются три субрегиона, в той же логике готовится работать Татарстан. В связи с проработкой схем развития агломераций существенно продвинулась работа в Ростовской области и в Кузбассе, где созданный в ходе поиска ответа на проблемы монопрофильных городов инструмент – комплексные инвестиционные планы – породил детальные субрегиональные программы. Это внушает надежду, но задача состоит в том, чтобы такой подход стал нормой, так как он позволяет существенно скорректировать сеть расселения, унаследованную от совсем иной, по существу, страны.

В-третьих, увлекшись распространением властной вертикали на уровень местного самоуправления через замену прямых выборов мэров косвенными выборами глав муниципалитетов и контрактными сити-менеджерами, власти большинства регионов в еще меньшей степени, чем ранее, проявляют склонность видеть в местных сообществах и в администрациях на местах серьезных партнеров по формированию и реализации стратегий развития. Еще менее готовы региональные власти видеть серьезных партнеров в региональных общественных палатах, хотя именно они наиболее полно способны играть роль независимых экспертных площадок. Разумеется, при этом нельзя не признать, что в большинстве случаев и общественные палаты не настроены на предъявление запроса на серьезное партнерство с властью. Наконец, всегда (и справедливо) жалуясь на нехватку средств и отсутствие специалистов, региональные власти упорно не желают распознать огромный ресурс проектных идей и необходимой исследовательской работы в высшей школе, тогда как она, в свою очередь, в подавляющем большинстве случаев также не стремится включиться в процесс обеспечения территориального развития знаниями и умениями.

В-четвертых, региональные администрации очевидным образом не готовы признать, что необходимая стране модернизация означает в том числе и жесткую необходимость

высвобождения миллионов рабочих рук во всех сферах деятельности, включая не только промышленное производство, но и сельское хозяйство и сферу услуг в тех формах, какие существуют до сих пор. Это уже заметно в сфере малого и среднего бизнеса, где крупные сети розничной торговли выдавливают малые торговые предприятия уже не только из крупных, но и из средних по численности населения городов. Актуализируется проблема расширения и диверсификации сфер занятости.

Эту проблему не решают крупные инвестиционные проекты, где численность занятости в разы сокращается за счет внедрения передовых технологий. Эту проблему могут решать только средний и малый сектора предпринимательства. Тем не менее, малый и средний бизнес почти во всех субъектах Федерации отнюдь не занимает первое место в работе региональных администраций. Они, к сожалению, мирятся с многочисленными доказательствами сращивания местных администраций и низовых силовых служб на ниве захвата собственности, подчинения местного бизнеса и недопущения чужаков к разворачиванию неподконтрольного предпринимательства.

Ожидания 2009 года, связанные с кризисом и его последствиями, чувствительно затронули экономику, но не стали дестабилизирующим фактором в российском обществе. Социальная направленность целого ряда государственных программ позволила избежать тяжелых последствий, связанных с безработицей, резким падением доходов, нищетой. Самые тяжелые последствия кризиса имел для моногородов, где власть была вынуждена принимать радикальные меры борьбы с последствием остановки градообразующих предприятий. Остановка производств, вызванная зачастую не самим кризисом, но близоруким эгоизмом владельцев и менеджмента, привела к тому, что государство понесло все риски, связанные с обеспечением выживания жителей «просевших» моногородов. Из федерального и муниципального бюджетов были направлены значительные средства на прямые выплаты, переобучение, погашение долгов и «расшивку» локальных кризисов неплатежей.

Проблема моногородов остро поставила вопрос о региональной политике. Разработанные в последние годы стратегии развития региональных экономик в подавляющем большинстве являются документами обязательной отчетности регионов перед Минэкономразвития. Они не решают задач стратегической координации экономических субъектов, средства из бюджета, направленные на ликвидацию последствий кризиса, не привели к ликвидации системных проблем, связанных с монопрофильными городами. По обычаю действуя через транши, государство достаточно заглушило проблему моногородов, «залит пожар деньгами».

Выделение средств без серьезной проработки всего спектра возможных сценариев лишь временно снижает проблему отсутствия денег. Так и не были доработаны программы управляемой трудовой миграции населения. Не было программ поэтапного свертывания нежизнеспособных населенных пунктов. Не предложены механизмы создания точек роста в бывших депрессивных городах, где для этого есть неплохие шансы. Антикризисные дотации не привели к возникновению новых производств с высокой добавленной стоимостью и финансовых мультипликаторов. Запуск программ переобучения, наряду с отсутствием кадрового заказа и концепций социально-экономического развития территорий, привел к финансированию заведомо невостребованных учебных программ из средств налогоплательщиков.

Все это не удивительно при отсутствии схемы реконструкции расселения в масштабах России или хотя бы на уровне макрорегионов. Видимость ликвидации последствий кризиса лишила нас главного шанса: кризис не стал инструментом «перевода стрелок» в обществе и экономике в то время как в ряде стран экономический кризис явился мощным инструментом, стимулировавшим изменения экономического поведения бизнеса, рабочей силы, домохозяйств и молодежи.

Все названное – факты, подтверждаемые, в частности, активным взаимодействием Общественной палаты РФ с общественностью и властями регионов и муниципалитетов.

Несколько новаций последнего времени внушают, тем не менее, сдержанный оптимизм. В целом эффективная работа Фонда поддержки реформы ЖКХ обозначила заметный позитивный сдвиг в сторону нормализации качества среды в городах. Первые шаги Фонда поддержки жилищного строительства позволяют рассчитывать на заметный эффект в пригородах и на селе. Целевые фонды тем самым доказывают свою эффективность, в отличие от многолетних усилий министерств и ведомств по тем же направлениям. Есть основания полагать, что предлагаемая трансформация первого из этих фондов в целевой фонд капитального ремонта с отделениями в федеральных округах и, возможно, в регионах даст новый опыт схем государственно-частного партнерства.

Безусловно, позитивным фактом стали, ставшие системными обсуждения региональных проблем на площадке Общественной палаты с привлечением независимых экспертов. Шанс на предотвращение административного застоя в региональной политике наметился, и задача всех институтов гражданского общества – способствовать реализации этого шанса.

2.6. Здоровье нации

В 2010 году главными темами в сфере здоровья нации, обсуждаемыми гражданским обществом, стали развитие системы здравоохранения, демо-

графическая проблема, защита материнства и детства, наркотизация и алкоголизация населения, в особенности молодежи, формирование здорового образа жизни.

Как показывает статистика, состояние здоровья российского населения продолжает ухудшаться, а наметившиеся положительные тенденции по некоторым направлениям имеют пока неустойчивый характер. В настоящее время только 23,7% населения Российской Федерации относятся к группе практически здоровых граждан. К группе, у которой есть риск развития заболеваний, относятся 16,3% населения, а 58,3% нуждаются в амбулаторно-клиническом лечении⁵⁷. На фоне сохраняющейся высокой смертности населения РФ, зарегистрирован рост первичной (на 5%) и общей заболеваемости (на 18%) населения страны в 2008 году в сравнении с 2000 годом. Это свидетельствует о нарастании числа хронических больных, что говорит о низком качестве лечения.

Особое внимание экспертов Общественной палаты было уделено проблеме сердечно-сосудистых заболеваний, вирусного гепатита и сахарного диабета. Доля смертей от сердечно-сосудистых заболеваний в структуре общей смертности имеет постоянную тенденцию к росту и достигла 57,1%. Этот рост обусловлен многими причинами: изменение демографической ситуации, бедность и стрессы, злоупотребление алкоголем, неадекватная медико-социальная помощь, недостаточное финансирование высокоэффективных методов лечения. Остро необходима разработка Федеральной целевой программы «Оптимизация доступности и качества медицинской помощи населению РФ при заболеваниях сердца и сосудов» на 2011–2020 годы.

Важнейшая проблема заключается в том, что в России отсутствуют отечественные нормативные и регламентирующие документы, касающиеся диагностики, лечения и профилактики вирусных гепатитов. Действующий Федеральный приказ № 752 «Об усилении мероприятий по снижению заболеваемости вирусными гепатитами» разработан 30 лет назад. Это существенно затрудняет ведение и оказание медицинской помощи больным острыми и хроническими вирусными гепатитами, которая должна быть квалифицированной, научно обоснованной и соответствовать современным мировым стандартам.

В обнародованном 16 сентября 2010 года доктором Лео Бокерией атласе «Здоровье России» констатируется, что «каждая третья больница и треть всех поликлиник страны находятся в аварийном состоянии». Здесь же указывается на «вопиющие региональные

57 <http://www.ami-tass.ru/article/69928/17>

диспропорции в кадровом обеспечении и подушевом госфинансировании здравоохранения. Различие регионов по этим показателям составляет от 2 до 6,5 раз»⁵⁸.

Необходимость реформирования системы здравоохранения диктуется сегодня низкой доступностью гарантированной и качественной медицинской помощи, особенно в отдаленных регионах страны, проблемой защиты прав пациентов и врачей, неэффективностью финансирования сферы здравоохранения, низкой оплатой труда медицинских работников.

Необходимо разработать и принять закон о правах пациентов, устанавливающий четкие юридические процедуры получения пациентами финансовой компенсации ущерба здоровью, нанесенного в результате врачебных ошибок и плохого ухода за больными.

Появление частной медицины, платных медицинских услуг в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях, развитие добровольного медицинского страхования, возможность для пациента защищать свои права при оказании медицинской помощи – все это диктует необходимость принятия новых законов в сфере охраны здоровья населения.

В последнее время обострились проблемы высшего медицинского образования, снижения престижа работника высшего учебного медицинского заведения, что является угрозой для потери традиционно высокого уровня российской медицины. Для изменения положения требуются усилия общественных медицинских профессиональных организаций, которые пока разобщены.

Сегодня значительно упал уровень научно-популярных медицинских теле- и радиопередач, коммерческая составляющая в подготовке которых стала преобладать. В средствах массовой информации содержится реклама лекарственных и, что еще опаснее, псевдолекарственных препаратов (так называемых БАДов), что приводит к самолечению, необоснованному применению их гражданами и, как следствие, негативным последствиям и нарушению здоровья людей.

Целью модернизации системы здравоохранения является обеспечение доступной медицинской помощи населению и оценка ее качества. В 2010 году Государственной Думой в первом чтении были приняты проекты федеральных законов № 385392–5 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и № 385394–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», которые нацелены именно на это. Разработан проект Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности медицинских организаций перед пациентами», который должен решить вопрос: врачебная ошибка находится в сфере ответственности медицинских организаций или это ответственность врача перед пациентом.

Но не только медицина ответственна за здоровье нации. Сохранение и укрепление института семьи имеет в этом плане решающее значение. Спектр волнующих общество проблем в области материнства и детства сегодня очень широк. Необходимо совершенствование социальной защиты материнства и детства, особенно в семьях с низким доходом, детей-сирот и детей-инвалидов, беременных женщин и матерей малолетних детей. Демографическое развитие России сегодня находится под угрозой, для изменения ситуации необходимы изменения уровня материальной обеспеченности, улучшение жилищных условий.

Острой проблемой, подрывающей здоровье нации, остаются алкоголизм и наркомания. По данным Минздрава в России около 550 тыс. наркозависимых лиц, но по экспертным оценкам, их около 2–2,5 млн человек⁵⁹.

58 Здоровье России: Атлас / Под ред. Л.А. Бокерия. М., 2010.

59 <http://www.rian.ru/spravka/20100422/225438645.html>

Ежегодно в стране умирают более 100 тыс. наркоманов в возрасте до 30 лет. Большинство из них погибают от афганского героина и наркотиков типа дезоморфина, которые изготавливаются из свободно продаваемых в аптеках кодеиносодержащих лекарственных препаратов. Все громче звучит требование продавать такие лекарства исключительно по рецептам.

Почти весь героин в Российскую Федерацию поступает из Афганистана через страны Центральной Азии и идет в промышленные центры страны. Россия занимает первое место в мире по употреблению героина, количеству наркоманов и смертности среди молодежи. По сути дела, страна находится сейчас в состоянии наркотикастрофы. По мнению ряда представителей общественности, необходимо безотлагательное ужесточение уголовной ответственности за торговлю наркотиками вплоть до пожизненного заключения, организация принудительного лечения наркоманов⁶⁰.

В 2010 году широкий общественный резонанс получило судебное разбирательство в Нижнем Тагиле, где рассматривалось дело активиста местного отделения фонда «Город без наркотиков» Егора Бычкова. Ажиотаж вокруг судебного разбирательства со всей очевидностью продемонстрировал болезненность вопроса наркотизации российской молодежи. Не случайно широкие круги российского общества выступили в защиту деятельности фонда, при спорности используемых методов лечения наркоманов направленной на решение острейшей проблемы, в борьбе с которой государственные органы оказываются неэффективны. По итогам слушаний в Общественной палате было направлено обращение к Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву, в котором отмечалось: «События в Нижнем Тагиле предельно обнажили давно существующую и очевидную проблему – отсутствие эффективной системы наркологической помощи»⁶¹. Дело было взято на президентский контроль. В итоге первоначальный обвинительный приговор был смягчен и Егор Бычков получил условный срок.

13 мая 2010 года в Общественной палате прошло обсуждение вопроса «О реформе системы медицинских вытрезвителей». Проблемы реформы МВД и в первую очередь отказ от несвойственных МВД функций актуализировали проблему статуса медицинских вытрезвителей. Ежегодно через медвытрезвители (а их в стране насчитывается около 550), проходит 2,5 млн человек. Их права никак и ничем не защищены. Эти люди нередко подвергаются издевательствам. В ходе слушаний отмечалось, что существующие медицинские вытрезвители должны стать полноценными отделениями многопрофильных больниц, что позволит при необходимости оказывать квалифицированную медицинскую помощь. В этих отделениях должна быть усилена охрана. Возможно, в таком случае дискуссия о необходимости использования принудительных форм лечения алкоголизма и наркомании сможет перейти в плоскость практических действий.

По-прежнему остро стоит проблема высокой смертности в результате курения. В 2010 году главный государственный санитарный врач РФ Геннадий Онищенко озвучил такие цифры: «У нас курят 67% мужчин и 30% женщин. От заболеваний, вызванных курением, ежегодно умирают до 400 тыс. человек». Масштабная акция состоялась в России во Всемирный день отказа от курения, 31 мая. Министерство здравоохранения и социального развития запустило широкомасштабный цикл социальной рекламы, получившей множество откликов. Акция продолжается на сайте www.takzdorovo.ru. К ней присоединились более 8 тыс. человек, которые ведут свои дневники, рассказывая о том, как бросают курить. В 2010 году прошел первый Всероссийский конкурс проектов по здоровому образу жизни «Здоровая Россия».

Активизация гражданского общества в деле защиты здоровья свидетельствует, что здоровый образ жизни может стать важнейшей составляющей нашей общенациональной идеи.

60 <http://www.utro.ru/articles/2010/12/01/941081.shtml>

61 www.oprf.ru/files/2010-PROJECT-201210.doc

2.7. Проблемы экологии и защиты окружающей среды

Обеспечение благоприятной окружающей среды и решение экологических проблем являются важнейшими составляющими перехода нашей страны на путь устойчивого развития, при котором интересы экономики и обеспечение благоприятных

условий существования каждого гражданина страны не противоречат друг другу, составляя единое целое. Несмотря на то что переход к такому устойчивому развитию декларируется в числе приоритетов общественной и политической жизни страны, реальных действий, направленных на его реализацию, пока не так много.

Гражданское общество традиционно уделяло и уделяет значительное внимание вопросам экологии. В последние несколько лет на первый план вышли действия, направленные на повышение энергоэффективности российской экономики и на борьбу с изменениями климата. Эксперты давно говорят об актуальности этих проблем для России: экономика нашей страны в 2–3 раза менее энергоэффективна, чем экономика европейских стран и США. Эти призывы нашли отклик в Указе Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», в котором, в частности, была поставлена задача снижения к 2020 году энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации не менее чем на 40% по сравнению с 2007 годом.

Некоммерческие организации с воодушевлением приняли это решение. Был выдвинут ряд общественных инициатив, пропагандирующих идеи энергосбережения и энергоэффективности: проводились различные акции и конкурсы; состоялся ряд представительных мероприятий, включая социальный форум по энергоэффективности и изменениям климата; распространялась социальная реклама. Особое внимание обращалось на развитие возобновляемых источников энергии в труднодоступных районах страны (к ним можно отнести до 70% территории России), на энергоэффективность и энергосбережение в домохозяйствах.

По-прежнему актуальна проблема так называемых горячих экологических точек, где неблагоприятная экологическая обстановка угрожает здоровью населения. По разным оценкам, от экологических проблем в той или иной степени страдают до 40% граждан России.

За последний год более чем в три раза увеличилось количество обращений в Общественную палату, связанных с загрязнением окружающей среды и нарушениями природоохранного законодательства. Почта показывает, что местная власть часто либо бессильна, либо бездействует, а предприятия имитируют деятельность. Они сообщают о потраченных суммах на сокращение вредных выбросов, не предпринимая реальных шагов по модернизации производства с целью сокращения загрязнения окружающей среды, хотя имеют высокую рентабельность и в силах внедрять новые технологии.

Экологические проблемы подразделяются на активные – там, где загрязнения осуществляются за счет текущей деятельности тех или иных предприятий, и накопленные, созданные в результате прошлой деятельности, но продолжающие оказывать негативное воздействие на окружающую среду. В 2010 году в ряде регионов прошли организованные НКО круглые столы, слушания и иные мероприятия, посвященные поиску выхода из этой ситуации. По их итогам были подготовлены обращения, в том числе в адрес Президента Российской Федерации. Среди предложений – принятие нового закона о негативном воздействии на окружающую среду, который устанавливал бы значительно большие штрафы, чем это предусмотрено законодательством сегодня. Среди предложений – восстановление в полном объеме системы государственного экологического мониторинга, разработка и внедрение комплекса мер по ликвидации накопленного экологического ущерба. Эти предложения были поддержаны Общественной палатой Российской Федерации, в обращении которой отмечалось, что меры экологического стимулирования могут и должны стать дополнительным фактором осуществления модернизации российской экономики.

В минувшем году экологические НКО продолжили работу по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. При этом наряду с традиционными проблемами локального масштаба (уплотнительная или «точечная» застройка, незаконная вырубка зеленых насаждений и т.п.), появилось несколько тем, имеющих общефедеральное звучание. Это прежде всего возобновивший свою деятельность Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, а также Химкинский лес и подготовка к Олимпиаде в Сочи.

Зачастую противостояние властей и гражданского общества при обсуждении и попытках решения назревших экологических проблем имело драматический характер. Так, несколько активистов движения «За Химкинский лес» стали жертвами нападений, получили ранения, стали инвалидами. Движение в защиту Химкинского леса повлияло на массовое сознание: люди все охотнее включаются в кампании по защите живой природы. 14 ноября 2010 года в подмосковном городе Жуковский прошел митинг местных жителей против вырубки части так называемого Цаговского леса. Не прекращает свою деятельность инициативная группа общественников, выступающая против планов строительства на территории заповедника «Утриш» в Краснодарском крае.

Отдельно стоит отметить проблему сохранения лесных ресурсов нашей страны. Небывалая засуха лета 2010 года привела к катастрофическим природным пожарам, охватившим значительную часть территории страны и приведшим к резкому ухудшению экологической и эпидемиологической обстановки. Эта ситуация выявила все несовершенство действующего Лесного кодекса, о котором эксперты и гражданские активисты говорили еще до его принятия в 2006 году. Необходимо вновь вернуться к обсуждению поправок в Лесной кодекс для того, чтобы избежать подобных трагедий в будущем.

Гражданская активность населения в борьбе с пожарами и их последствиями была необычайно высока: инициативная группа создала интерактивную «Карту помощи» для всех, кто оказался затронут пожарами. Эта мобилизация показала, что в России много людей с активной жизненной позицией. Их участие в непосредственной борьбе с пожарами проявилось в отработке предложений по совершенствованию лесного законодательства, в том числе по расширению полномочий муниципалитетов в деле контроля и охраны лесов. Подмосковный фермер Михаил Шляпников после летних пожаров инициировал акцию «Пять миллионов деревьев сгоревшей Мещере за пять лет», для чего выделил участок для посадки в своем крестьянском хозяйстве и открыл специальный интернет-блог. В результате только с 20 сентября по 1 октября 2010 года местными жителями, дачниками, журналистами и другими гражданами было посажено около 40 тыс. растений.

Общественная палата Российской Федерации принимала активное участие в координации помощи пострадавшим от лесных пожаров. Члены Палаты встретились с погорельцами из шести регионов: Московской, Воронежской, Нижегородской, Рязанской, Ульяновской и Владимирской областей. Задача состояла в том, чтобы выявить основные вопросы, волнующие погорельцев, проверить ход строительства предназначенного для них жилья, обсудить юридические и бытовые проблемы, с которыми сталкиваются пострадавшие от пожаров люди. Выявленные проблемы оперативно решались вместе с местными администрациями и Минрегионом России. Юристы Общественной палаты Российской Федерации ежедневно проводили консультации для погорельцев, звонивших на горячую линию. Самое большое количество вопросов касалось выплаты компенсаций, сроков восстановления жилья.

Активность гражданского общества в сфере экологии проявилась в участии представителей НКО и других секторов гражданского общества в заседании президиума Госсовета по экологии (Московская область, 27 мая 2010 года). По их инициативе в перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания вошел ряд позиций, давно выдвигаемых экологическими НКО. Среди них: совершенствование системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду; экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения их количества и вовлечения в хозяйственный оборот; повышение эффективности организации государственного

экологического мониторинга; включение учебных предметов по экологии в число обязательных в учреждениях системы общего и профессионального образования. Реакцией на поручение Президента стала разработка Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации проекта указа Президента «Об основах экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года», ведущей идеей которого явилось положение о повышении ценности природы и природных ресурсов, сформулированное экологической общественностью более десяти лет назад.

Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты, общественные организации в течение 2010 года провели большую работу для того, чтобы между бизнесом, властью и населением началось взаимодействие в решении экологических проблем. Так, 26 июля в Общественной палате прошли слушания по теме: «Общественный контроль и экспертиза в сфере промышленной безопасности и охраны окружающей среды». По итогам слушаний была открыта горячая линия по вопросам экологии для мониторинга ситуации и общественного контроля работы органов власти и промышленных предприятий в области охраны окружающей среды.

На горячую линию поступило более тысячи звонков от граждан и общественных объединений с жалобами о нарушениях природоохранного законодательства. Они касались выбросов промышленных предприятий, загрязнения промышленными и бытовыми отходами лесных и водных экосистем, строительства промышленных и жилых объектов в природоохранной зоне. По этим фактам эксперты Общественной палаты провели проверки на более чем 50 предприятиях. Среди них, например, Среднеуральский медеплавильный завод, где Ростехнадзор неоднократно фиксировал нарушения при сбросе отходов производства в реку Чусовая, а содержание в почве меди превышает предельно допустимую концентрацию (ПДК) в 411 раз, цинка – в 50 раз, свинца – в 20 раз. Это соликамское ОАО «Сильвинит», где также, по данным Ростехнадзора, превышены нормативы сброса отходов в местные реки, впадающие в Каму. Вода этих рек содержит марганец в количествах, превышающих ПДК в 17–20 раз, железо – 10–12 раз, калий – 20 раз, натрий – 10 раз, хлориды – в 13 раз.

Одной из наиболее острых можно назвать ситуацию, сложившуюся в Ревдинско-Первоуральском промышленном узле (Свердловская область). Концентрация металлообрабатывающих предприятий здесь очень высока, высок и уровень загрязнения окружающей среды. Соответственно высока и гражданская активность жителей региона. За два месяца 2010 года они провели четыре акции против пуска нового сталеплавильного комплекса, построенного, по их данным, без соблюдения природоохранных мероприятий.

Все тревожные звонки были взяты в Общественной палате на контроль, ответы ведомств систематизировались и передавались на анализ экспертам-экологам. Одновременно шли консультации со специалистами НИИ медицины труда о возможном определении конкретного ущерба, наносимого здоровью жителей промышленных регионов. Одновременно на сайте Общественной палаты началась публикация информации по предприятиям, где велись проверки. Демонстрация того, что звонки активных граждан не остаются без внимания, в свою очередь, явилась стимулирующим фактором для россиян, прежде пассивных, но обеспокоенных состоянием окружающей среды.

На этом фоне сходная ситуация наблюдалась и в сфере промышленной экологии. Разрозненные общественные организации, действовавшие практически в одиночку в своих регионах, ощутив внимание и моральную поддержку Общественной палаты РФ, заметно активизировали свою деятельность. Например, группа «Зеленая Эйкумена», которая несколько лет пытается решить проблему жителей деревни Павлово Пермского края (жители пострадали от разлива нефти, произошедшего в районе разработки, которую ведет ОАО «ЛУКОЙЛ-Пермь»), передала в Общественную палату РФ видеofilm о трагедии деревни, снятый независимыми журналистами и практически запрещенный к показу на территории края. После публикации фильма на сайте Общественной палаты, а также после публикации интервью с лидером «Зеленой Эйкумены» на сайте «Трибуна Общественной палаты»

(top.oprf.ru), пермские активисты решились на проведение пикета у здания ОАО «ЛУКОЙЛ-Пермь». В итоге компания после трехлетнего перерыва возобновила переговоры о компенсации медицинской реабилитации павловцам, а также о переселении жителей из загрязненного района.

Взаимосвязь усиления проявлений гражданской активности людей в экологической сфере с поддержкой и вниманием со стороны Общественной палаты РФ очевидна и закономерна. Во-первых, в большинстве случаев промышленное предприятие, против которого выступают граждане, является градообразующим, и местная власть не только не имеет рычагов влияния на руководство предприятия, но и находится от него в непосредственной зависимости. В этих условиях население не может рассчитывать на поддержку местной власти и закономерно предполагает, что власть вышестоящая находится достаточно далеко от проблемы. Таким образом, население начинает ориентироваться на общественных лидеров, которым, в свою очередь, требуется поддержка серьезной общественной структуры. Такими структурами могли бы стать региональные общественные палаты. Однако пока далеко не во всех региональных палатах представлены специалисты по экологическим проблемам, а кроме того, нередко эти палаты испытывают избыточное влияние региональной власти.

Следующим уровнем деятельности становятся общественные слушания и круглые столы, проводимые в регионах с участием представителей всех заинтересованных кругов: власти, бизнеса, общественности и экспертов-экологов. От открытого противостояния стороны конфликта учатся переходить к переговорному процессу для достижения взаимоприемлемых соглашений. Результатом подобных переговоров должна стать большая открытость промышленных предприятий к общению с местными активистами и населением, их готовность к поиску взаимоприемлемых решений.

Главная задача – доказать, что активность гражданского общества в защите окружающей среды действительно может реально способствовать решению экологических проблем на местах, побудить владельцев предприятий к модернизации производства, чтобы снижение уровня загрязнения окружающей среды стало выгодным и с точки зрения бизнеса. Для достижения этих целей потребуются внесение серьезных изменений в природоохранное законодательство.

Важная инициатива гражданского общества в сфере экологии направлена на вовлечение России в процесс подготовки к «Рио+20» – юбилейному саммиту, посвященному двадцатилетию международной конференции по устойчивому развитию, которая состоялась под эгидой ООН в 1992 году в Рио-де-Жанейро. К саммиту органами государственной власти (Администрацией Президента России и Министерством природных ресурсов и экологии) готовится официальная позиция России. Гражданское общество активно участвует в этом процессе, выступая со своим пакетом предложений по адаптации к условиям России идеи современного низкоуглеродного общества, а также по созданию неформального партнерства стран по обеспечению устойчивого развития.

2.8. Межнациональные отношения, борьба с экстремизмом и терроризмом

Национальная политика в России является важнейшей составляющей созидания гражданского общества и единой нации как обладателя прав и свобод, зафиксированных в Конституции Российской Федерации. Тем не менее, ситуация в сфере межнациональных отношений к концу 2010 года резко обострилась. Итогом накопившихся проблем стали массовые выступления молодежи под радикальными агрессивными ксенофобскими лозунгами в Москве и других городах, сопровождавшиеся многочисленными нападениями на лиц «неславянской наружности», провокациями и столкновениями с милицией.

О масштабах и ожесточенном характере столкновений только в одной Москве свидетельствуют милицейские протоколы: были задержаны более 1 тыс. человек, изъяты сотни предметов, используемых в уличных драках – травматические пистолеты, металлическая арматура, молотки, электрошокеры, кастеты, бейсбольные биты. Для предотвращения и пресечения столкновений были задействованы несколько тысяч сотрудников внутренних органов. Десятки участников этих событий попали в больницы с серьезными ранениями. Есть и убийства. Пострадало немало сотрудников МВД.

Уровень агрессивности участников выступлений был необычайно высок. Стала очевидной необходимость принятия радикальных комплексных мер по изменению ситуации и профилактики экстремистских настроений прежде всего в среде молодежи.

Тема агрессивной ксенофобии и экстремизма давно уже стала одной из центральных проблем, которые обсуждаются на встречах высших должностных лиц Российской Федерации и в СМИ. Многосторонний анализ тревожного положения вскрыл целый комплекс причин нарастания ксенофобии. Выделим основные.

Кризис миграционной политики. Отсутствует четкая стратегия, увязанная с регулированием социально-трудовых отношений и развитием рынка труда, неясными остаются принципы и критерии формирования миграционных потоков, недостаточно развита система анализа и статистики миграционных процессов. Слабо организована адаптация трудовых мигрантов в принимающем социуме. Кризис миграционной политики усугубляется коррупцией в правоохранительных органах.

Отсутствие системной государственной информационно-пропагандистской, разъяснительной работы как среди трудовых мигрантов, так и в среде коренного населения. Решая прикладную задачу по формированию позитивного отношения граждан к субъектам миграционной политики, федеральные каналы регулярно освещают рейды сотрудников ФМС, арестовывающих нелегалов, руководство правоохранительных органов в публичных выступлениях подчеркивает, что 70% преступлений в столице совершаются приезжими⁶². Подобные сюжеты формируют в обществе однозначно негативный образ трудового мигранта, а также стимулируют ксенофобские настроения. В сочетании с жесткой имперско-державной риторикой, активно используемой в течение ряда лет на различных уровнях власти и в государственных СМИ, это способствует формированию в молодежной среде атмосферы конфронтации и поиска врагов, как следствие, росту агрессивной ксенофобии.

Сложная ситуация на рынке труда. В результате экономического кризиса в 2009 году заметно сократилось количество рабочих мест, что приводит к маргинализации и криминализации мигрантов: лишившись заработка трудовые мигранты оказываются социально незащищенной группой, выталкиваются в криминогенную среду, нередко становятся серьезным кадровым ресурсом для развития этнических криминальных группировок, в том числе в организации наркотрафика.

Неблагополучная социальная ситуация в крупных российских городах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге, которая обостряет и радикализирует настроения молодежи. Отсутствие внятных жизненных перспектив, всепроникающая коррупция, бюрократический произвол, повальное пьянство, драки и мат – вот то, что ежедневно наблюдают подростки. Результат – вера только в право кулака, понимание только этнической идентичности и асоциальное поведение.

На настроения в российском обществе влияет не только количество трудовых мигрантов из государств Центральной Азии, но и нарастание конфликтов, порождаемых культурно-поведенческими противоречиями в молодежной среде, особенно в условиях мегаполисов. Взаимное неприятие иноэтничных нормативов поведения перерастает в формирование негативных стереотипов, предубежденности и нетерпимости.

62 <http://lenta.ru/news/2010/12/22/etno/>

Психологические последствия двух чеченских войн, жестокие террористические акты в разных регионах страны привели к устойчивому росту подозрительности и недоверия в отношении представителей Кавказа, многие из которых в последние годы мигрировали в центральные районы страны. Значительная часть многомиллиардных бюджетных вливаний в северокавказские республики очевидно оседает в карманах местных привластных элит, а большая часть населения по-прежнему безработна и бесправна. И все стремятся в Москву. Богатые – чтобы проявить себя, реализовать возросшие возможности, дать выход адреналину. Бедные – в поисках заработка и лучшей жизни. И здесь они сталкиваются с социально озлобленной молодежью с городских окраин.

В этих условиях любой бытовой конфликт приобретает этническую окраску. Так, 10 июля 2010 года на Чистопрудном бульваре в Москве в драке с выходцами из северокавказского региона был убит 23-летний москвич. Активно обсуждалась общественностью и массовая драка в летнем лагере «Дон» (г. Туапсе, Краснодарский край). Наконец, детонатором декабрьских событий стало убийство в Москве молодого человека, члена фанатского футбольного сообщества в драке с выходцами из Северного Кавказа.

Как следствие, на протяжении 2010 года в сфере межнациональных отношений нарастали две опасные тенденции: мигрантофобия и кавказофобия.

Усиливает свои позиции неконтролируемое неформальное движение шовинистов с ультрарадикальными взглядами, оно набирает все больше сторонников даже среди тех молодых людей, которым ранее не были свойственны такие взгляды. В молодежной среде растет количество весьма агрессивных групп с намерениями насильственного криминального характера в отношении выходцев из Центральной Азии и кавказского региона. Крайне циничным проявлением активизации ультраправых является преступная деятельность экстремистских группировок, связанная с нападениями на людей и вандальными, подчас крайне разрушительными, налетами на различные общественные объекты. В интернет-сообществе растет количество социальных сетей и виртуальных клубов носителей ультра-радикальных националистических ксенофобских взглядов. Конфронтация между ультра-радикалами и выходцами с Кавказа несет угрозу не только общественной, но и национальной безопасности.

Нападения на иностранцев остаются постоянной темой сообщений средств массовой информации, как и данные о правонарушениях, совершенных мигрантами в России. По данным правозащитников из Московского бюро по правам человека, за период с января по декабрь 2010 года было зафиксировано 188 нападений на почве ксенофобии, итогом которых стали 41 погибший и 293 пострадавших.

Представители государственных силовых ведомств сообщают различные цифры о количестве и численном составе организаций экстремистской направленности, указывая, что в настоящее время на территории России действует от 200 до 400 подобных сообществ. Противоречивость данных связана с не вполне адекватными и несогласованными критериями, применяемыми разными государственными ведомствами для определения масштабов экстремизма, в частности, действий и преступлений, совершаемых на почве ксенофобии. Неясность критериев неизбежно приводит к тому, что борьба с экстремизмом и ксенофобией нередко осуществляется на местах формально, для галочки: управленцам и силовикам даже не всегда понятно, с чем или с кем следует вести борьбу.

После событий 11 декабря в Москве и некоторых других городах необходимость принятия срочных мер и выработки новых стратегических решений стала еще более очевидной. Так, Совет Общественной палаты РФ выступил со специальным заявлением, в котором было отмечено: «Масштабы стихийных общественных акций свидетельствуют о существовании глубоких ксенофобских настроений в российской молодежной среде. Уверены, что речь идет о системных, кризисных явлениях в национальной и молодежной политике государства. Проблема в том, что в нашем многонациональном государстве по-прежнему достаточно лишь одной искры для того, чтобы наружу прорвалась глубинная ненависть соседа к соседу. Толерантность для всех нас остается тяжеловесным заумным словом, а борьба с ксенофобией

провозглашается в основном на общественных форумах и носит исключительно декларативный характер. Не допустить разрастания подобных акций и настроений возможно лишь при условии, когда для большинства граждан России националистические и экстремистские взгляды станут органически неприемлемыми. Для того чтобы добиться этого, есть только один рецепт – создание сильного гражданского общества, в котором существуют реальные влиятельные общественные институты, эффективно взаимодействующие с государством».

Помимо столкновений в Москве 11–15 декабря, в 2010 году имели место еще несколько характерных событий, свидетельствующих об опаснейших тенденциях в нашем обществе. 4 ноября 2010 года на главной улице подмосковного города Хотьково состоялся несанкционированный стихийный митинг, продолжавшийся в течение семи часов с блокированием автомобильной дороги. Основными лозунгами и требованиями к властям было выдворение нелегальных мигрантов. Поводом для митинга послужил случай, произошедший 26 октября, когда в центре города в результате драки между тремя местными жителями и двумя трудовыми мигрантами из Таджикистана один местный житель был убит⁶³. Митинг привел к тому, что в последующие дни правоохранительные органы проводили рейды по выявлению нелегальных мигрантов и выдворению их из города. Этот показательный случай не получил должной общественной оценки, тем не менее, он еще раз показывает, что власть должна брать на себя всю ответственность за контроль миграционных процессов и борьбу с нелегальной миграцией, не допуская стихийных выступлений граждан с непредсказуемыми последствиями.

Протестная активность москвичей была также связана с распространением информации о строительстве мечети в московском районе Текстильщики. В данном случае протесты граждан имели национальную подоплеку, но сами граждане не были связаны с националистическими организациями. Очевидно, что именно при принятии подобных решений властям особенно важно своевременно информировать граждан, проводить консультации с общественностью и учитывать пожелания жителей близлежащих кварталов.

В борьбе с экстремизмом и ксенофобией задача противодействия ксенофобской идеологии должна рассматриваться как ключевая. По-прежнему центральной задачей в этом плане является совершенствование миграционной политики. В 2009–2010 годах в словах и действиях представителей российских властей в отношении мигрантов проявились две разнонаправленные тенденции: одна – на поддержку и поощрение притока мигрантов, другая – на сдерживание и фильтрацию иностранной рабочей силы. Не только сам по себе кризис сыграл в данном случае решающее значение. Важным обстоятельством служит и то, что российская миграционная политика за последнее десятилетие столкнулась с собственным кризисом недостаточно эффективного управления и пока не находит адекватные ответы на современные вызовы как на международном, так и на межрегиональном уровнях. Следует учесть, что миграционная политика формировалась на протяжении всего постсоветского периода и в значительной мере сохранила на сегодняшний день подходы и установки десятилетней давности. Тогда на повестке дня стояли такие острейшие проблемы, как экономическая стагнация, региональные конфликты, потоки вынужденных переселенцев и беженцев.

Новые обстоятельства и складывающаяся обстановка потребовали изменения указанных подходов. Так, на Втором международном форуме «Миграция в России: сотрудничество и безопасность», проведенном Общественной палатой в Москве 22 марта 2010 года, отмечалось, что назрела необходимость формирования эффективной государственной миграционной политики. Участники форума обратились к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления, общественным организациям, другим институтам гражданского общества, бизнес-сообществу с обширным списком рекомендаций и предложений, в том числе:

63 <http://hotkovo.net.ru/main.php?id=446>

- разработать и принять концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации, которая бы послужила стимулом для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере миграции;

- вернуться к практике разработки и реализации Федеральной целевой миграционной программы, ключевыми элементами которой были бы: реализация сбалансированной политики привлечения иностранных работников с учетом потребностей отечественной экономики и региональных рынков труда, адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество; противодействие ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости, агрессивному национализму.

Столь же важной задачей остается непосредственная борьба с проявлениями экстремизма и ксенофобии. В 2010 году органы власти предприняли ряд усилий в этом направлении. По данным Московского бюро по правам человека (МБПЧ), в январе – первой половине декабря 2010 года за преступления на почве ксенофобии было осуждено 379 человек.

Были предприняты меры как экономического, так и силового характера по улучшению ситуации на Северном Кавказе. Была изменена структура управления регионом: из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ, в который вошли все республики Северного Кавказа и Ставропольский край. Силовиками в округе в течение января – ноября 2010 года была проведена 61 контртеррористическая операция, нейтрализован 351 боевик, в том числе 32 бандлидера⁶⁴.

Но в целом принятых мер оказалось явно недостаточно. Рост насилия на Северном Кавказе по-прежнему вызывает большую тревогу в обществе. По данным Генеральной прокуратуры России, в 2010 году более чем в четыре раза выросло число преступлений экстремистской направленности на территории Северо-Кавказского федерального округа. С января по сентябрь в округе было зарегистрировано 352 преступления террористического характера, из них 254 приходится на Чечню. В СКФО было совершено 13 терактов, в результате которых погибли 205 сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих⁶⁵. 15 декабря в Нальчике был убит муфтий Кабардино-Балкарии Анас Пшихачев, известный своей борьбой с исламским радикализмом.

Террористические атаки не обошли стороной и другие города России. 29 марта 2010 года на станциях метро «Лубянка» и «Парк культуры» в Москве две смертницы привели в действие взрывные устройства: погибли 40 человек, более 80 были ранены. Смертницами оказались жительницы Дагестана, которые состояли в гражданском браке с террористами, уничтоженными ранее в ходе контртеррористических операций⁶⁶.

На заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 19 мая 2010 года⁶⁷ представители общественных организаций, Общественной палаты Российской Федерации говорили о необходимости предметной работы с силовыми структурами в регионе, о путях борьбы с коррупцией, о воспитании молодежи. Власти – и федеральной, и республиканской – нужно учиться взаимодействовать со всеми конструктивными силами региона, которые стоят на безусловных позициях отпора и противодействия терроризму и бандитизму. Эти и другие предложения были учтены при утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года⁶⁸.

Среди неотложных мер по исправлению межнациональной ситуации в России можно выделить несколько направлений:

64 <http://www.terrorunet.ru/chechnya/388.html>

65 <http://kbr-inform.ru/news-3942.html>

66 Яшманов Б. Преступник заплатит дважды // Российская газета. 2010. 26 августа.

67 <http://www.kremlin.ru/transcripts/7792>

68 Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 года № 1485-п.

1. Очевидно, что для борьбы с агрессивной ксенофобией общественность и власть должны иметь четкие представления о происходящем. В этой связи необходимо разработать критерии учета ксенофобских нападения и убийств, которые в обязательном порядке будут применяться правоохранительными органами.

2. Представляется крайне важным создание условий неотвратимости наказания за преступления экстремистской и ксенофобской направленности, а также создание условий противодействия тиражированию и навязыванию массовому сознанию соответствующих воззрений и предрассудков. Важной является задача противодействия ксенофобской агитации посредством Интернета, тем более что в настоящее время в России телекоммуникационный доступ расширяется быстрыми темпами в вузах, в средних специальных и многих школьных учебных заведениях.

3. С особой актуальностью стоит вопрос об организации соответствующей воспитательной работы на локальных уровнях с содержательной дифференциацией по регионам. Требуются совместные усилия местных властей, образовательных и культурных учреждений по надлежащей культурной адаптации приезжих, воспитанию у них уважения по отношению к местным традициям, с одной стороны, и воспитанию терпимости и уважения к приезжим у местного населения – с другой.

4. Необходимо разработать федеральную программу профилактики экстремизма, воспитания культуры межнационального диалога.

5. В 2010 году по инициативе федеральных органов государственной власти начались консультации с общественными организациями и экспертами по присоединению нашей страны к Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Хартия была принята Советом Европы в 1992 году, и к концу 2009 года ее подписали 47 государств, а ратифицировали 24 государства. Россия подписала этот документ еще в 2001 году, однако процесс ратификации пока не завершен. В 2010 году пилотные проекты по реализации Хартии осуществлялись в трех регионах – в Мордовии, на Алтае и в Дагестане⁶⁹. Скорейшая ратификация проекта поможет перенять опыт других стран по мирному и взаимообогащающему развитию территорий со смешанным этническим составом населения.

Сегодня национальная проблема уже не может более рассматриваться сама по себе, в отрыве от других принципиальных направлений. Она представляется острейшей болевой точкой на стыке национальной, социальной и молодежной политики, под которой следует понимать не барабанную «урапатриотическую» пропаганду и увеличение числа формальных организаций, а создание реально работающих социальных лифтов. Без решения этой проблемы под вопросом оказывается само существование нашей единой гражданской нации – русского народа.

2.9. Культура и культурная политика

«Культура – это огромное целостное явление, которое делает людей из простого населения народом, нацией», – утверждал академик Д.С. Лихачев⁷⁰. В условиях сегодняшней глобализации, потери людьми национально ориентированных

нравственных координат значение культуры в жизни общества постоянно нарастает. Ситуация, когда человек лишен культурных ориентиров, запутывается в потоке многократно возросших объемов информации, не способен отличить высокое от низкого, чревата губительными последствиями для общества и государства.

69 Бурмистрова Н. Общественная палата обсудила перспективы развития региональных языков в России // ИТАР-ТАСС. 2010. 16 мая.

70 Лихачев Д.С. Культура как целостная среда // Лихачев Д.С. Избранные труды по русской и мировой культуре. СПб.: СПбГУП, 2006. С. 349.

В России государство 20 лет назад полностью ушло от доминирования в сфере культуры и культурной политики. Это дало положительный эффект в том, что наступило время свободы творчества и самовыражения. Запрос общества на новый культурный продукт приводит к стихийному формированию независимых культурных институций и инфраструктуры, которые без всякой государственной поддержки пытаются отвечать реальным запросам современного общества, от независимых центров современного искусства и фестивалей до небольших частных галерей, музеев, клубов, музыкальных площадок. Однако отстранение государства от этих процессов приводит и к негативным явлениям, когда культура не сближает и просвещает общество, а, напротив, способствует его поляризации. Вызвавшая большие споры выставка «Запретное искусство» – лишь один из множества подобных примеров.

Ослабление влияния государства на сферу культуры по многим параметрам оказалось пагубным для общественной морали. Не в последнюю очередь с утратой культурного стержня связаны примеры необъяснимой жестокости и человеческого безразличия, которые, к сожалению, нередко заполняют выпуски новостных передач отечественного телевидения. Брошенные на улице дети, забытые ветераны Великой Отечественной войны, попавшие в аварию люди, которым не оказывается своевременная помощь, – по сути, становятся обыденными явлениями нашей общественной жизни. А ведь именно культура делает человеку цивилизационную прививку, которая обеспечивает нетерпимость к таким проявлениям. Развитие культурных процессов требует направленного стимулирования со стороны государства. В обществе осязательно присутствует запрос на вдохновляющую идею, именно на основе эффективной государственной культурной политики возможно формирование современной национальной идеи и позитивного имиджа России в мире.

Многие факты свидетельствуют о системных проблемах, с которыми сталкиваются учреждения культуры в России. Особой остроты достигла проблема сохранения памятников культурного и исторического наследия. По состоянию на 01.10.2004 года в Российской Федерации общее количество объектов культурного наследия всех видов и категорий составляло около 90 тыс. Точное количество памятников на 2010 год определить невозможно, так как единый государственный реестр до сих пор отсутствует. По техническому состоянию эти объекты делятся на группы: лишь 15% находятся в хорошем состоянии, 20% – в удовлетворительном, остальные – в неудовлетворительном либо в аварийном, 10% памятников лежат в руинах. Ежегодно в стране погибает от 150 до 200 памятников истории и культуры, всего же за последнее десятилетие мы потеряли более 2500 таких памятников, среди которых многие в течение последнего года стали жертвами захвата земель и рейдерства. К этому следует добавить аварийное состояние более половины недвижимых объектов культурного наследия в исторических городах, продолжающееся расхищение археологического наследия, отнесение земель объектов культурного наследия к землям сельхозназначения ради последующего перевода их в земли под застройку.

В 2010 году качественного улучшения состояния памятников не произошло, более того, возникли новые угрозы в сфере сохранения культурного наследия Российской Федерации. По-прежнему не организована и не действует государственная историко-культурная экспертиза – как основа для принятия решений в сфере охраны памятников истории и культуры. Не обеспечено взаимодействие между органами государственной власти, местного самоуправления, общественными организациями по вопросам сохранности объектов культурного наследия.

Несмотря на то что в течение последних трех лет проблемы музеев-заповедников находились в центре внимания экспертного сообщества и общественности, главные из них решить пока не удалось. В настоящее время в России действуют 103 музея-заповедника и 40 родственных им по статусу музеев-усадеб. Статус музея-заповедника действующим законодательством не определен. Федеральный закон о «Музейном фонде» не содержит определения «музей-заповедник» («музей-усадеб»), задачи музеев-заповедников по обеспечению сохранности памятников истории и культуры и историческо-природного ландшафта, по воссозданию традиционных методов ведения хозяйства не отнесены к музейной

деятельности. Наибольшую опасность представляет отсутствие юридически оформленных заповедных территорий, входящих в состав музеев-заповедников. Отсутствие утвержденных проектов для многих музеев-заповедников способствует утрате заповедного характера территорий и историко-культурной значимости музейных комплексов. При этом территории музеев-заповедников даже в утвержденных границах не имеют особого правового режима земель, поскольку не отнесены к объектам культурного наследия. 19 сентября 2009 года на совместном заседании президиума Госсовета и Совета по культуре при Президенте Российской Федерации в Великом Новгороде было обращено внимание на необходимость закрепления в действующем законодательстве особого правового статуса музея-заповедника. Однако подготовленный законопроект пока не принят, и музеи-заповедники по-прежнему находятся вне правового поля.

Особую остроту в 2010 году приобрела ситуация с историческими поселениями. 29 июля 2010 года издан приказ Министерства культуры РФ и Министерства регионального развития РФ «Об утверждении перечня исторических поселений». В новый перечень включено лишь 41 поселение. О качестве перечня можно судить хотя бы потому, что в него не вошли Переславль-Залесский, Торжок, Тверь, Сергиев Посад и др. Таким образом, государство практически отказывается от сохранения исторических городов, оставив их вне действия Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Теперь юридически повлиять на градостроительную деятельность в исторических поселениях, не вошедших в новый перечень, невозможно, тогда как отсутствие утвержденных границ территорий и зон охраны 99% памятников в исторических поселениях равносильно их сознательному уничтожению.

В целом не создана система государственной охраны объектов культурного наследия, которая должна соответствовать Конституции Российской Федерации и представлять собой единую систему органов исполнительной власти, включающую федеральный орган охраны объектов культурного наследия и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Об отсутствии такой системы красноречиво говорит упразднение Федеральной службы по надзору в сфере охраны культурного наследия (Росохранкультура). Самостоятельные и полноценные государственные органы охраны памятников созданы лишь в нескольких субъектах Российской Федерации. Отсутствует государственная политика, которая должна обеспечивать сохранность объектов культурного наследия, учитывать их состав, состояние, правовую защищенность, современные социально-экономические условия, реальные возможности органов власти, общественных и религиозных организаций и другие факторы.

На фоне незащищенности объектов культурного наследия в последнее время многие города стремительно теряют свой исторический облик. Современная градостроительная политика и, в частности, Градостроительный кодекс как ее выражение, не учитывают необходимости сохранения исторической и культурной среды города, а так называемая точечная застройка безжалостно искажает его архитектурно-планировочную структуру. Повсеместно происходит снос фоновой исторической застройки и замена ее «новоделами», возводятся несомасштабные в среде новые здания. Для этого охранные зоны объектов культурного наследия корректируются в сторону их уменьшения.

В Москве интересы строительного комплекса систематически ставились выше задач сохранения культурного наследия города. Остроту проблемы выявили акции общественного протеста, связанные со сносом исторической застройки в районе Кадашей, усадьбы купца Алексева на улице Бахрушина и других объектов. В мае 2009 года общественным движением «Архнадзор» в целях сохранения культурного значения территории и ее использования в интересах культуры и просвещения была подана заявка о наделении территории загородной усадьбы С.Н. Муромцева статусом «достопримечательного места». За сохранение и восстановление дома высказались множество общественных организаций: общество «Старая Москва», ассоциация «Бунинское наследие», Общество любителей российской словесности, общество «Русская усадьба», Государственный Литературный музей, Союз литераторов России и др. В ночь с 2 на 3 января 2010 года «Дача Муромцева» в Царицыне

в Москве сгорела. Никто, кроме представителей общественности, участников движения «Архнадзор» и тех москвичей, кому небезразлична судьба исторического наследия столицы, не пришел на помощь жителям «Дачи Муромцева», пытавшимся отстоять остатки мемориального объекта от огня и спасти от гибели экспонаты музея. Вместо содействия властей защитники дома видели милицейские кордоны, отряд ОМОНа, препятствия и угрозы добровольцам, приехавшим в Царицыно на помощь.

Протесты общественности выявили и другие градостроительные планы московских властей, которые могут стать причиной исчезновения целого ряда архитектурных памятников в Малом Козихинском переулке, на Большой Никитской улице, на Хитровской площади и др.

Причины такого положения стране в целом заключаются в одностороннем невыполнении государством и рядом бизнес-структур предусмотренной частью 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации обязанности каждого «заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры». Фактически сегодня эта обязанность добровольно возложена на себя гражданами России и общественными объединениями с соответствующими уставными целями, и в большинстве случаев осуществляется ими без государственной поддержки. Особое беспокойство вызывает не только самовольное сложение с себя государством конституционной обязанности, но и в ряде случаев прямое его противодействием осуществлению этой обязанности иными субъектами.

В России сложилась достаточно широкая и вместе с тем противоречивая нормативно-правовая база по охране культурных ценностей: только международно-правовых актов универсального и регионального характера, регулирующих отношения в сфере выявления, сохранения, изучения и популяризации культурных ценностей, обязательных для России насчитывается около 100; отечественных нормативных актов соответствующей направленности около 80. Многие из этих актов, учитывая меняющиеся условия российской действительности и специфику их правоприменения, нуждаются в серьезной корректировке и совершенствовании.

Одним из заметных событий года стало обсуждение нового Генплана развития Москвы. 9 апреля в Общественной палате прошли общественные слушания «Генеральный план Москвы и проблемы развития города», в которых приняли участие представители городских властей, члены Общественной палаты, представители общественных организаций, жители Москвы. «Представленный проект Генерального плана – это фактически смертный приговор Москве... Вместо стратегического документа развития города, мы имеем документ, который фиксирует и узаконивает результаты деятельности городских властей на протяжении последних десятилетий», – указано в заявлении Комиссии Общественной палаты по сохранению и развитию отечественной культуры, выпущенном в связи с принятием документа во втором чтении. Высказанная на этом заседании критика Генплана привлекла повышенное внимание к тому, что решение городских инфраструктурных и социальных проблем происходило лишь с формальным участием общественности, на практике же решения принимались без учета общественного мнения. Несмотря на острую дискуссию и протесты общественности, Генеральный план был принят.

Сейчас новым руководством города Москвы предпринимаются шаги по пересмотру наиболее спорных положений Генплана.

В Москве созданы действующие на регулярной основе общественные организации по сохранению исторического облика столицы. Именно действия прежних московских властей заставили общественность консолидировано отстаивать свои права на участие в проектировании и реализации архитектурного облика столицы. Именно независимые экспертные группы организовали на общероссийском уровне мониторинг состояния памятников истории и культуры. Таким образом, в деле сохранения культурного наследия гражданское общество фактически перенимает инициативу у государства. Однако без государственной поддержки полностью решить проблему утраты культурного наследия не представляется возможным. Протестные акции и общественные инициативы свидетельствуют о запросе общества на внятную культурную градостроительную политику.

Схожие по сути явления сопровождали и строительство в Санкт-Петербурге бизнес-комплекса «Охта-центр». Интересы крупнейшей компании были поставлены выше требований по сохранению вида на исторический центр города, находящийся под охраной ЮНЕСКО. На месте будущего строительства в срочном порядке были прекращены уникальные археологические раскопки. Жители города и общественность неоднократно выступали против строительства, считая, что оно нанесет непоправимый ущерб внешнему облику Северной столицы. Протесты начались с 2006 года, в 2010 году было собрано 10 тыс. подписей. Президент России Д.А. Медведев указал на «решение Комитета всемирного наследия, призывающего приостановить все работы по проекту строительства в Санкт-Петербурге «Охта-центра» и рассмотреть его альтернативные варианты в плане высотности». При этом был сделан акцент на том, что именно судьба «Охта-центра» напрямую влияет на характер будущего диалога с ЮНЕСКО. Однако подготовка к началу строительства не была прекращена, и только в декабре 2010 года губернатором Санкт-Петербурга было объявлено о переносе комплекса на иное место, которое, по обещанию губернатора, будет согласовано с общественностью.

В октябре 2010 года состоялись совместные слушания Общественной палаты РФ и Общественного совета Министерства культуры РФ, в ходе которых рассматривались проблемы правоприменения Федерального закона Российской Федерации № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон этот хорошо известен всем государственным и муниципальным учреждениям – театрам, музеям, библиотекам, реставрационным мастерским, – которые согласно закону вынуждены для своей повседневной деятельности выбирать партнеров не по принципу «Кто сделает лучше, нужнее, надежнее», а по принципу абсолютно нелогичному и вредному: «Кто делает дешевле». Но производственная деятельность учреждений культуры практически неотделима от творческой, является ее продолжением, составной частью.

Заметным событием общественной жизни стало обсуждение законопроекта «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», который вызвал разногласия по многим пунктам, и прежде всего между Русской православной церковью и музейным сообществом. Основным содержанием общественного давления на власть стало требование обеспечить доступ граждан к культурным ценностям, их сохранность. Законопроект стал одной из главных тем обсуждения на круглом столе по вопросам совершенствования законодательного регулирования работы музеев, который прошел в апреле 2010 года в Общественной палате. В мае Общественная палата провела специальные слушания «О музейных ценностях религиозного назначения, хранящихся в государственных и муниципальных музеях». Проходили парламентские слушания с участием всех заинтересованных сторон. Редкий вопрос обсуждался столь широко, тщательно и всесторонне. В результате несмотря на первоначальную остроту разногласий, был проложен путь к компромиссу.

В течение 2010 года Общественная палата вела активный диалог с властью по вопросам культуры. Намечается тенденция: власти слышат голос общественности и конструктивно на него реагируют. В ряду примеров успешного общественно-государственного диалога: поручение Президента России радикально изменить Федеральный закон № 94-ФЗ; поправки, вошедшие в закон «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», на которых настаивала Общественная палата; услышанное московскими властями требование о пересмотре Генплана города, а также реакция федеральных властей на протесты жителей Санкт-Петербурга против возведения небоскреба «Охта-центр». Такие примеры можно продолжить, но напрашивается вывод: сегодня России нужен новый базовый закон о культуре, который должен стать основным стержнем российского законодательства для корректировки законов, посвященных различным видам культурной деятельности (музейная, архивная, библиотечная, кинематография, народные художественные промыслы, памятники истории и культуры).

Важнейшее значение культура имеет для воспитания молодежи. В условиях актуализации молодежной политики и на фоне смены традиционных культурно-исторических архетипов, становится актуальным вопрос самоидентификации молодого поколения, а именно: каким станет молодой человек завтрашнего дня, насколько он освоит важнейшую социальную роль – роль гражданина. Важнейшим инструментом укрепления национального самосознания, повышения уровня гражданской социализации российской молодежи, а в конечном счете роста числа активных устроителей России, является системное культурно-историческое просвещение.

Культурно-историческое просвещение призвано содействовать формированию основ мировосприятия общества, прочных межличностных связей, сложившихся на основе национального духовного единства, а также внедрению механизмов эффективного гражданского воспитания в условиях новой информационной эпохи. Необходимо рассмотреть вопрос о реализации специальной государственной программы культурно-исторического просвещения, способной объединить усилия органов государственной власти, учреждений образования и культуры, религиозных конфессий, средств массовой информации, общественных организаций, молодежных объединений в деле формирования и укрепления национального самосознания российского общества и гражданского воспитания молодежи.

Реализация программы культурно-исторического просвещения на федеральном уровне предполагает: формирование общественного мировоззрения на основе национальных ценностей; осознание и восприятие молодым поколением российских культурно-исторических традиций; формирование государственной политики в области средств массовой информации, печатных изданий и кинематографии, направленной на гражданское воспитание общества. Задача культурно-исторического просвещения заключается в том, чтобы содействовать утверждению национальных ценностей в качестве жизненных установок российских граждан.

Развитие глобальных сетей цифровых телекоммуникаций значительно усилило влияние средств массовой коммуникации на формирование мировоззренческих установок, ценностных ориентаций российских граждан. Журналистика может стать не только средством выражения национальной культуры, но и одной из форм ее существования. Соответственно она требует отношения к себе как к культурной ценности высокого порядка и национально-культурному достоянию. Преодоление тенденций негативного влияния СМИ следует рассматривать как общенациональную задачу первостепенной значимости. Для ее решения требуются согласованные усилия как самого журналистского сообщества, так и органов государственной власти и широкой общественности. Важным шагом должна стать подготовка законодательной инициативы и проекта создания общественно-правового телевидения, с учетом зарубежной практики и отечественных прецедентов; воссоздание телеканалов учебной и просветительской направленности и обеспечение их специально разработанными учебно-методическими и документальными материалами.

Действенным инструментом государственной политики, направленной на гражданское воспитание современного молодого поколения, может стать кинематограф. Необходимо создание и финансовое стимулирование проката конкурентоспособных отечественных кинофильмов, транслирующих систему национальных ценностных ориентиров. Популярными отечественными кинообразами, воплощающими примеры патриотизма, позитивного социального поведения, целесообразно использовать в работе с детьми и молодежью в информационном пространстве образования, творчества и досуга. Важным шагом укрепления и развития гражданского самосознания молодежи может стать расширение программы региональных кинофестивалей, развитие сети доступных кинотеатров для постоянной популяризации произведений киноискусства, в том числе и с использованием их в учебно-просветительном процессе образовательных учреждений.

Одна из важных характеристик современного российского общества – его атомизация, слабо развитое чувство солидарности, распад традиционных связей, редкие проявления коллективных инициатив. Отсутствие норм и инструментов полноценной культурной

коммуникации мешает выстраиванию конструктивного диалога на разных ступенях общественных обсуждений, формулировке единой взвешенной позиции и, по сути дела, значительно ослабляет гражданское общество. Одно из негативных проявлений такой ситуации – отсутствие практик культурной адаптации и, следовательно, рост ксенофобских настроений. Культура создает пространство для коммуникации, в том числе социальной, формирует профессиональные и неформальные связи. Развитие коммуникационных пространств предполагает продвижение идей, обмен идеями, втягивание в процесс формирования среды всех жителей, их сообществ и институтов региона. Именно культура способна выступить интегрирующей силой для восстановления национальной и региональной идентичности.

Культура может стать частью экономической модернизации, проводимой с опорой на творческий потенциал человека. Должны формироваться условия для становления коммуникативной и ценностной среды, в которой на первый план выходит создание возможностей для творческого самовыражения и самореализации каждого человека. Мировой опыт убедительно подтверждает, что культурные инновации, развитие культурной инфраструктуры оправданны и в логике экономической целесообразности – это инвестиции, а не траты. Культура – поддерживаемый и наращиваемый ресурс. Расширение культурного поля как пространства выбора жизненных стратегий является важнейшим вызовом для России, когда речь идет о развитии постиндустриальной креативной экономики.

Глава 3. Модернизационный потенциал гражданского общества

- 3.1. Общественный контроль
- 3.2. Общественная экспертиза
- 3.3. Потенциал гражданской самоорганизации и общественно-государственный диалог
- 3.4. Международные аспекты развития гражданского общества

Глава 3. Модернизационный потенциал гражданского общества

3.1. Общественный контроль

Наметившиеся тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования

к повышению эффективности функционирования системы государственного управления существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество общественного контроля в нашей стране. Много острее стала общественная реакция на противоправные действия представителей власти, оскорбляющие нравственное чувство активных слоев и групп общества, прежде всего ценности социальной справедливости.

Развитие общественно-политической системы, совершенствование системы управления требуют активного участия организованных и ответственных структур гражданского общества, заинтересованных в повышении эффективности функционирования общественно-политической системы в целом. Здесь очевидно фундаментальное совпадение интересов гражданского общества и высшего руководства страны.

В этих условиях существенно растет запрос на деятельность системы общественного контроля и различных его звеньев, позволяющей избежать нарастания общественного недовольства в противостоянии гражданского общества и власти. Миссия общественно-контроля – трансформировать это общественное недовольство в рациональные и ответственные сигналы властным структурам, направленные на устранение дефектов функционирования конкретных государственных структур, на совершенствование системы государственного управления. Важная задача общественного контроля – налаживание содержательного взаимодействия между институтами гражданского общества, с одной стороны, и структурами государственной власти и управления – с другой, преодоление недоверия бюрократии к инициативам гражданского общества, к механизмам общественного контроля и независимой экспертизы.

Общественный контроль за развитием и повышением эффективности российской общественно-политической системы в целом, отдельных звеньев системы государственного управления – важнейший приоритет развития гражданского общества.

Предпосылка успеха в решении этой огромной по важности задачи – итоги предшествующего развития гражданского общества в России. Речь не столько о количественном разрастании сети НКО, сколько о значимом качественном их развитии. Некоммерческие организации стали заметным каналом реализации социальной активности граждан, их гуманитарных и гражданских ценностей. За это время существенно повысились качественные параметры работы НКО, квалификация их руководителей, набор оказываемых услуг. Заметно возрос квалификационный потенциал специализированных некоммерческих организаций, способных осуществлять независимую и общественную экспертизу.

Позитивный вклад в развитие потенциала НКО внесли усилия государства по созданию благоприятных правовых и социально-экономических условий их деятельности (принятие законодательных актов, смягчивших условия регистрации и деятельности НКО, закона о социально ориентированных НКО). В то же время следует отметить проблемы, препятствующие реализации этих благоприятных возможностей. Так, в результате кризиса в целом существенно сузились финансовые возможности некоммерческих организаций, в частности, возможности социально ориентированных НКО по оказанию услуг населению. В ряде регионов активные действия гражданского общества, прежде всего по защите социальных прав граждан, сохранению памятников истории и культуры и экологических объектов, наталкиваются на прямое противодействие властей, что ведет к росту социальной напряженности.

Сохраняются бюрократические проявления в деятельности властей всех уровней. При подготовке законодательных актов и нормативных документов наблюдается практика отказа от проведения независимой экспертизы, абсолютно недостаточно прорабатываются социальные последствия принимаемых решений. Яркий пример этого – Федеральный закон № 83-ФЗ, связанный с изменением правового статуса учреждений бюджетной сферы. При подготовке законопроекта и реализующих его нормативных актов, несмотря на серьезные замечания Общественной палаты, не предусматривались необходимые меры по поддержанию качества бесплатных услуг населению.

Необходимо также отметить, что при осуществлении общественного контроля за реализацией Федерального закона № 83-ФЗ стал налаживаться диалог между представителями Правительства и Общественной палаты РФ. Следует высоко оценить конструктивную позицию Правительства России, которое сняло законопроект со второго чтения в Государственной Думе и внесло ряд важных поправок с учетом заключения Общественной палаты. Это сотрудничество вполне может рассматриваться в качестве примера эффективного общественного контроля.

Серьезная проблема в развитии общественного контроля – трудности с организацией общественного обсуждения актуальных проблем, недостатков деятельности органов управления на региональном и местном уровнях. Во многом это связано с зависимостью электронных и печатных СМИ от соответствующих властей. Налицо явное противоречие между требованиями независимой позиции СМИ, с одной стороны, и их финансовой и административной зависимостью – с другой.

Структура общественного контроля

В настоящее время в нашей стране сложилась разветвленная, многофункциональная структура институтов общественного контроля.

В ее рамках Общественная палата Российской Федерации реализует целый ряд функций:

- в соответствии с полномочиями Общественной палаты РФ межкомиссионными рабочими группами и комиссиями на систематической основе осуществляется экспертиза проектов законодательных актов;
 - по проблемам, вызывающим большой общественный интерес и имеющим определенную социально-экономическую значимость, проводит слушания и принимает соответствующие рекомендации;
 - в соответствии с Федеральным законом № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», формирует региональные общественные наблюдательные комиссии;
 - в рамках осуществления функций общественного контроля взаимодействует с общественными палатами субъектов Федерации, готовит экспертов по отдельным направлениям общественного контроля;
 - участвует в процедуре формирования общественных советов при органах федеральной исполнительной власти, организует взаимодействие с этими институтами гражданского общества;
 - в организации общественного контроля взаимодействует с организациями, представляющими интересы муниципальных образований, – институтов, непосредственно взаимодействующих с населением в решении их насущных социальных проблем;
 - стимулирует и поддерживает активность общественных движений, направленную на соблюдение действующего прежде всего экологического законодательства.
- Из указанного перечня функций Общественной палаты России, связанных с осуществлением общественного контроля, видно, что эта деятельность составляет значительную часть ее работы.

В рамках системы общественного контроля на региональном уровне действуют общественные палаты субъектов Федерации. Они осуществляют экспертизу законодательных актов и важнейших проектов исполнительной власти, проводят слушания и вырабатывают рекомендации по проблемам, затрагивающим интересы общественности.

К концу 2010 года в российских регионах было сформировано и действовало 60 общественных палат, из них 9 региональных палат приступили к работе в 2010 году. Законы об общественной палате были приняты еще в двух субъектах Федерации (Тульская область, Чувашская Республика). Ведется работа по подготовке законов о региональных общественных палатах в Республике Калмыкия, Ростовской области, городе Москве.

Основные проблемы формирования региональных общественных палат – опасение местных властей, видящих в общественных палатах дополнительные контролирующие структуры, недостаток бюджетных средств, пассивность некоммерческого сектора, в ряде регионов – малочисленность населения.

К наиболее частым темам обсуждения в рамках деятельности общественных палат относятся: молодежная политика, экологические проблемы, образование, проблемы детства и материнства, вопросы толерантности, межэтнического и межконфессионального взаимодействия, сохранение культурного и духовного наследия, вопросы ЖКХ.

В 2010 году россияне отметили 65-летие Великой победы. Региональные общественные палаты стали активными участниками подготовки праздничных мероприятий. Были организованы: горячие линии для ветеранов, различные благотворительные акции. В некоторых регионах силами палат были открыты памятники в честь героев войны; подняты вопросы о состоянии воинских захоронений и мемориальных комплексов, о дополнительных мерах социальной поддержки граждан, переживших годы ВОВ в детском и подростковом возрасте, о противодействии фальсификации истории ВОВ. По инициативе Общественной палаты Челябинской области, Совета ветеранов, Министерства образования и науки Челябинской области и администрации города Челябинска на Аллее Славы в рамках проекта «Помни меня» была установлена стена Памяти. На стене будут размещены десятки тысяч снимков военных лет, которые еще никогда и нигде не публиковались.

Общественные палаты приняли активное участие в ликвидации последствий летних лесных пожаров, в сборе средств для погорельцев. Члены общественных палат вели работу по мониторингу состояния сгоревших деревьев, выезжали на места, собирали и обобщали информацию о наиболее злободневных вопросах, волнующих погорельцев, привлекали общественность к оказанию помощи пострадавшим. Все трудности в организации помощи погорельцам обсуждались совместно с местными властями.

Общественные палаты регионов уделяют большое внимание проблемам детства. Постоянно проводятся благотворительные акции помощи детям из малообеспеченных семей, проверяется состояние и организация воспитательного процесса в детских домах, взята под контроль ситуация с закрытием малокомплектных школ. Так, Общественная палата Кемеровской области взяла под особый контроль решение вопроса о реконструкции школы № 99 г. Новокузнецка. Поводом послужило обращение родителей учащихся и выпускников школы, закрытой на капитальный ремонт, с жалобой на бездействие органов власти по восстановлению школы.

Ярким примером общественного контроля в действии может служить работа Комиссии Общественной палаты Самарской области по местному самоуправлению, строительству и ЖКХ, связанная с отслеживанием хода выполнения капитального ремонта многоквартирных домов в рамках программы Фонда содействия реформированию ЖКХ. Члены Комиссии регулярно анализируют информацию чиновников различного уровня по данному вопросу, а также проводят выездные заседания, чтобы на месте оценить ход выполнения и качество работ, услышать мнение председателей ТСЖ и жителей.

Силами Комиссии Общественной палаты Самарской области по делам ветеранов и инвалидов в 2009 году проведен мониторинг реализации закона Самарской области «Об обеспечении беспрепятственного доступа маломобильных граждан к объектам социальной,

транспортной и инженерной инфраструктур, информации и связи в Самарской области». В 2010 году был осуществлен повторный мониторинг. К сожалению, хотя и есть положительные примеры, ситуация на большинстве объектов, которые комиссия посетила повторно, не изменилась. Члены Комиссии обратились с рядом рекомендаций к правительству Самарской области и органам местного самоуправления.

В ноябре 2010 года Общественная палата Амурской области провела рейд по игорным заведениям Благовещенска, скрывающимся под вывесками «Платежные системы». В ходе рейда было установлено, что в данных заведениях функционируют игровые автоматы. Общественная палата обратилась в администрацию Благовещенска для введения правил по работе «Платежных систем». Готовится обращение к законодателям Амурской области с целью устранить правовой пробел в законодательстве об игорных заведениях.

Региональные общественные палаты поддерживают постоянный контакт с органами государственного и муниципального управления, упрочивают контакты с НКО, проводят собственные социологические исследования, публичные обсуждения, связанные с совершенствованием законодательства, повышением занятости населения, переподготовкой кадров, воспитанием толерантности, защитой окружающей среды, решением жилищных проблем, а также рассматривают вопросы, затрагивающие интересы детей, пенсионеров и сельских жителей. Общественные палаты стали приглашать на свои заседания и слушания, включая выездные, руководителей (представителей) органов государственной власти, а также направлять запросы во властные структуры с целью получения достоверной информации по различным вопросам.

Несомненной проблемой является то, что данные о социально-экономической ситуации и состоянии гражданского общества в регионах, собираемые в результате проведенных мониторингов, не используются властью в надлежащей степени.

Региональные общественные палаты стали уже важным, нередко единственным средством общения НКО с властью и возможностью реализации функции гражданского контроля. К сожалению, в ряде субъектов РФ, в том числе в Карачаево-Черкесской Республике, Приморском и Ставропольском краях, Еврейской автономной области не принимаются законы об общественных палатах под предлогом отсутствия денежных средств в местных бюджетах. В некоторых субъектах РФ, например, Республике Адыгея и Республике Хакасия, палаты номинально созданы, но обеспечение их работы не финансируется.

Деятельность общественных палат активизировала работу региональных НКО. Общественные палаты дают примеры выдвижения общественных инициатив, выработки содержательных рекомендаций. Особенно следует оценить деятельность региональных общественных палат в ходе кризиса, продемонстрировавших, в частности, примеры плодотворного участия в деятельности рабочих групп, созданных главами регионов.

В то же время следует отметить недостаточную активность общественных палат субъектов Федерации в осуществлении функций общественного контроля, что продемонстрировали результаты опроса региональных палат, проведенного Общественной палатой РФ осенью 2010 года (табл. 2).

Это обусловлено как недостаточностью компетентности для осуществления содержательного контроля приоритетных программ развития, разработки и исполнения региональных бюджетов, так и неготовностью большинства региональных властей сотрудничать с общественностью в деле осуществления такого контроля. Важным препятствием на пути более эффективного участия региональных общественных палат в осуществлении общественного контроля является недостаток их правовых полномочий, закрепленных в соответствующих законах субъектов Федерации.

Для решения этой проблемы в 2010 году в Общественной палате РФ было проведено обучение членов региональных палат методам общественного контроля за бюджетным процессом и приоритетными региональными программами социально-экономического развития.

Таблица 2. Результаты опроса общественных палат субъектов Российской Федерации⁷¹

1. Место общественного контроля в деятельности Общественной палаты (одно закрытие)			
Функции по осуществлению общественного контроля являются приоритетным направлением	Функции по осуществлению общественного контроля являются одним из приоритетных направлений	Функции по осуществлению общественного контроля являются второстепенным направлением	Функции по осуществлению общественного контроля практически не присутствуют в деятельности Палаты
12 (37,5%)	22 (68,75%)	0	0
2. Что является значимым предметом общественного контроля в деятельности Палаты (любое число закрытий)			
Бюджет субъекта Федерации	Приоритетные направления развития, программы, проекты социально-экономического развития, целевые программы и проекты	Проекты законодательных актов субъектов Федерации	Законодательные акты, нормативные документы, регулирующие деятельность НКО, структур гражданского общества
17 (16,1%)	33 (29,5%)	24 (21,5%)	15 (13,4%)
			22 (19,6%)
			1 (0,9%)
3. Что, как правило, является результатом деятельности Палаты в рамках осуществления функций общественного контроля (одно закрытие)			
Подготовка заключений по законодательным и нормативным документам	Подготовка рекомендаций по итогам общественных слушаний	Подготовка общественного экспертного заключения	Иные формы
5 (12,5%)	21 (52,5%)	13 (32,5%)	1 (2,5%)
4. Оценка результатов использования экспертиз, заключений и рекомендаций Палаты (любое число закрытий)			
Результаты экспертиз, заключений и рекомендаций Палаты, как правило, рассматриваются соответствующими органами и учитываются ими	Результаты экспертиз, заключений и рекомендаций Палаты, как правило, рассматриваются соответствующими органами, но мало учитываются ими	Результаты экспертиз, заключений и рекомендаций Палаты редко рассматриваются соответствующими органами и практически ими не учитываются	Иное (уточните, что именно)
13 (39,4%)	19 (57,6%)	0 (-)	1 (3%)
5. Оценка восприятия руководителями региона, руководителями органов исполнительной власти региона деятельности Палаты по осуществлению функций общественного контроля (одно закрытие)			
Деятельность Палаты по осуществлению функций общественного контроля воспринимается в качестве реализации ее законных полномочий, направленных на повышение эффективности развития субъекта Федерации, решение его насущных проблем	Деятельность Палаты по осуществлению функций общественного контроля воспринимается в качестве добрых намерений Палаты, но не всегда подкрепленных необходимой квалификацией, пониманием специфических условий работы органов власти	Деятельность Палаты по осуществлению функций общественного контроля воспринимается в качестве досадной помехи в деятельности органов власти субъекта Федерации	Иное (уточните, что именно)
19 (54,3%)	6 (17,1%)	10 (28,6%)	0 (-)

Продолжение табл. 2

6. Что, по Вашему мнению, мешает повышению эффективности деятельности Палаты по осуществлению функций общественного контроля (любое число закрытий)			
Недостаток полномочий Палаты по осуществлению функций общественного контроля	Недостаток квалификации членов Палаты, привлечение экспертов	Недостаток методического обеспечения деятельности Палаты в области общественного контроля	Сложности во взаимодействиях и взаимоотношениях между Палатой и органами власти субъектов Федерации
20 (28,6%)	10 (14,3%)	18 (25,8%)	13 (18,6%)
			6 (8,5%)
			3 (4,2%)
7. Какие, по Вашему мнению, меры по повышению эффективности общественного контроля могут повлиять на функционирование системы государственного управления, на борьбу с коррупцией (одно закрытие)			
Повышение эффективности общественного контроля является приоритетным направлением повышения эффективности системы государственного управления, борьбы с коррупцией	Повышение эффективности общественного контроля является одним из важных направлений повышения эффективности системы государственного управления, борьбы с коррупцией	Повышение эффективности общественного контроля является второстепенным направлением повышения эффективности системы государственного управления, борьбы с коррупцией	Повышение эффективности общественного контроля не повлияет на повышение эффективности системы государственного управления, борьбу с коррупцией
5 (14,7%)	28 (82,3%)	0	1 (3%)
			0
8. Какие, по Вашему мнению, меры могут повысить эффективность деятельности Палаты в области общественного контроля (любое число закрытий)			
Координация деятельности общественных палат субъектов Федерации, совместное определение приоритетных направлений общественного контроля, взаимное информирование их о ходе и результатах соответствующей деятельности	Выпуск в том числе с участием Общественной палаты РФ методических материалов и рекомендаций по осуществлению функций общественного контроля	Осуществление в том числе с участием Общественной палаты РФ подготовки, повышения квалификации членов общественных плат, их экспертов, участвующих в деятельности по общественному контролю	Принятие специального федерального законодательного акта, регулирующего осуществление общественного контроля структурами гражданского общества
27 (23,9%)	27 (23,9%)	18 (16%)	28 (24,8%)
			11 (9,8%)
			2 (1,6%)

71 Опрос проведен в 2010 году методом электронной рассылки опросного листа, подготовленного Комиссией Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества.

Работа общественных палат субъектов Федерации, в рамках которой усилилась деятельность НКО, общественных организаций и объединений, заметно активизировалась в 2010 году. Активность региональных палат, их достижения в решении конкретных проблем, волнующих общественность, становятся подтверждением плодотворности диалога власти и общества. Успех такого диалога – важный фактор снижения общественной напряженности, серьезное препятствие распространению влияния радикальной оппозиции.

Следует отметить, что демонстративное отсутствие общественных палат в Москве и Санкт-Петербурге не способствует налаживанию успешного диалога между общественностью и администрациями в этих субъектах Федерации. Слабость такого диалога особенно ярко проявилась в ходе обсуждения Генплана Москвы или планов строительства «Охта-центра» в Санкт-Петербурге, где было необходимо сотрудничество независимых экспертов и специализированных управленческих структур. Общественный конфликт дошел до критической точки, так как не был решен в рамках деятельности регулярных региональных органов власти и управления.

Лишь вмешательство высшей власти страны, включая отставку мэра Москвы, позволило успешно разрешить эти конфликты: принято решение о переносе места «Охта-центра» и о корректировке Генплана Москвы. В то же время ход этих событий ясно показал, что упорная и профессионально аргументированная активность общественности способна привести к успеху, к позитивному решению значимых проблем, привлечших широкое внимание. Обоснован вывод, что при наличии в данных городах такого авторитетного и представительного органа, как общественные палаты эти конфликты вряд ли бы приняли столь острые формы.

В условиях повысившейся общественной активности все большее значение приобретает взаимодействие Общественной палаты России и палат субъектов Федерации.

22 декабря 2010 года прошло первое заседание представителей региональных общественных палат страны, на котором было принято решение о создании Совета по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами) субъектов Российской Федерации. Совет создан на основе добровольного участия указанных формирований, и его целью является установление эффективных взаимосвязей между общественными палатами, оказание друг другу информационной, методической и иной поддержки в работе. Предполагается, что региональные общественные палаты и общественные советы будут обмениваться опытом и информацией, вырабатывать общественную позицию при решении актуальных задач, совместно обсуждать вопросы, волнующие все российское общество.

Значимым элементом структуры общественного контроля стало создание сети общественных советов при большинстве федеральных министерств и ведомств. В ряде случаев эти советы позволили мобилизовать усилия общественности для выработки рекомендаций в различных областях деятельности соответствующих органов управления. В то же время общественные советы зачастую лишь демонстрируют наличие диалога с общественностью и независимыми экспертами. Во многих случаях они сознательно отстранены от реального процесса выработки стратегий развития и приоритетных задач их реализации.

Общественные советы – относительно новая форма участия граждан в процессе государственного управления. В самом общем виде общественный совет представляет собой образование с участием представителей общественности, имеющее формализованную структуру, за которым государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения решений, потенциально имеющих общественный резонанс. Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом и не является юридическим лицом. Существуют иные формы совещательно-консультативных структур при органах власти, привлекающих общественность к своей работе: экспертные, координационные, совещательные, научно-технические, научно-координационные советы (комиссии) и др. Данные структуры могут обеспечивать экспертное, информационно-аналитическое и научное сопровождение

подготовки решений, консультацию с экспертами по специальным вопросам, координацию деятельности подведомственных структур, решение других задач, поставленных руководством органа власти.

Но именно общественные советы призваны стать действенным механизмом общественного контроля. Для них характерна большая публичность, вовлеченность в работу органов власти, ориентированность на дискуссионный характер обсуждения вопросов. Согласно определению, приводимому в положении об Общественном совете при Минюсте России, целью создания совета является «обеспечение взаимодействия граждан, общественных объединений и иных НКО с органами государственной власти, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики»⁷². Можно выделить общие для всех общественных советов задачи:

1. оптимизация взаимодействия органа исполнительной власти и гражданского общества;
2. выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью органа исполнительной власти;
3. содействие организации взаимодействия органа исполнительной власти с гражданами и общественными организациями;
4. выработка рекомендаций органу исполнительной власти, в том числе определение приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в России;
5. осуществление общественного контроля деятельности органа исполнительной власти.

Усилиями членов Общественной палаты Российской Федерации такая форма общественного контроля деятельности органов исполнительной власти получила достаточно широкое распространение. Всего с 2006 года было создано 43 общественных совета при федеральных органах власти.

Существующая система нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы создания и функционирования общественных советов уже в скором времени может пополниться нормами из активно обсуждаемого общественностью законопроекта «О полиции». Статья 9 проекта Федерального закона «О полиции» предусматривает возможность образования общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах. Подчеркивается, что общественные советы создаются в целях осуществления общественного контроля деятельности полиции. По мнению руководства МВД России, общественные советы должны стать связующим звеном между полицией и обществом. Так, в комментариях руководства МВД к проекту Закона отмечено: «Хочу развеять опасения, что общественные советы будут формироваться по принципу лояльности. В этом случае они не позволят решить стоящих перед полицией задач. И тем руководителям в регионах, кто предпочитает идти таким путем, будет очень непросто доказать свою ценность как руководителей, поскольку закон предписывает проводить регулярный мониторинг общественного мнения. Оценка граждан теперь будет являться одним из важнейших критериев в оценке работы территориального подразделения»⁷³. Законопроект впервые законодательно устанавливает основные функции общественных советов, их стратегическую роль в осуществлении контроля за деятельностью правоохранительных органов.

События общественно-политической жизни страны в 2010 году дали достаточно оснований для острых дискуссий на заседаниях общественных советов. В таком ключе на совместном заседании общественных советов Минтранса России и Росавтодора обсуждались вопросы строительства трассы скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург

⁷² Положение об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации.

⁷³ Комментарий статс-секретаря – заместителя министра внутренних дел России С.П. Булавина к законопроекту «О полиции» от 2 ноября 2010 года.

по территории Химкинского леса, различные варианты прохождения маршрута дороги, достоинства и недостатки каждого из них. На заседаниях общественного совета Минобрнауки России рассматривались первые итоги эксперимента по введению школьного предмета «Основы религиозных культур и светской этики» в ряде субъектов Российской Федерации, вопросы подготовки преподавателей по новому учебному курсу. Существующие тенденции свидетельствуют о возрастающем понимании органами государственной власти необходимости широкого общественного обсуждения, предваряющего принятие важнейших управленческих решений. При этом все рекомендации общественных советов в большей степени учитываются при принятии таких решений. Развитие института общественных советов на федеральном уровне в 2010 году нашло продолжение в создании общественных советов при территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти (ФСИН, МВД России, МЧС России и др.), создании общественных советов при Росалкогольрегулировании, Росстате, Росреестре.

Сегодня очевидно, что Россия должна решительно сконцентрировать ресурсы и создавать инновационный продукт в тех областях, где есть серьезный технический и технологический задел, где мы действительно конкурентоспособны или имеем для этого реальные возможности. В любой, даже самой развитой экономике, всегда существует ограничение по ресурсам. Для российской экономики – это целый набор ограничений, прежде всего демографических, финансовых, инфраструктурных, логистических, климатических. Наличие этих ограничений диктует необходимость обеспечения эффективности предпринимаемых модернизационных мер. Становится критически важным, насколько эффективно будет проводиться модернизация, насколько эффективно будут вкладываться деньги и иные ресурсы в инновационные направления. Обеспечить такую эффективность может только активное участие гражданского общества через экспертные сообщества. Одним из главных инструментов для этого должны стать общественные советы при министерствах и ведомствах и региональные общественные палаты.

Именно они должны участвовать в формировании отраслевых и региональных стратегий развития, в определении отраслевых и региональных политик. Таким образом, гражданское общество через отраслевую и региональную экспертизу, контроль и мониторинг исполнения будет вовлекаться в работу по повышению эффективности процесса модернизации России, приданию ему динамизма.

В этой связи назрела необходимость совершенствования как механизмов формирования, прежде всего общественных советов при министерствах и ведомствах, так и определения порядка их функционирования. На сегодняшний день в ряде министерств общественные советы не созданы. В некоторых случаях они были сформированы с прямым нарушением действующего законодательства (например, когда руководитель министерства или ведомства встает во главе общественного совета). Заметно, что большинство созданных общественных советов либо утратили динамизм в работе, либо так его и не приобрели. С 2007 по 2010 год в абсолютном большинстве общественных советов произошло значительное сокращение числа заседаний. Некоторые общественные советы в течение 2010 года не собирались ни разу.

Другая проблема связана с оторванностью работы ряда общественных советов от актуальной политической повестки дня. К примеру, общественный совет при Министерстве образования и науки в 2007 году провел четыре заседания, в 2008 году – два, а в 2009 году – всего одно. Ни одно из этих заседаний, несмотря на проходящую реформу образования, не было посвящено волнующей общество проблеме ЕГЭ и перехода на двухуровневую систему «бакалавриат-магистратура». Ни одно из заседаний не было посвящено науке – и это на фоне актуализации вопросов внедрения инноваций.

Вызывает вопросы у общественности и состав общественного совета при Министерстве обороны. В него входят около 60 человек, но среди них фактически нет ни генеральных конструкторов, ни руководителей крупнейших вузов, ни других авторитетных в данной области людей. Значительную часть совета составляют эстрадные артисты, ведущие телевизионных

ток-шоу. Видимо, в их задачи входит обсуждение проблемы гуманизации армейской службы, однако реформирование Вооруженных сил явно требует обсуждения в рамках общественного совета и вопросов потенциала Вооруженных сил для форсирования модернизационных процессов.

В то же время есть очевидные примеры успешного функционирования общественных советов. Регулярно в режиме ежеквартальных заседаний работает общественный совет при Росатоме, который уделяет особое внимание вопросам обеспечения безопасности. Активную деятельность развернул общественный совет при Федеральной службе по энергетическому атомному и технологическому надзору. За период его существования было проведено 17 заседаний. На них были рассмотрены актуальные и стратегические проблемы, решаемые федеральной службой.

С точки зрения принципов формирования совета интересен опыт общественного совета при Министерстве промышленности и торговли. Паритетность формирования совета, компетентность его состава, масштабность и актуальность решаемых задач позволяют этому совету принимать реальное участие в решении модернизационных задач.

В основу формирования общественных советов должны быть положены принципы:

- компетентности, которая обеспечивается обязательным представительством профильных и заинтересованных структур государства, бизнеса, общества;
- паритетности формирования общественных советов, а именно: 50% состава формируется Общественной палатой РФ, 50% – по рекомендации министерств и ведомств;
- ротации и преемственности состава совета, обеспечиваемых паритетной ответственностью формирователей за качество работы их представителей;
- обязательности привлечения к выработке стратегии и политики развития, формирования модернизационных программ и планов, антикоррупционных мер, а также механизмов их реализации;
- открытости, гласности и отчетности, обеспечиваемых возможностью доводить до сведения общественности результаты своей деятельности.

Дальнейшее развитие системы общественных советов позволит обеспечить необходимую концентрацию усилий государства и общества прежде всего на решении задач по формированию и управлению модернизационными и инновационными процессами, обеспечению контроля за эффективностью их реализации. Это даст возможность формировать идеологию модернизации, разъяснять ее цели, задачи и направления, побуждать к творчеству те созидательные силы в нашем обществе, которые обеспечат успех реализации намеченных планов, что, несомненно, будет способствовать расширению социальной базы модернизационного курса руководства страны.

Важным направлением общественного контроля стала деятельность **общественных наблюдательных комиссий (ОНК)** по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. К настоящему времени складывается система выдвижения членов общественных наблюдательных комиссий, организация и контроль их деятельности. Сегодня фокус внимания в данной области – обобщение накопленного опыта и повышение на этой основе эффективности деятельности общественных комиссий.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» Общественной палатой Российской Федерации в 77 регионах сформированы и функционируют общественные наблюдательные комиссии общей численностью более 500 человек.

За истекшие два года общественные наблюдательные комиссии зарекомендовали себя независимыми, принципиальными защитниками прав граждан, находящихся во временной изоляции от общества. За время работы членами ОНК осуществлено около 5 тыс. посещений мест принудительного содержания, получено и рассмотрено более 10 тыс. писем, жалоб и обращений, подготовлено и отправлено в различные инстанции по результатам

проверок более 1800 заключений. Практика работы ОНК свидетельствует, что, несмотря на наличие судебного, прокурорского и ведомственного контроля за деятельностью мест принудительного содержания, в значительной части из них не в полной мере соблюдаются права человека на медицинское обслуживание, санитарную гигиену, питание, труд, социальную защиту и др.

Члены наблюдательных комиссий получали жалобы на необоснованные, по мнению заявителей, отказы судов в удовлетворении ходатайств на условно-досрочное освобождение при положительной характеристике администрации, проверяли информацию о грубом отношении со стороны персонала. Граждане обращались с просьбой проверить условия содержания своих родственников в изоляторах временного содержания, исправительных учреждениях или учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для несовершеннолетних правонарушителей.

В ряде регионов (Калининградская, Мурманская, Сахалинская области) администрации мест принудительного содержания сначала воспринимали появление членов наблюдательных комиссий «в штаны» и искали повод, чтобы не пускать их на свою территорию. Со временем при участии Общественной палаты РФ, руководства территориальных органов эти вопросы были сняты. Более того, имеют место случаи, когда администрация обращается за содействием и помощью к общественным наблюдателям, чтобы разрешить конфликтные ситуации.

В начале года в исправительной колонии поселка Чернокозово (Чеченская Республика) 17 осужденных разбили в отряде строгих условий всю мебель, забаррикадировались и выдвинули требования администрации о послаблении режима содержания. Их действиями руководил криминальный лидер. Прибывшие на место беспорядков члены наблюдательной комиссии во главе с ее председателем А.А. Мальсаговой встретились с зачинщиками и убедили их отказаться от необоснованных требований. Конфликт был разрешен без применения спецсредств и физической силы.

В августе 2010 года при содействии членов наблюдательной комиссии Самарской области и Общественной палаты РФ был смягчен приговор и отложено его исполнение осужденной Кругловой, матери четверых несовершеннолетних детей, ожидающей рождения пятого ребенка.

В сентябре в Ростовскую наблюдательную комиссию обратилась жена находящегося более года под стражей Александра Зайцева. Членам комиссии она сообщила, что ее 52-летний муж в отчаянии хочет покончить жизнь самоубийством, чтобы не терпеть продолжительные моральные и физические унижения от сокамерников. Сила воли его жены и напор общественников оказались сильнее уголовных авторитетов.

Не остались без внимания заявления общественности о грубом обращении в изоляторах временного содержания и СИЗО с лицами, проходящими по нашумевшему делу «Приморских партизан». Члены наблюдательной комиссии неоднократно проверяли условия их содержания, опрашивали и осматривали их лично. На основании этого председатель комиссии В.А. Найдин заявил, что все заявления абсолютно беспочвенны, поскольку подтверждений «выбиванию показаний» не найдено.

Вместе с тем по причине несовершенства действующего законодательства весьма затруднительно освободить из-под стражи тяжелобольного подсудимого или обвиняемого. Перечень болезней, утвержденный Постановлением Правительства РФ, по которому лицо может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания, относится только к осужденным. Общественники забили тревогу еще весной 2010 года после смерти Сергея Магнитского, Веры Трифионовой в следственных изоляторах Москвы. В результате этого в сентябре 2010 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу соотвествующий законопроект, направленный на решение этих проблем.

В связи с трагическим случаем, произошедшим 30 апреля 2010 года в СИЗО № 1 г. Москвы «Матросская тишина», где скончалась подсудимая В.В. Трифонова, Комиссия Общественной палаты РФ по общественному контролю за деятельностью

и реформированием правоохранительных органов и судебно-правовой системы 14 мая 2010 года ознакомилась с положением лиц, нуждающихся в медицинской помощи. По итогам посещения СИЗО № 1 было установлено и доведено до ведомственного руководства и надзорных органов, что в настоящее время в изоляторе содержится ряд граждан, по состоянию здоровья нуждающихся в постоянной медицинской помощи, которая предполагает проведение более глубоких медицинских исследований, чем те, что возможны в условиях СИЗО.

Удручающую обстановку увидели члены ОНК в учебно-воспитательных учреждениях для несовершеннолетних правонарушителей закрытого типа, расположенных в Покрове Владимирской области и Краснороборске Ярославской области. Не были удовлетворены общественные наблюдатели и состоянием дел с обеспечением прав человека в 28-м отдельном дисциплинарном батальоне Министерства обороны России, в котором отбывающие наказание лица не получают заработной платы за свой труд.

Факты халатного отношения сотрудников к исполнению своих функциональных обязанностей были вскрыты и в подразделениях ФСИН России. Летом в Нижегородском СИЗО в течение трех дней умерли по разным причинам четыре человека. Члены ОНК Нижегородской области систематически указывали руководству на имеющие место нарушения. Однако должной реакции не последовало.

В связи с этим члены ОНК предложили внести ряд изменений и дополнений в действующее законодательство, часть из которых была учтена Федеральным законом Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 132-ФЗ.

В интересах координации усилий всех комиссий была создана межрегиональная общественная организация «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий». В настоящее время в ее состав входит 29 региональных отделений, которые имеют статус юридического лица и способны оказывать существенную помощь в работе членам ОНК.

Для оказания помощи ОНК, изучения и распространения опыта их работы члены Общественной палаты РФ в 2010 году выезжали в Республику Мордовия, Чеченскую Республику, Краснодарский край, Архангельскую, Владимирскую, Воронежскую, Волгоградскую, Нижегородскую, Новосибирскую, Самарскую и Ярославскую области. Ежеквартально издаются информационные сборники о деятельности ОНК. На сайте Общественной палаты РФ функционирует рубрика «Общественный контроль в местах принудительного содержания», 35 комиссиям оказана помощь в приобретении оргтехники и расходных материалов. В октябре создан и начал функционировать автономный сайт www.onkrf.ru. В течение года в Общественной палате РФ работал Консультационный пункт, при обращении в который граждане могли получить ответы по основным направлениям деятельности общественных наблюдательных комиссий.

Первый состав многих ОНК при реализации своих полномочий столкнулся со многими трудностями из-за нерешенности вопросов о материальном обеспечении их деятельности. Поиск транспортных средств для посещения отдаленных учреждений, отсутствие 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 председателей ОНК, направленные в адреса руководителей Забайкальского края, Рязанской и Сахалинской областей, остались нереализованными или без ответа.

Вместе с тем увеличивающийся поток обращений граждан к членам ОНК, адекватная реакция руководителей правоохранительных ведомств на необходимость устранения недостатков, вскрытых при посещениях мест принудительного содержания, признание социальной важности работы ОНК обществом свидетельствуют о том, что общественный контроль в местах принудительного содержания состоялся. Однако для его дальнейшего развития потребуется выработать и принять решения законодательного, организационного и информационного характера.

Структуры гражданского общества принимают самое активное участие в **контроле над ходом проведения избирательных кампаний и выборов** на территории Российской Федерации. В частности, в Единый день голосования 14 марта и 10 октября 2010 года в наблюдении за подготовкой и проведением выборов принял участие ряд федеральных и региональных НКО, в том числе Общественный совет «Честный выбор», ассоциация «Гражданский контроль», Российский фонд свободных выборов, общественный комитет «За честные выборы!». Был проведен мониторинг избирательной кампании, НКО занимались просветительской деятельностью в сфере избирательного права, реагировали на обращения избирателей, отслеживали нарушения в ходе кампании, собирали жалобы избирателей и кандидатов, публиковали заявления и замечания. Активность подобных организаций недвусмысленно свидетельствует о формировании системы общественного контроля за ходом избирательной кампании. Во время выборов работало несколько горячих телефонных линий, sms-портал, куда избиратель, обнаруживший факт нарушения избирательного законодательства, мог обратиться и получить квалифицированные разъяснения относительно замеченных нарушений. В случае подтверждения информации эти данные передавались в избирательные комиссии и органы охраны правопорядка.

В последние годы в Российской Федерации решается задача введения института **общественного контроля образовательных учреждений** и образовательного процесса в целом. В частности, общественный контроль осуществляется при проведении Единого государственного экзамена, обеспечивая открытость и прозрачность процедуры. По итогам коллегии Министерства образования и науки РФ от 7 октября 2009 года принято решение о законодательном закреплении института общественного наблюдения в процедурах государственной итоговой аттестации 9-х и 11-х классов.

В 2010 году в проведении ЕГЭ участвовало более 50 тыс. общественных наблюдателей. Однако контроль за процедурой проведения ЕГЭ во всей ее полноте – включая сортировку и проверку работ, труд экспертов по проверке части «С», заседания предметных и конфликтных комиссий – оказался для общественных наблюдателей недоступен в силу ограниченности их полномочий. Необходимо усилить общественный контроль процедур ЕГЭ на всех этапах проведения экзамена, в том числе на этапе подачи и рассмотрения апелляций.

В ряде российских регионов предприняты шаги по обеспечению участия общественности в процедурах лицензирования и аккредитации образовательных учреждений. Однако применительно как к ЕГЭ, так и к процедурам лицензирования и государственной аккредитации, актуальной задачей является преодоление формального подхода к созданию корпуса общественных наблюдателей и экспертов, к организации их деятельности. Важную роль в этом могут сыграть общественные палаты субъектов РФ.

Актуальной задачей является и формирование системы подготовки и аттестации граждан, привлекаемых в качестве общественных наблюдателей и экспертов при проведении оценочных процедур разного уровня. В рекомендациях Рособнадзора регионам указано на необходимость аккредитации общественных наблюдателей, но ничего не говорится об их аттестации, т.е. проверке на знание нормативных документов Минобрнауки РФ, касающихся процедуры проведения ЕГЭ. Группы общественных наблюдателей, прошедших аттестацию, смогли бы более эффективно выявить и оценить отклонения от процедуры ЕГЭ в каждом пункте приема экзаменов.

В субъектах РФ начата работа по созданию программ подготовки общественных экспертов для участия в процедурах контроля и надзора исполнения законодательства в сфере образования (Свердловская область). Возникают отдельные прецеденты – примеры сертификации общественных экспертов (Томская область).

Наряду с расширением участия общественности в государственных процедурах оценки качества образования, в России идет процесс формирования независимых негосударственных институтов, осуществляющих оценку деятельности образовательных организаций.

Так, в Самарской области в апреле 2010 года подписано Соглашение о сотрудничестве между Министерством образования и науки Самарской области и Консорциумом

общественной оценки качества образования. Консорциум создан в конце 2009 года и сегодня является уникальной структурой на территории региона и страны. Его целью является соотнесение результатов и условий деятельности образовательного учреждения с согласованными критериями и требованиями, которые предъявляют бизнес-сообщество, родители, общественные организации и местные сообщества.

Возникают интересные региональные прецеденты общественного участия в экспертизе качества условий обучения. Так, в Перми городской родительский совет в 2010 году второй раз провел конкурс «Самая комфортная школа». В районные комиссии конкурса вошли родители – представители управляющих советов пермских школ, посещавших и оценивавших школы.

Необходимо распространение системы **общественного контроля на уровень муниципалитетов**. Сегодня такая практика носит очаговый характер, хотя роль общественности, к примеру, в профилактике правонарушений, трудно переоценить. Формы общественного контроля в этой сфере могут быть различными. Так, в Ванинском муниципальном районе Хабаровского края регулярно проходят совместные отчеты отдела внутренних дел по муниципальному району и его администрации перед населением о реализуемых мероприятиях в сфере правопорядка и безопасности граждан, профилактики правонарушений, материально-технического обеспечения и социальной поддержки службы участковых уполномоченных милиции. В Пензенской области с правонарушениями активно борются общественные советы. Например, на территории Сердобского района Пензенской области они проводят профилактические беседы с гражданами, входящими в группы риска, контролируют соблюдение запрета на продажу сигарет и алкоголя несовершеннолетним. В дни летних каникул члены советов общественности участвовали в подворных обходах, беседуя с родителями об их ответственности за безопасность поведения детей на воде. Осуществляется деятельность общественности по выявлению фактов сбыта спиртосодержащей жидкости непромышленного производства и информированию о данных фактах ОВД по Сердобскому району. Жарким летом 2010 года представители общественных советов патрулировали леса и места общественного отдыха с целью предотвращения пожаров.

Необходимо законодательно закрепить механизмы и процедуры общественного контроля в социальной сфере, включая в первую очередь контроль в различных учреждениях постоянного проживания (домах ребенка, специнтернатах, домах престарелых). Формирование соответствующих региональных наблюдательных комиссий должно осуществляться с участием Общественной палаты РФ и региональных общественных палат.

Ключевое направление повышения эффективности общественного контроля – интеграция деятельности существующих структур общественного контроля, превращение их в **целостную систему общественного контроля в нашей стране**.

К приоритетным направлениям повышения эффективности системы общественного контроля следует отнести следующие.

1. Повышение эффективности работы общественных палат субъектов Федерации.

- Упорядочение правового статуса общественных палат: принятие рамочного федерального закона, предусматривающего расширение их контрольных полномочий. Решение Общественной палаты РФ о разработке такого закона поддержано большинством общественных палат субъектов Федерации. В настоящее время завершено обсуждение концепции соответствующего федерального закона, подготовлен его проект для продвижения в установленном порядке в Федеральном собрании РФ.

- Концентрация деятельности региональных общественных палат на участии в разработке программ перспективного развития регионов, оценке адекватности выбора этих приоритетов, на контроле реализации программ развития, эффективности использования ресурсов и потенциала регионов, бюджетного процесса в субъектах Федерации.

- Продолжение практики повышения квалификации членов региональных общественных палат, участвующих в общественном контроле – в структуре Общественной палаты РФ.

- Развитие взаимодействия Общественной палаты РФ с общественными палатами субъектов Федерации на основе создания Совета общественных палат России.

2. Повышение эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах государственного управления.

- Изменение полномочий, задач и функций общественных советов. Установление обязательного перечня проблем и вопросов, по которым необходимо заключение соответствующего общественного совета.
- Формирование общественных советов на паритетных началах Общественной палаты РФ с федеральными органами управления. Установление обоюдной ответственности за качество работы делегированных экспертов.
- Порядок взаимодействия Общественной палаты РФ с общественными советами. Заслушивание отчетов общественных советов на профильных комиссиях, в межкомиссионных рабочих группах и в специально назначенных временных комиссиях. Представление заключений по итогам заслушиваний на пленарных заседаниях Общественной палаты РФ.
- Создание совместных комиссий по комплексным, межотраслевым и межведомственным проблемам.

3. Повышение эффективности участия общественности в функционировании судебной системы.

Действующее законодательство предусматривает участие представителей общественности в федеральных и региональных квалификационных коллегиях судей – ключевых элементах судебной системы, обеспечивающих контроль за адекватным функционированием этой системы, за качеством состава судей.

В настоящее время выдвижение представителей общественности в соответствующие квалификационные коллегии осуществляют Совет Федерации и законодательные собрания субъектов Федерации. Представляется, что это было приемлемо до создания Общественной палаты РФ и региональных палат, но теперь не вполне соответствует логике функционирования общественно-политической системы страны.

4. Нормативное закрепление обязательности независимой общественной экспертизы.

Проведение независимой и общественной экспертизы, слушаний предусмотрено многими законодательными и ведомственными актами. В то же время отсутствует реальная мотивация ведомств к сотрудничеству с общественностью, отсутствуют нормы, обязывающие ведомства проводить такую экспертизу, нет санкций за нарушение соответствующих норм, методической регламентации соответствующей деятельности, что ведет к многочисленным нарушениям.

Необходима доработка законодательных и ведомственных актов на предмет регламентации проведения соответствующей независимой общественной экспертизы.

5. Поддержка участия региональных и местных СМИ в системе общественного контроля.

Представляется целесообразным создание федеральной системы институциональных грантов для региональных и местных СМИ, активно участвующих в общественном контроле, занимающих активную и ответственную позицию. Размеры этих грантов должны быть соизмеримы с финансированием, выделяемым властями в регионах и муниципалитетах.

3.2. Общественная экспертиза

С учреждением Общественной палаты в Российской Федерации стал активно формироваться и формализовываться институт общественной экспертизы. За пять лет с момента создания Общественной палаты институт общественной экспертизы состоялся как на федеральном, так и на региональном уровне.

В 2010 году экспертизе в Общественной палате был подвергнут ряд важнейших законопроектов. В марте 2010 года бурную общественную дискуссию вызвал законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных)

учреждений». Общественной палатой были организованы публичные слушания и даны принципиальные предложения и поправки. 16 марта 2010 года в Государственную Думу направлено заключение по результатам общественной экспертизы проекта этого закона. В данном заключении изложены следующие основные замечания и предложения:

- радикально повысить качество работы руководящих кадров, так как в условиях жестких бюджетных ограничений реформирование приведет к неоправданному сокращению сети бюджетных учреждений, массовому оттоку еще сохранившихся квалифицированных кадров, быстрой деградации всей социальной сферы;
- учитывая социальную значимость рассматриваемого законопроекта, сложность решаемых в нем проблем, уровень рисков негативных социально-экономических и политических последствий его реализации, представляется необходимым внести изменения в статьи 20 и 21 законопроекта, а именно существенно изменить логику и этапность его реализации, прежде всего продлить переходный период;
- установить переходный период (со дня официального опубликования Закона до 1 июля 2012 года), который позволяет бюджетным и казенным учреждениям действовать в прежнем правовом режиме;
- предусмотреть в течение 2010 года разработку всего комплекса подзаконных и нормативно-методических материалов, необходимых для реализации Закона. Отсутствие всего комплекса подзаконных актов и нормативно-методических документов – основание для пролонгации переходного периода;
- реализовать, начиная с января 2011 года, в ряде регионов пилотные проекты по реформированию бюджетных учреждений как комплексно, так и в отдельных секторах социальной сферы. Организовать государственный и общественный мониторинг хода и результатов этих пилотных проектов. В четвертом квартале 2011 года осуществить анализ результатов эксперимента, внесение необходимых изменений в данный закон, подзаконные акты и нормативно-методические материалы;
- установить, что в переходный период действуют нормы, предусмотренные рассматриваемым законопроектом.

При условии учета высказанных замечаний и предложений Общественная палата Российской Федерации поддержала проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

2 ноября 2010 года Общественная палата направила в Государственную Думу заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 433095-5 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Основные замечания и предложения:

- минимальное ежегодное повышение ставок акциза на крепкую алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% в период 2011–2013 годов должно быть не менее 15%, а оптимальное – 25%, что способствовало бы достижению целей, поставленных в Послании Президента Российской Федерации;
- повышение совокупной акцизной нагрузки на алкогольные напитки, производимые с использованием этилового спирта в минимальном размере, предусмотренном законопроектом, противоречит Бюджетному посланию и политике здравоохранения нашей страны;
- целесообразно внести медицинские спиртосодержащие настойки, ветеринарные средства, средства медицинского назначения, парфюмерно-косметические и гигиенические спиртосодержащие продукты в категорию спиртосодержащей продукции, облагаемой акцизным налогом, исключив абзацы 3, 4 и 5 подпункта 2 пункта 1 из статьи 181 Налогового кодекса Российской Федерации;
- льготы в виде банковских гарантий, предоставляемые производителю алкогольной и подакцизной спиртосодержащей продукции в целях освобождения от уплаты авансового

платежа акциза, способствуют злоупотреблениям на рынке алкогольной продукции Российской Федерации. В связи с этим целесообразным является отмена процедуры выдачи банковской гарантии производителям алкогольной продукции.

Учитывая социальную значимость данного законопроекта, Общественная палата Российской Федерации поддержала проект закона с учетом изложенных концептуальных замечаний.

15 ноября 2010 года Общественная палата направила в Государственную Думу заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 433100–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и признании утратившим силу пункта 2 части 3 статьи 9 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Основные замечания и предложения:

- указанные изменения могут негативно отразиться на материальном положении такой категории населения, как молодая семья. Очевидно, что у членов молодой семьи страховой стаж во всех случаях будет ниже, чем тот, который необходим для выплаты 100% среднего заработка по временной нетрудоспособности в соответствии с законопроектом (15 и более лет). Кроме того, следует учитывать, что наличие у молодых родителей маленьких детей приводит к необходимости значительно чаще пользоваться правом на обеспечение пособием по временной нетрудоспособности в случае осуществления ухода за больным членом семьи;

- вызывает сомнение предложение увеличить с двух до трех дней срок, в течение которого пособие по временной нетрудоспособности оплачивается не Фондом социального страхования, а работодателем. Реализация этой нормы приведет к снижению оплаты труда многих работников, увеличению объемов экономической деятельности, находящихся в теневой зоне;

- принятие данного законопроекта чревато ухудшением демографической ситуации в стране – оно приведет, с одной стороны, к отказам заболевших использовать больничные листы, стоимость которых будет существенно ниже заработной платы. В итоге это обернется ростом числа хронических заболеваний и без того высокой смертности в нашей стране, а также подрыву мотивации к рождению детей в молодом возрасте. И то и другое идет вразрез с положениями Национальной стратегии демографического развития Российской Федерации;

- необходимо внести изменения в указанные федеральные законы, согласно которым пособие по беременности и родам, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком застрахованному лицу должен выплачивать не страхователь (страхователи), а страховщик – территориальный орган Фонда социального страхования.

Общественная палата Российской Федерации поддержала данный законопроект с учетом изложенных замечаний и предложений, а также рекомендовала создать рабочую группу с участием членов Общественной палаты для доработки проектной редакции законопроекта и снятия имеющихся разногласий.

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.

Государственные образовательные стандарты, не определяя качество образования, определяют лишь необходимый минимум усвоения знаний. Поэтому представляется важным привести определение качества образования в соответствие с международными стандартами.

Общественной палатой РФ проведена экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов (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» и проектов федеральных законов, внесенных одновременно с проектом федерального бюджета на 2011 и на плановый период 2012 и 2013 годов.

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: «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», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Общественная палата не ограничивается экспертизой только проектов нормативно-правовых актов. По итогам чрезвычайной ситуации, сложившейся в России вследствие лесных пожаров, Общественная палата создала специальную рабочую группу и организовала выездные общественные слушания в Кировской области с участием членов субъектов РФ, руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, МЧС, лесопромышленников и общественных организаций по проблеме реформирования Лесного кодекса, рекомендации по итогам которых были направлены Президенту и Правительству.

Опыт показывает, что учет заключений общественной экспертизы должен стать обязательной нормой при принятии важнейших управленческих решений на всех уровнях власти. Помимо повышения качества и эффективности принимаемых решений, общественная экспертиза создает институциональные препятствия для коррупционных проявлений, чиновничьей келейности и сговора. Должно быть нормативно закреплено требование обеспечения прозрачности принятия управленческих решений, особенно в финансовых, бюджетных, земельных и имущественных вопросах.

Общественная палата РФ при осуществлении экспертной деятельности активно взаимодействует с широким кругом институтов гражданского общества. На форуме специально организованного сайта Общественной палаты идет постоянное обсуждение всех законопроектов в онлайн-режиме, часть из предложений учитывается в экспертной деятельности.

Общественная палата оказывает большую практическую помощь в подготовке и экспертизе региональных законов, регулирующих деятельность общественных палат субъектов РФ, зачастую выступая арбитром между региональными органами государственной власти и гражданским обществом. Учитывая высокую роль и правовой статус Общественной палаты России, авторитет и опыт входящих в нее членов, которые представляют широкий круг общественных организаций и институтов гражданского общества, Общественная палата России взяла на себя роль координатора экспертного сообщества. Это также и роль информационно-методического центра по выработке стандартов общественных экспертиз, гаранта публичности, гласности и других принципов общественной экспертизы в Российской Федерации. Палата стала также экспертной и дискуссионной площадкой обеспечения и повышения качества коммуникаций между институтами гражданского общества и государственными органами, в том числе через общественные советы при органах исполнительной власти. По существу, это еще и информационно-аналитический центр по ревизии действующего законодательства, выработки предложений субъектами законодательной инициативы.

Опыт общественной экспертизы 2010 года показывает, что у института общественной экспертизы остается огромный потенциал, который необходимо развивать всем институтам гражданского общества.

3.3. Потенциал гражданской самоорганизации и общественно-государственный диалог

2010 год отмечен в России ростом гражданской активности. Акции в защиту Химкинского леса, против сноса исторической застройки в Москве, деятельность добровольцев при тушении лесных пожаров показали готовность населения участвовать в созидании «общего дома». Потенциал гражданской самоорганизации демонстрируют и другие гражданские акции 2010 года.

Автомобилисты Алтая совместными усилиями добились отмены платы за проезд по новому мосту через реку Обь. Общественники установили, что согласно постановлению Правительства РФ о правилах оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам, участок дороги должен быть оформлен в аренду оператором, должны быть четко обозначены начало и конец отрезка, но эти условия в случае с обским мостом не были соблюдены. В результате губернатор Алтайского края А.Б. Карлин обещал с 1 января 2011 года отменить незаконный сбор денег с водителей⁷⁴.

4 марта 2010 года, в канун Международного женского дня, в Санкт-Петербурге под бой барабанов и звуки свистков прошла уличная акция женщин-матерей, пострадавших

⁷⁴ С 1 января 2011 года проезд по новому мосту будет бесплатным навсегда // Алтапресс. 2010. 25 октября.

от трудовой дискриминации под лозунгом «Не надо цветов! Подарите закон!». После митинга СМИ распространили сообщение, что губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко распорядилась разобраться со всеми случаями незаконного увольнения беременных и выплатить пособия пострадавшим⁷⁵.

Кризисные для третьего сектора ситуации приводят к росту солидарности НКО. Во время сентябрьской массовой проверки некоммерческих организаций со стороны Генеральной прокуратуры РФ эти организации выступили с заявлением о том, что основным проверяющим органом для НКО по закону является Министерство юстиции РФ. Дублировать функции министерства Генпрокуратура РФ должна только в случае, когда есть информация о готовящемся уголовном преступлении. После коллективных действий НКО против внеплановой проверки, она закончилась⁷⁶.

Заметным событием начала года стал крупный митинг в Калининграде, выдвинувший требования, преимущественно социально-экономического характера, к региональным властям. Серия пикетов прошла против закрытия «больницы рыбаков», за реформу системы здравоохранения в области. Пикеты начались еще в сентябре-октябре 2008 года и продолжились до 2010-го, обрстая все новыми проблемами и требованиями, в том числе, и политическими, что было неизбежно ввиду отказа региональной власти от диалога. Вокруг пикетов выросло протестное движение, в котором приняли участие несколько общественных организаций и политических партий. В рамках этого движения проходили многочисленные пикеты и митинги в Калининграде и области, в том числе и известный митинг 30 января 2010 года, собравший около 10 тыс. участников. Общественные протесты добились того, что «больница рыбаков» и окружающий ее 4-х гектарный парк в центре Калининграда не были приватизированы, а отданы для использования медицинским учреждениям города. В январе 2010 года была изменена областная программа госгарантий по оказанию медицинской помощи населению с увеличением нормативов на 40% (до уровня федеральных нормативов)⁷⁷.

В переговорном процессе, начавшемся после митинга, приняли участие деятели различных партий и общественных групп. 4 марта на совместном заседании членов Общественной палаты РФ и областной палаты прошли слушания, которые были посвящены проблемам отсутствия диалога между обществом и властью, остро обозначившимся в Калининградской области. Начавшийся общественный диалог привел к спокойному и конструктивному развитию ситуации. Митинг серьезным образом повлиял на позицию губернатора, начались его контакты с представителями общественных групп и оппозицией, но в целом переломить общественное мнение ему так и не удалось, и губернатор вскоре покинул свой пост.

В Воронеже прошла акция в защиту «Дома прав человека». Помещение, где расположено несколько крупных правозащитных и гражданских организаций, включая «Молодежное правозащитное движение», «Конфедерацию свободного труда», «Свободный университет», было включено в план приватизации муниципальной собственности. 14 мая 2009 года стартовала общественная кампания в поддержку «Дома прав человека». Был объявлен сбор подписей и обращений в поддержку организаций-арендаторов дома, столкнувшихся с угрозой выселения. В рамках кампании открыт специальный сайт, на котором была доступна информация о ситуации и список действий в поддержку крупного гражданского и правозащитного центра России. Инициаторы кампании выступили за исключение здания из плана приватизации, а также настаивали на расширении помещений для работы правозащитных организаций – в первую очередь Общественной

⁷⁵ <http://www.rosbalt.ru/2010/03/04/717851.html>

⁷⁶ Генпрокуратура РФ инициировала массовые проверки НКО. Агентство социальной информации. 2010. 14 сентября.

⁷⁷ В Калининграде у стен областного правительства состоялся 62-й пикет «В защиту больницы рыбаков и всего калининградского здравоохранения» // <http://www.kalgorod.ru/node/1996>

правозащитной приемной и расположенной там же Общественной приемной при Уполномоченном по правам человека в РФ по Воронежской области⁷⁸. В результате совместных активных действий продажи на аукционе удалось избежать.

На протяжении всего года правозащитники выходили на митинг в поддержку 31-й статьи Конституции РФ, отстаивая право «собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Процедура согласования митинга в России по закону носит уведомительный, а не разрешительный характер, однако на практике власти часто оказывают сопротивление проведению акций без видимых на то оснований. Как успех гражданского общества и торжество здравого смысла можно расценить митинг оппозиции и правозащитников, состоявшийся на Триумфальной площади 31 октября 2010 года – первый подобный митинг, согласованный с московскими властями. Совместными усилиями удалось разорвать порочный круг, когда оппозиция, с одной стороны, упорно требовала для себя только Триумфальную площадь, не соглашаясь на иные варианты, а московские власти столь же упорно на это не соглашались. Теперь этот конфликт амбиций преодолен, и никто из здравомыслящих людей не расценил произошедшее как поражение власти⁷⁹.

Важнейшая цель гражданской самоорганизации – выстраивание полноценного и равноправного общественно-государственного диалога. Для большинства россиян такой диалог осуществляется на уровне взаимодействия с органами местного самоуправления. Поэтому сегодня примеры успешного партнерства граждан и чиновников на местном уровне особенно важны, они создают фундамент для возникновения столь необходимого нам общественного доверия, оздоравливают общество и укрепляют государство.

С 2005 года в отношении органов местного самоуправления города Омска и территориального общественного самоуправления обозначился переход на новую ступень взаимодействия. Администрацией города создана прозрачная и доступная система сотрудничества с органами территориального общественного самоуправления (ТОС), которая осуществляется на основе принципа социального партнерства. При мэре Омска создан Совет по территориальному общественному самоуправлению, а также Малый координационный совет по взаимодействию с органами территориального общественного самоуправления, на заседаниях которых вырабатываются управленческие решения, требующие социальной адаптации и общественной экспертизы. Это открытая трибуна для обсуждения конструктивных вопросов.

Впервые население города Омска было вовлечено в разработку и реализацию общегородских целевых программ, которые охватывают все ключевые направления жизнедеятельности и развития города с 2006 по 2010 год. Участие населения в реализации планов социально-экономического развития города является примером, когда население не только участвует в обсуждении таких программ, но вместе с властью принимает управленческие решения. Комитеты ТОС участвуют в реализации городских целевых программ «Спортивный город», «Молодежь города Омска», «Читающий город», «Повышение правовой культуры в городе Омске» и других, что оказывает положительное влияние на развитие территориального общественного самоуправления. Результатом работы общегородских целевых программ является увеличение актива ТОС, улучшение информированности населения по вопросам местного значения, повышение авторитета органов территориального общественного самоуправления среди жителей города⁸⁰.

В Кирове активно развивается движение ТОС, создан городской координационный совет органов ТОС при главе администрации города, в состав которого входят самые инициативные и активные представители ТОС города (20 человек из 4 районов города).

⁷⁸ <http://www.hro.org/node/4563>

⁷⁹ Зотова Н., Кичанова В. Два митинга на Триумфальной // <http://www.novayagazeta.ru/news/916545.html>

⁸⁰ История славных дел территориального общественного самоуправления города Омска // <http://admomsk.ru/web/guest/government/divisions/62/tos/book>

На заседаниях городского координационного совета органов были рассмотрены вопросы благоустройства и экологии, добровольческих, благотворительных и трудовых акций, информирования населения о деятельности органов власти. Конкурсные механизмы распределения бюджетных средств используются для реализации социально значимых проектов в интересах самих граждан, семейно-соседских общин и города в целом⁸¹.

За четыре года реализации проекта «Общественные инициативы: диалоги с властью», увеличилось не только количество проектов, поддержанных администрацией города Кирова, но и количество участников и организаций, привлеченных к реализации проектов.

На территории Калуги действуют более 40 ТОС. Территориальная община организует взаимодействие жителей с городскими властями, способствует решению спорных вопросов, возникающих при застройке микрорайона, благоустройстве территорий, дворов и т.д. Помимо этого, община оказывает помощь пожилым людям и инвалидам, ветеранам Великой Отечественной войны, участвует в благотворительных мероприятиях. Община взаимодействует с коммунальными организациями, обслуживающими дома на территории микрорайона. Управляющие организации регулярно отчитываются перед членами общины о результатах своей деятельности, о расходовании средств. Все серьезные решения по управлению жилым фондом управляющая компания согласовывает с Советом территориальной общины. Советы общин берут на себя работу по организации праздничных мероприятий на своих территориях, различных собраний и сходов жильцов по наиболее насущным вопросам для данной территории.

ТОС участвуют в городских программах по благоустройству, в городском конкурсе ТОС. В течение двух лет руководство общины «Содружество» вместе с сотрудниками администрации и проектной организации участвовали в разработке плана застройки своего микрорайона. Членам общины удалось сохранить зеленую зону, добиться расширения территории школы, размещения в строящемся в микрорайоне доме поликлиники. План застройки микрорайона прошел через обсуждение на публичных слушаниях и принят к исполнению. Практически все территориальные общины участвуют в реализации муниципальной программы по благоустройству дворовых территорий «Город рядом». Регулярно проводятся субботники, месячники по благоустройству, конкурсы, в которых члены общины принимают активное участие. Ведется работа с молодежью – проводятся конкурсы, спортивные мероприятия, с помощью спонсоров для детей организуются экскурсии.

Советы общин участвуют в приемке отремонтированных объектов жилого фонда и транспортной инфраструктуры, контролируют ход благоустройства дворовых территорий, активно взаимодействуют с городскими властями в сфере решения коммунальных проблем. Совместно с городскими властями представители общин участвуют в разработке «Правил благоустройства города Калуги». В перспективе общины будут определять потребности микрорайонов в объектах социальной и транспортной инфраструктуры, доводить эти сведения до городских властей, совместно с ними принимать решения по возведению таких объектов в микрорайонах.

В городе Шахты Ростовской области сформирован Координационный совет общественных организаций, представители которого ежемесячно принимают непосредственное участие в пленарных заседаниях комитетов и городской думы. Введена система проведения совместных информационных групп в округах при участии населения, общественных организаций, депутатского корпуса. Реализация городских долгосрочных целевых программ, как правило, осуществляется с помощью общественных организаций, депутатов городской думы. Так, в рамках реализации программы «Правила благоустройства, чистоты и порядка в г. Шахты» депутаты городской думы совместно с представителями общественности и журналистами выезжали в округа, встречались с председателями

⁸¹ Перминова Ю. В Кирове социальные инициативы ТОС посчитали важнее обучения чиновников. 27.10.2010 // <http://davecha.ru/news/society/2010/10/27/237322.htm>

уличных комитетов и гражданами, руководством территориальных отделов администрации города, изучали фактическое положение дел на местах, организовывали субботники с привлечением широкого круга горожан.

Практика создания целевых городских программ в сфере поддержки общественных инициатив была апробирована мэрией города Новосибирска с 2004 года. Действием целевых программ охвачен десятилетний период развития общественной жизни города. Обсуждение предложений и проектов программ проводилось на консультативных советах, общественных слушаниях, консультациях, круглых столах. Они приняты и утверждены представительным органом – Советом депутатов Новосибирска. Одна из программ, реализуемых в городе, поддержка и развитие добровольческого движения. В рамках программы в 2007 году создан и приступил к работе Совет по поддержке и развитию добровольческого движения в городе Новосибирске. Совет является коллегиальным органом по рассмотрению вопросов, возникающих в сфере добровольческой деятельности организаций и граждан, действующих на территории города.

В 2009 году Советом разработана стратегия развития добровольческого движения в Новосибирске в соответствии с концепцией содействия развития благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Ежегодно Советом утверждается программа мероприятий по поддержке и развитию добровольческого движения в Новосибирске, в которую вносятся предложения не только от членов Совета, но и от общественных организаций и органов ТОС. По инициативе Совета в мае 2010 года создан центр развития добровольчества в городе Новосибирске на базе координационного центра «Активный город» в целях практической реализации совместных добровольческих проектов, объединения возможности широкого круга участников. Основная цель центра – выявление, объединение, консолидация на уровне города всех добровольческих инициатив. Основными координаторами в районах являются старшие администраторы ресурсных центров общественных объединений.

В Новосибирске, Омске, Томске, Перми и ряде других городов созданы ресурсные центры для некоммерческих организаций. С 2009 года в Новосибирске создана и развивается сеть районных ресурсных центров общественных объединений. На сегодняшний день из 10 районов города такие центры функционируют в 7 районах. Их первоначальная задача – представление общественным объединениям помещения и материальных ресурсов.

В ресурсном центре Томска дают консультации юристы, психологи, консультанты по бухгалтерскому учету; консультанты по привлечению волонтеров, по фандрайзингу, тарифам, борьбе с рейдерством, налоговые консультанты постоянно проходят семинары, обучающие встречи с экспертами по актуальным для некоммерческих организаций вопросам.

Исследование, проведенное в июле-августе 2010 года Всероссийским советом местного самоуправления при поддержке Высшей школы экономики, позволило выявить уровень развития различных форм взаимодействия общественности и муниципальных властей. В исследовании приняли участие 1600 респондентов, преимущественно главы муниципальных образований.

Ответы на вопрос «Какие формы взаимодействия местных властей и общественности были реализованы в Вашем муниципальном образовании за последние 2 года?» представлены в табл. 3.

Таблица 3. Результаты исследования, проведенного в июле-августе 2010 года

Вариант ответа	%
Публичные слушания	81,3
Приемы граждан главой, сотрудниками администрации	79,8
Встречи руководителей МО с гражданами	77,6

Продолжение табл. 3

Ответы местных властей на обращения граждан	70,1
Проведение конференций, собраний граждан	60,7
Разработка или обсуждение программ социально-экономического развития МО с участием граждан	39,1
Организация опросов жителей	36
Участие представителей общественных организаций в заседаниях советов	30,6
Работа общественных советов	29,8
Поддержка развития ТОС со стороны властей МО	20,2
Ресурсная поддержка общественных объединений, социально значимых общественных проектов	16,6
Рассмотрение на советах правотворческих инициатив граждан	11
Другое	1,4

В целом большая часть опрошенных придает важное значение взаимодействию с общественностью. 34,2% участников опроса считают, что «взаимодействие органов власти и общественности вносит большой вклад в развитие муниципального образования». 70,2% ответили, что «взаимодействие органов власти и общественности позволяет решать отдельные задачи». И только 1,6% респондентов заявили, что это взаимодействие «не позволяет решать никаких задач». Проведенное исследование дает основания заключить, что определенную роль в развитии активности на местном уровне играют и региональные общественные палаты.

Ответы на вопрос «Взаимодействует ли администрация, совет Вашего муниципального образования с региональной общественной палатой?» представлены в табл. 4.

Таблица 4. Результаты исследования, проведенного в июле-августе 2010 года

Вариант ответа	%
Взаимодействует регулярно	24,1
Взаимодействует эпизодически	41
Не взаимодействует никогда	26,1
В субъекте не создана Общественная палата	8,8
Всего	100

25,1% опрошенных глав оценили это взаимодействие как «полезное», 13,3% назвали его чаще полезным, чем бесполезным. Ответ «иногда полезно» выбрали 15,2% респондентов. Назвали взаимодействие «чаще бесполезным» 2,7% опрошенных. При этом более 40% участников опроса не смогли ответить на данный вопрос.

3.4. Международные аспекты развития гражданского общества

В современном мире все большую роль играют структуры гражданского общества, способные воздействовать на другие страны и народы с помощью обмена идеями, организации совместных акций и мероприятий, усилий исследовательских, медийных, неправительственных организаций, составляющих сетевую систему общественной или публичной дипломатии. Общественная дипломатия превращается в одну из наиболее динамично развивающихся и влиятельных сфер политики, приобретает все большее значение. Очевидно, что и Российская Федерация, если она хочет быть конкурентоспособной

в современном мире, тоже должна создавать систему, адекватную той, которая существует в других государствах, в нашем глобальном мире.

Следует отметить, что 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.

Свой вклад в эту работу вносит Общественная палата, активно развивая международные связи. В 2010 году международная деятельность Общественной палаты Российской Федерации осуществлялась в соответствии с Концепцией международной деятельности Общественной палаты, утвержденной 10 июня 2010 года. Указанный документ был разработан впервые и учитывает важнейшие направления и формы международного взаимодействия, существовавшие в работе предыдущих двух составов Общественной палаты. Работа Общественной палаты тесным образом увязывалась с деятельностью МИД Российской Федерации на международной арене и соответствовала утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции внешней политики России. Речь идет прежде всего об обеспечении межцивилизационного и межкультурного диалога, достижения согласия и взаимопонимания между народами, обеспечению 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), Общественная палата продолжала активно участвовать в проводимых ею мероприятиях. Представители Общественной палаты способствовали диалогу и партнерству между различными культурами, религиями и цивилизациями, последовательно проводя эту линию 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. Одним из приоритетных направлений в деятельности Общественной палаты оставалось развитие связей и взаимодействия с представителями гражданского общества на пространстве СНГ.

Важнейшим партнером Общественной палаты в международных делах по-прежнему являлся Европейский экономический и социальный комитет (ЕЭСК). В рамках системного сотрудничества с ним в июне 2010 года в Москве состоялся Третий совместный семинар Общественной палаты и ЕЭСК на тему «Вклад гражданского общества в отношения России и ЕС». Сотрудничество в 2010 году было направлено на содействие скорейшему заключению нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС и учет в нем интересов граждан России.

Большого прогресса представители Общественной палаты добились во взаимоотношениях с Советом Европы. Был пройден путь от резолюции ПАСЕ 2007 года, содержащей негативную оценку факта создания Общественной палаты РФ, до официального признания секретариатом СЕ в 2010 году Общественной палаты самым репрезентативным органом российского гражданского общества. Налаживанию связей с этой европейской организацией способствовали проведение совместных программ, выставки «Многонациональная Россия» во дворце Совета Европы, регулярные контакты руководства Общественной палаты с руководителями различных направлений Секретариата Совета Европы. В частности, активно идет работа по реализации программы «Национальные меньшинства в России: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества», по привлечению молодых и правозащитных организаций к Страсбургскому диалогу по урегулированию постконфликтной ситуации на Кавказе, участию в деятельности Конференции международных неправительственных организаций.

Активизировалось дальнейшее взаимодействие с ОБСЕ. Члены и эксперты Общественной палаты участвовали в конференциях и семинарах ОБСЕ по борьбе с расизмом, дискриминацией, ксенофобией, по вопросам религии и вероисповедания, проблемам европейской безопасности и борьбы с терроризмом.

Значимым событием являлась деятельность Рабочей группы по гражданскому обществу Российско-американской президентской комиссии («группа Сурков-Макфол»). Состоялись два заседания Рабочей группы – в январе 2010 года в Вашингтоне (США) и в мае 2010 года во Владимире (Россия). Период между заседаниями знаменовался активной работой по подготовке смежных мероприятий и проектов, осуществлявшихся как на площадке самой Палаты, так и за ее пределами. Важным элементом российско-американского взаимодействия стали также культурные и просветительские мероприятия с участием членов Общественной палаты – ученых, писателей, поэтов, художников, музыкантов с привлечением большой русскоговорящей диаспоры в Северной Америке. В июне 2010 года в Нью-Йорке в очередной раз прошел фестиваль «Русское наследие».

Общественная палата продолжала наращивать двусторонние контакты с институтами гражданского общества европейских стран. Так, представители Экономического, социального и экологического совета Франции приняли участие в пленарном заседании Общественной палаты в апреле 2010 года, а также находились с визитом в Москве и Калуге с целью наблюдения за ходом выборов в единый день голосования 10 октября 2010 года. Достигнуты важные договоренности с партнерами из Италии и Испании об организации ряда мероприятий в 2011 году в рамках проведения «перекрестных» Годов России с Италией и Испанией. Продолжилось представительское участие Общественной палаты в работе «Петербургского диалога» – влиятельной российско-германской общественной площадки.

В связи с изменениями ситуации на Украине особое значение приобретает активизация сотрудничества между российскими и украинскими институтами гражданского общества по самому широкому спектру.

Новым, ранее недостаточно охваченным направлением деятельности стало установление и развитие отношений с общественными и гражданскими организациями стран Южной Америки. В мае 2010 года в ходе визита делегации Общественной палаты в Бразилию и Аргентину был установлен контакт с Консультативным экономическим и социальным форумом МЕРКОСУР, который в дальнейшем намерен взаимодействовать с Общественной палатой в рамках подготавливаемого рамочного соглашения о сотрудничестве. Совместное рабочее заседание в декабре 2010 года в Куритибе (Бразилия) позволило обсудить экономические и торговые отношения между Россией и МЕРКОСУР, участие гражданского общества в продвижении двусторонних отношений, проект рамочного соглашения. В г. Бразилия (Бразилия) состоялся второй по счету совместный семинар с Советом экономического и социального развития Федеративной Республики Бразилия (СЭСРБ) на тему «Роль БРИК в качестве инструмента формирования нового экономического порядка, а также создание эффективных механизмов глобального управления и эволюция приоритетных задач стран-участниц».

Установлены контакты с общественными организациями Аргентины. Важным сегментом российско-аргентинского взаимодействия по линии общественной дипломатии стало сотрудничество с соответствующими аргентинскими структурами по организации в 2011 году двустороннего коллоквиума на тему прав человека.

Динамично развивались отношения со схожими институтами гражданского общества Китая, которое происходило прежде всего на площадке Всемирной выставки «ЭКСПО-2010» в Шанхае.

В ходе официального визита Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 6 октября 2010 года в Алжир в присутствии глав государств обеих стран был подписан меморандум о взаимопонимании и взаимодействии с Национальным экономическим и социальным советом Алжира.

Всего в 2010 году представители Общественной палаты приняли участие более чем в 60 мероприятиях за рубежом. В Российской Федерации по линии Общественной палаты проведено свыше 30 международных встреч и переговоров, в которых принимали участие руководители российских министерств и ведомств, НКО.

Современный мир переживает фундаментальные и динамичные изменения, глубоко затрагивающие интересы граждан Российской Федерации. В этих условиях конкретные практические действия гражданского общества по различным направлениям приобретают важное значение в обеспечении национальных интересов и безопасности нашей страны. На передний план в качестве главных выдвигаются экономические, научно-технические, экологические, демографические, информационные, гуманитарные и иные факторы. Возрастает значение религиозного фактора в формировании системы современных международных отношений. Как никогда актуальной становится задача выработки международным сообществом общего видения современной исторической эпохи, что возможно только при условии открытых и честных дискуссий. В связи с этим Общественная палата будет инициировать и проводить слушания, семинары, экспертные обсуждения по вопросам общественной дипломатии и приоритетам внешней политики Российской Федерации.

Становление институтов гражданского общества на основе широкого представительства различных социальных и профессиональных групп создает возможности для международной деятельности по широкому спектру вопросов. В этом ряду находятся молодежная дипломатия, женская дипломатия, организация международной деятельности по противодействию нацизму и ксенофобии, деятельности религиозных организаций и организаций коренных и малочисленных народов. Особое внимание занимают проблемы журналистов, возможность исполнения ими своих профессиональных обязанностей как внутри страны, так и за рубежом.

На поле многосторонней общественной дипломатии первостепенное внимание следует уделить нашим соотечественникам и гражданам Российской Федерации, находящимся за рубежом. Это прежде всего правовая защита граждан, имеющих в постсоветских странах проблемы с сохранением родного языка и обеспечением своих гражданских прав. Другая задача – защита интересов наших граждан, попадающих в разного рода сложные ситуации за рубежом (в основном туристы).

Несмотря на ряд серьезных успехов, следует отметить проблему для дальнейшего развития программ общественной дипломатии. В их реализации принимают регулярное участие представители двух – трех десятков российских организаций, а их деятельность по организации международного сотрудничества не подпадает под определение ни благотворительной, ни социально ориентированной.

Особое внимание требуется уделить деятельности неправительственных организаций как основным участникам публичной дипломатии. В серьезной поддержке нуждается та часть гражданского общества, которая непосредственно занимается общественной дипломатией, а также международная деятельность региональных общественных палат, НПО и НКО. Необходимо оказать им организационное, методическое содействие и помощь в подготовке кадров.

Необходима целенаправленная работа по повышению уровня компетенции представителей общественных формирований, участвующих в программах общественной дипломатии. В связи с этим планируется запуск образовательной программы «Общественный дипломатический корпус».

Заключение

Актуальными задачами гражданского общества сегодня являются в первую очередь общенациональные задачи развития нашей страны, соответствующие модернизационной повестке дня.

Для реализации намеченных планов предстоит решить ряд сложных задач. В первую очередь это преодоление коррупции, преодоление опаснейшей тенденции к сращиванию чиновничества и правоохранительных органов с преступными структурами и группировками; снижение уровня насилия. Необходимо обеспечить всеобщее, тотальное равенство всех перед законом. Особенно актуальной является задача воспитания этнокультурной толерантности, без решения которой могут набрать силу опаснейшие для страны сепаратистские идеи.

Для гражданского общества Российской Федерации остаются крайне актуальными проблемы самоорганизации, формирования и развития механизмов общественного контроля, выстраивания содержательного диалога и взаимодействия с органами власти.

Общественный контроль должен опираться на законодательно закрепленные организационные формы его реализации. Назрела необходимость разработки законодательства об общественном контроле и общественной экспертизе, которые должны стать органической частью многоуровневой системы принятия решений и нормотворческого процесса.

Без законодательной регламентации не может быть полноценно реализована такая функция гражданского общества, как общественное обсуждение предлагаемых властями проектов и решений, в том числе законодательных инициатив. Общественные дебаты и дискуссии будут эффективными и результативными, только если при их организации и проведении в полной мере соблюдать принципы прозрачности, равнодоступности, представительство всех заинтересованных сторон. При этом уровень представительства органов власти должен быть достаточным для выстраивания ответственного диалога.

Прошедший год показал силу гражданской самоорганизации в России. Добровольческое участие в борьбе с летними пожарами, в поиске пропавших детей демонстрирует готовность рядовых граждан к объединению и мобилизации. Назрела необходимость разработки форматов и способов взаимодействия гражданских активистов, общественных объединений и государственных служб в кризисных ситуациях с учетом всех факторов территориальных рисков. Еще важнее научиться использовать потенциал гражданской самоорганизации и протеста не только в формате противостояния и конкуренции с государством, но и в качестве постоянного механизма обеспечения интересов граждан как на микроуровне их дворов и поселков, так и в масштабах всей страны.

Диалог с государством необходим. Это показали решения властей как по переносу проекта «Охта-центр» в Санкт-Петербурге, так и по строительству автомагистрали Москва–Санкт-Петербург через Химкинский лес. Но это должен быть именно диалог, взаимный ответственный поиск оптимальных решений и компромиссов, а не диктат отдельных групп активистов, какими бы благими намерениями их требования не обосновывались.

Важнейшая конкретная задача гражданского общества – участие в разработке и реализации федеральной программы поддержки социально-ориентированных НКО, предусмотренной принятым в 2010 году Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Требуется завершить составление актуального реестра социально ориентированных НКО, который необходим для применения данного закона. По результатам этой работы НКО смогут значительно активизировать свою деятельность и частично взять на себя реализацию государственных социальных программ, которые сейчас исполняются в основном бюджетными учреждениями, в то время как потенциал гражданских организаций используется явно недостаточно. Особый вопрос,

важность которого стала особенно ясна после лесных пожаров минувшего лета – это необходимость создания системы грантовой поддержки волонтерских организаций, которые заняты профилактикой кризисных ситуаций и ликвидацией их последствий.

Реестр социально ориентированных НКО должен учесть все дееспособные объединения различного профиля. Это позволит широкому кругу организаций эффективно участвовать в решении социальных проблем по законодательно расширенному перечню, куда входит деятельность в том числе в таких сферах, как образование, наука, культура, поддержка здорового образа жизни, социальная реклама.

Решены еще не все законодательные проблемы формирования экономической базы некоммерческого сектора. Важнейшей из таких проблем является предоставление льгот для жертвователей – юридических лиц. Пока для продвижения законодательных изменений, благоприятных для НКО, не хватает ни политической воли, ни усилий самого сообщества.

Для реализации задачи эффективного влияния гражданского общества на решение актуальных проблем необходима поддержка прессы. Российские медиа сегодня в большинстве оторваны от реальной жизни и не отвечают интересам граждан. Решение этой проблемы зависит от преодоления недоверия к НКО, непонимания важности их деятельности, существующего в обществе и в СМИ. Жизнь гражданского общества – это жизнь читателя и зрителя, который, не видя ее отражения в традиционных СМИ, уходит в блогосферу на фоне падающих тиражей и упадка общественно-политического вещания. При этом гражданскому обществу, как и государству, предстоит научиться жить и работать в абсолютно прозрачной глобальной информационной среде.

Фундаментальный для развития гражданского общества вопрос – укрепление местного самоуправления. Требуется разработка нормы, согласно которой стал бы обязательным учет результатов публичных слушаний по важнейшим вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Нужна поддержка законодательной работы, направленной на укрепление экономической основы МСУ, о чем сказано в Послании Президента. Необходимо принятие законодательных решений, направленных на укрепление территориального общественного самоуправления и сети товариществ собственников жилья. Здесь – наряду с усилением государственного контроля – ключ к преодолению такой злободневной проблемы, как низкое качество работы коммунальных служб и управляющих компаний при росте тарифов на их услуги. Местному самоуправлению требуется серьезная информационно-просветительская кампания в его поддержку в масштабах страны.

Актуальной задачей является более активное вовлечение институтов гражданского общества в процессы модернизации российской экономики и других сфер жизни. Здесь намечены три основных направления работы: 1) вовлечение широких кругов общества в формирование идеологии и конкретных направлений модернизации; 2) широкая информационно-просветительская работа; 3) экспертная деятельность, позволяющая проводить модернизацию наиболее эффективно и компетентно. Сегодня важно обеспечить условия для активизации деятельности Общественной Палаты Российской Федерации как интегратора работы общественных советов при министерствах и ведомствах.

Исходя из задач модернизации, задач законотворческой и нормотворческой деятельности в целом, требуется повышение статуса и результативности общественной экспертизы. Необходимо предусмотреть в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации» положение, в соответствии с которым в случае отказа органа государственной власти или местного самоуправления от учета замечаний экспертного заключения Общественной палаты РФ мотивированный и обоснованный отказ давался бы в письменной форме.

Все инициативы и предложения гражданского общества будут оставаться на волю случая или субъективных решений отдельных чиновников, пока власть не будет нести законодательно закрепленной обязанности учитывать голос гражданского общества при выработке решений всех уровней. Развитие института общественной экспертизы жизненно важно для укрепления доверия между обществом и властью.

Необходимо дальнейшее продвижение общественных инициатив в процессе разработки и обсуждения законопроекта «О полиции». Приоритетным для полиции должно стать обеспечение и защита прав заявителей; требуется создание, с учетом международного опыта, специальных подразделений по работе с потерпевшими, а также по профилактике правонарушений; механизмы регистрации заявлений должны обеспечивать соблюдение прав граждан на защиту со стороны государства.

Совершенно безотлагательной является задача создания и реализации Национального плана борьбы с преступностью вместе с организацией Совета по реформе и совершенствованию правосудия. Следует отметить, что общественное участие в решении проблем, возникающих в правоохранительной сфере, необходимо.

Состояние системы социальной защиты требует принятия нестандартных, решительных мер с очень широким охватом и участием граждан. Координация усилий институтов гражданского общества, бизнеса и государства потребует для реализации предложенных в докладе инициатив (например, вовлечение миллионов жителей села и малых городов в производство недорогих товаров первой необходимости, сбыт которых через социальные торговые сети исключал бы лишних посредников и наценки и др.). Для решения актуальнейшей проблемы обеспечения жильем многочисленных категорий граждан, не имеющих реальной возможности его приобретения или строительства, предлагается создание фонда социального жилья – «Соцжилфонда».

Сегодня, как никогда, широк спектр задач в области создания системы защиты детства. Это строительство и организация детских садов, включая и такую вариативную меру, как поощрение надомной работы; профессионализация работы с трудными семьями, в том числе организация на муниципальном уровне системы ранней профилактики семейного и детского неблагополучия; улучшение условий быта, образования и досуга детей-инвалидов.

Большая работа предстоит гражданскому обществу в сфере образования. Необходимо общественное участие в управлении образованием и оценке его качества, а также защита прав потребителей образовательных услуг в случаях их ненадлежащего качества. Для этого потребуются разработка законодательных мер с широким участием общественности, а также создание эффективных моделей финансирования образовательных учреждений в условиях реализации ФЭ-83.

В области здравоохранения поставлена проблема неконтролируемого расширения спектра платных медицинских услуг и, по сути, отсутствия единых для всей страны гарантий объема и качества услуг. Необходимо разработать и принять закон о правах пациентов, так как регламентация этих прав отсутствует.

Наши планы развития не будут иметь перспективы, если не остановить и не повернуть вспять наркотизацию, которая растет угрожающими темпами. В предыдущие годы государством были приняты различные меры борьбы с этим злом, но они недостаточны. И на государственном уровне, и на уровне институтов гражданского общества непреодолимые барьеры распространению наркомании все еще не поставлены. Требуются постоянные и консолидированные усилия на этом важнейшем направлении.

•••

Поставленный в начале доклада вопрос о гражданской солидарности, несомненно, будет одним из самых актуальных в 2011 году. Стихийный рост протестной гражданской активности по различным поводам и, порой, в недопустимых формах массовых акций, связанных с насилием, показывает, что в обществе может формироваться групповая солидарность разрушительного, а не конструктивного свойства. В борьбе с этой тенденцией требуются совместные усилия тех институтов гражданского общества, которые служат реальным интересам и надеждам самых широких общественных слоев.

Этим интересам должна отвечать беспрецедентно широкая программа социально-экономического и культурного развития страны, в создании и реализации которой необходимо активное участие всех структур гражданского общества, а также постоянная их поддержка со стороны государства.

Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии
гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год

Редакционная подготовка к изданию:
Т. Насриддинов, Т. Иларионова, Г. Бибииков, Л. Майковская

Технический редактор *Ф. Хориков*
Корректор *Т. Лошкарева*
Дизайн *Н. Ходыкиной*
Компьютерная верстка *Н. Веселовой*

Подписано в печать 29.12.2010.
Формат 62 × 94 1/8. Усл. печ. л. ??????
Тираж 300 экз. Заказ № .

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