



**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА**  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ДОКЛАД**

**О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**  
**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**2006 год**

**МОСКВА**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	2
<b>Глава 1. Характер и динамика гражданского общества в России</b> .....	3
Общество свободной самоорганизации .....	3
Некоммерческие организации: региональное развитие .....	9
Экономический и финансовый аспекты деятельности НКО .....	13
Качество институтов гражданского общества .....	16
<b>Глава 2. Гражданское общество и государство</b> .....	18
Взаимоотношения с государством: потребность в усилении равноправного партнерства .....	18
Правовое положение некоммерческих организаций .....	24
<b>Глава 3. Структура гражданского общества:</b> <b>    институты, движения, инициативы</b> .....	31
Защита прав граждан .....	31
Местное самоуправление — основа Российского государства и общества .....	33
Некоммерческие организации: многообразие, рост, активизация деятельности .....	36
Бизнес-ассоциации и саморегулируемые организации .....	45
Средства массовой информации как индикатор развития гражданского общества .....	47
Благотворительность в России .....	49
Российское гражданское общество в глобальном мире .....	51
Участие гражданского общества в обеспечении качества политического процесса .....	52
<b>Глава 4. Направления развития гражданского общества в России.</b> <b>    Стратегия и необходимые действия</b> .....	54
Потенциал роста .....	54
Варианты развития .....	55
Направления поддержки развития гражданского общества .....	56
Ресурсное обеспечение .....	56
Стимулирование частных источников финансирования НКО и благотворителей .....	57
Государственная поддержка гражданского общества .....	58
Участие НКО в исполнении государственного и муниципального заказа на оказание социальных услуг .....	59
Поддержка инфраструктуры НКО .....	60
Совершенствование правового регулирования .....	60
Информационное обеспечение работы некоммерческого сектора .....	61
Гражданское образование .....	62
Обеспечение участия общественности в принятии управленческих решений .....	62
Развитие местного самоуправления .....	64
Мониторинг гражданского общества .....	65
Экспертиза и мобилизация ресурса экспертного сообщества .....	65
Структура и самоорганизация некоммерческого сектора .....	65
Голос гражданского общества .....	66
Общественная палата .....	67
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b>	
<b>Мониторинг гражданского общества в Российской Федерации</b> .....	68

## **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящий Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Принцип, которому при подготовке Доклада следовала Общественная палата, — непредвзятый, объективный анализ, основанный на фактических данных. Этот принцип особенно важен, поскольку довольно широкое распространение получили не подкрепленные фактами субъективные оценки положения в российском гражданском обществе, которые нередко приобретают черты политизированного мифотворчества. Отчасти такая ситуация объясняется недостатком информации. Среди прочего, Доклад призван восполнить обидный и по-своему опасный информационный пробел: в нем учтены результаты специально проведенных исследований Аналитического центра Юрия Левады (Левада-Центр), РОМИР-Мониторинга (ROMIR Monitoring), ЦИРКОНа, Государственного университета — Высшей школы экономики. В Докладе использованы материалы комиссий Общественной палаты Российской Федерации, Нижегородской Ассоциации неправительственных некоммерческих организаций «Служение», Межрегионального общественного фонда «Сибирский центр поддержки общественных инициатив», самарской региональной общественной организации «Историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье», Института экономики города.

Общественная палата Российской Федерации намерена на регулярной основе вести мониторинг гражданского общества, который позволит в дальнейшем пополнять и углублять характеристику его состояния на основе комплекса статистических и социологических данных.

## Глава 1

# ХАРАКТЕР И ДИНАМИКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

### Общество свободной самоорганизации

Гражданское общество в широком смысле представляет собой совокупность общественных институтов, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам, их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы. Гражданское общество охватывает институты и отношения (прежде всего, семейные), к которым человек принадлежит от рождения, в силу обстоятельств, принадлежности к той или иной профессиональной или социальной группе либо экономической необходимости.

Однако современное зрелое гражданское общество — это *общество свободной самоорганизации*. Профессиональные, культурные и иные сообщества, из которых оно состоит, открыты для тех, кто осознанно стремится к объединению на основе общих интересов. Институты гражданского общества позволяют гражданам совместно вырабатывать цели и достигать их, соединяя собственные усилия, вступая в диалог с другими общественными структурами, бизнесом и носителями власти, отстаивая свои принципы в публичном пространстве. Эти институты обеспечивают возможность *самореализации*, в отличие от институтов, через которые удовлетворяется потребность в доходе. Существует внутренняя связь между формированием гражданского общества и развитием сфер творческой деятельности и некоммерческого сектора экономики.

Эффективной самоорганизации граждан, особенно их взаимодействию с государством, благоприятствует придание их объединениям правовых форм общественных и других некоммерческих *организаций* (НКО). В то же время гражданское общество не сводится к совокупности зарегистрированных организаций. Общественная палата Российской Федерации стремится учитывать, выражать и защищать законные интересы всех самоорганизующихся гражданских структур, действующих в рамках Конституции страны.

Интересы, представленные в зрелом гражданском обществе, предельно разнообразны. Гражданская активность, в конечном счете, находит выражение в защите и реализации соответствующих прав и свобод человека. Конституцией Российской Федерации гарантирован широкий круг прав гражданина, включая право на жизнь, личную неприкосновенность, защиту чести и доброго имени, свободу совести, вероисповедания, мысли и слова, право на объединение, участие в управлении делами государства, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право частной собственности, предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности, право на социальное обеспечение, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, свободу творчества, судебную защиту и целый ряд других прав и свобод. Все они имеют отношение к

состоянию гражданского общества и находятся в поле зрения Общественной палаты Российской Федерации.

Вместе с тем, характеристика гражданского общества утратила бы конкретность, если отождествлять ее с комплексной оценкой функционирования политической, социальной, экономической и правовой систем; это привело бы к размыванию границ конкретного определения. Тема данного Доклада — не все аспекты жизнедеятельности общества, влияющие на положение гражданина, а *сотрудничество и самоорганизация граждан, выходящие за рамки сугубо политической либо экономической активности*, т.е. возникающие не с целью завоевать и удержать власть либо получить предпринимательский доход. В этой связи за рамками настоящего Доклада осталось состояние политических партий как отдельного гражданского института и корпораций частного сектора, хотя деятельность тех и других в ряде аспектов вплетается в функционирование гражданского общества, что воплощается, в том числе, в работе связанных с ними фондов, ассоциаций и общественных объединений.

Общество свободной самоорганизации не возникает одномоментно и не отделено непроходимой гранью от своих исторических корней. В России гражданское общество родилось не сегодня, его институты не были «импортированы» из-за рубежа, его истоки уходят в далекое прошлое, прослеживаясь в сельском и городском самоуправлении, элементах сословного представительства и др. Относительно зрелые формы гражданского общества в его современном понимании появились в России в пореформенную эпоху к концу XIX века. Их быстрое развитие было прервано Октябрьской революцией. Попытки установить тотальный государственный контроль над гражданской жизнью не уничтожили самоорганизацию как таковую, однако она почти полностью свелась, с одной стороны, к общераспространенным формам бытовой солидарности, а с другой — к относительно редким, но от этого не менее значимым протестным проявлениям политического характера. Именно с диссидентским движением в тот период стало по преимуществу ассоциироваться само понятие «гражданское общество». Вместе с тем, ростки реальной самоорганизации давали о себе знать в деятельности многих официально существовавших профессиональных, молодежных, творческих, научно-технических, спортивных и других объединений.

Кардинальные политические, экономические и социальные изменения в конце XX века открыли беспрецедентные для нашей страны *возможности* свободной самоорганизации. Основная черта нынешнего периода развития гражданского общества — *активное освоение* этих возможностей. Этот процесс находится на одной из начальных стадий, идет неравномерно, зачастую противоречиво, тем не менее он, несомненно, приобрел поступательный характер.

Становление зрелого гражданского общества зависит не только от усилий его активистов и политики властей, но и от объективных обстоятельств: укоренения институтов демократического правового государства, цивилизованного рынка и частной собственности, местного самоуправления. Как показывает исторический опыт, значим фактор урбанизации и связанные с ними культурные сдвиги. 80% взрослых россиян составляют горожане в первом или втором поколении, а также сельские жители. Уже хотя бы поэтому наивны либо некорректны чересчур прямолинейные сопоставления процессов развития гражданского общества в нашей стране и в странах Запада. Более того, гражданское общество в России закономерно отражает и всегда будет отражать глубокие особенности ее богатой истории и многонациональной культуры.

Формализованные и неформализованные структуры гражданского общества пока еще не образуют плотную общественную среду. Необходимо преодолевать их

разобщенность, разумеется, не насаждая шаблонных моделей и образцов действий, а помогая достижению взаимопонимания, преодолению предубеждений, росту взаимного доверия и реальному сотрудничеству. Формированию плотной среды гражданского общества можно и нужно содействовать через создание *благоприятных информационных, правовых, экономических и других предпосылок и условий* для развития общественных структур. Необходимы системные меры защиты их законных интересов, поддержка в реализации общественно полезных целей, в развитии взаимного диалога, равно как диалога между ними и государством.

Анализируя состояние структур гражданского общества, нельзя не сказать о том, что сегодня наше знание о них далеко не достаточно. Имеющиеся статистические данные отражают только ту часть общественной активности, которая осуществляется организациями, имеющими статус юридического лица. Но даже здесь эти данные не дают полного представления о многообразии форм и видов общественной самодеятельности. Проводимые в стране исследования состояния гражданского общества носят фрагментарный, часто субъективный и разовый характер, что не позволяет отследить динамику происходящих в этой сфере процессов.

Необходимо вести *постоянный мониторинг состояния гражданского общества и некоммерческого сектора*, проводить регулярные обследования на базе единой методологии. Общественная палата способна вносить существенный вклад в формирование корпуса научного и практического знания о гражданском обществе в России.

На 1 октября 2006 года в стране было зарегистрировано 665 623 некоммерческие организации, из которых 306 603 представляли собой учреждения, включая органы государственной и муниципальной власти. Остальные 359 020 единиц — это структуры гражданского общества, оформленные в качестве зарегистрированных организаций. Их число довольно быстро увеличивается. Так, с начала 2001 года оно возросло на 34%.

В расчете на 1000 жителей в нашей стране приходится 2,5 зарегистрированных НКО. В сравнении с другими постсоциалистическими странами это относительно высокий показатель. Так, в Польше на 1000 жителей приходится 1,4 НКО, в Болгарии — 1,1, однако в Чехии данный показатель составляет 5,5.

Уже можно говорить о том, что некоммерческий сектор приобрел относительную устойчивость. По данным, собранным в ходе специальных исследований, основу сектора составляют организации, существующие уже достаточно длительное время: 56% активно работающих организаций — более 10 лет, а 77% — более 5 лет.

Наиболее распространенная форма негосударственных некоммерческих организаций — общественные и религиозные организации (объединения). Их доля в общем числе НКО — 50,6%. Доли других форм существенно меньше: 24% приходится на потребительские кооперативы, 9% составляют фонды, 7% — некоммерческие партнерства, 5% — автономные некоммерческие организации и т.д.

Не все зарегистрированные организации осуществляют реальную деятельность. Определенное представление о жизнеспособности организаций дал проведенный при подготовке данного Доклада опрос муниципальных служащих (заместителей глав администраций и сотрудников, отвечающих за работу с общественностью в 53-х городах). По данным опроса, в четырех из каждых пяти городов опрошенным известны случаи, когда зарегистрированные организации фактически не действуют. Но доля таких организаций не очень велика: по данным того же опроса, она составляет в среднем 17%. Следует учитывать также, что 54% опрошенных муниципальных служащих утверждают, что в их городах имеются псевдо-НКО, которые на самом деле являются прикрытием бизнеса; однако их доля оценивается в среднем всего в 3%.

Как бы то ни было, *зарегистрированные организации — лишь часть структур гражданского общества*. Около 70% опрошенных муниципальных служащих знают о существующих в их городах объединениях граждан, которые официально не зарегистрированы, но фактически работают.

Стремление к объединению естественным образом вырастает из давних традиций солидарности и взаимопомощи. Проведенный при подготовке Доклада репрезентативный опрос населения показал, что более половины граждан в последнее время оказывали помощь незнакомым людям. Относительно велико число граждан, которые ощущают ответственность за происходящее за пределами своей семьи. Однако, как правило, это относится к происходящему в их относительно близком окружении, и гражданам зачастую недостает каналов действенного влияния на общественную жизнь, чтобы реализовать свое чувство ответственности на практике.

Первое обстоятельство не вызывает удивления: жизнеспособное гражданское общество везде выросло «снизу вверх», или, как часто говорят о нем, «от корней травы». Пирамида самоорганизации устойчива, когда ее основание образуют множество локальных объединений, возникающих для решения конкретных, частных проблем. Опрос населения показал, что почти 80% населения в той или иной степени ощущают ответственность за происходящее у них во дворе или микрорайоне (40% ощущают ее «в полной или значительной мере»); в отношении происходящего на работе соответствующие цифры составляют 66% и 45%; а происходящего в городе, районе — 52% и 15%. Ответственность за происходящее в стране ощущают 33% («в полной или значительной мере» — 10%), что, в конечном счете, не так уж мало.

В то же время чувствуют себя способными в полной либо значительной степени влиять на происходящее во дворе менее 32% опрошенных, на работе — 36%, в городе, районе — 8,4%, а в стране — 3,4%. Чувство ответственности за происходящее, как на локальном уровне, так и в стране в целом, более характерно для людей старших возрастов и жителей небольших городов и сел. Вместе с тем, респонденты из разных возрастных групп практически одинаково оценивают свою способность реально влиять на складывающееся положение, здесь межгрупповые различия почти неощутимы.

Дефицит влияния напрямую связан с недостаточным навыком инициативных коллективных действий. О том же говорят и ответы людей, которые в той или иной форме оказывали бескорыстную помощь нуждающимся (не являющимся их родственниками или друзьями). 85% ответивших делали это в одиночку, хотя 53% считают, что эффективней было бы оказывать эту помощь вместе с инициативной группой или организацией.

Вопреки распространенному заблуждению, основным препятствием к объединению выступает отнюдь не предубеждение против «чужаков». Названный опрос, как и другие, продемонстрировал, что самоидентификация большинства людей не создает серьезных межнациональных, межконфессиональных и иных подобных барьеров. Так, «очень важно» ощущать принадлежность к своей нации, народности — для 24%, а участвовать в жизни церкви, прихода — для 4% опрошенных; тогда как, например, жить в великой и мощной державе — для 42% (еще больше людей отдают приоритет таким ценностям, как крепкая семья и надежные друзья). 84% не имеют ничего против того, чтобы оказаться соседями людей иной национальности, а для 57% приемлемо стать соседями «гастарбайтеров». Налицо отсутствие высоких этноконфессиональных барьеров; скорее, проступает недостаток этнической и конфессиональной солидарности, которая, в сущности, вовсе не противостоит солидарности общегражданской. Тревожно, что, по данным опроса, лишь около одного процента населения полу-

чили за последние два-три года материальную помощь либо консультации от национальных общин, землячеств, религиозных общин и приходов.

Важным препятствием к объединению и эффективным совместным действиям является *дефицит доверия* людей друг к другу и к структурам гражданского общества. Возник своего рода порочный круг: недоверие порождает разобщенность — разобщенность питает недоверие. Недостаточная наглядность позитивной роли общественных структур, слабая информированность о них мешают усилению этой роли. Осознание данных тенденций и противодействие им имеют принципиальное значение для политики поддержки гражданского общества и работы Общественной палаты Российской Федерации.

По данным опроса населения, только 22% граждан считают, что «людям можно доверять», а 74% полагают, что «с людьми надо быть осторожными». Эти доли остаются примерно постоянными с середины 1990-х годов, тогда как в 1991 году они составляли соответственно 36% и 41%. Невысокий уровень доверия объясняет, почему, по мнению опрошенных, у других людей редко встречается готовность к объединению. Лишь 18% сочли, что часто или довольно часто встречается готовность объединяться для решения своих проблем, и только 9% утверждали то же о готовности объединяться для решения общих проблем, не касающихся человека лично. Готовность помогать друг другу часто встречается по мнению лишь 25% опрошенных.

В действительности, как свидетельствуют данные, большинство людей вовлечено в различные формы проявления солидарности. Но сформированная обстоятельствами склонность «быть с людьми осторожными», равно как недостаток навыков и инфраструктуры широких, межличностных контактов, препятствует расширению границ самоорганизации, не позволяя многим выйти за рамки привычного круга общения. Обнадеживает, что готовность доверять людям в наибольшей степени характерна для молодежи, жителей больших городов, лиц с высшим образованием и, что вполне закономерно, для тех, кто состоит в общественных организациях.

В то же время информированность населения о деятельности общественных и других некоммерческих организаций, а также доверие к ним остаются невысокими. В опросе населения 36% граждан заявили, что им не известны какие-либо общественные организации федерального или местного уровня. Наиболее известными (их назвали по 28-35% опрошенных) оказались профсоюзы, организации ветеранов и инвалидов, садовые и дачные товарищества, общества защиты прав потребителей и объединения жильцов: жилищно-строительные кооперативы, кондоминиумы и т.п. Религиозные общины, благотворительные, экологические и правозащитные организации назвали по 15-17%, а женские организации, творческие союзы и профессиональные ассоциации — менее чем по 10% опрошенных.

На самом деле, гораздо больше людей, несомненно, слышали обо всех названных типах организаций, а многие сталкивались с их деятельностью на практике. Однако результаты опроса свидетельствуют, что сравнительно невелика доля граждан, для которых информация превратилась в активное, актуальное знание. Отсюда недооценка той роли, которую способны играть структуры гражданского общества. Например, большинство опрошенных считают, что в трудных жизненных ситуациях можно в полной или значительной степени полагаться только на родственников, друзей и знакомых, тогда как общественные организации в данной связи назвали только 4%, религиозные общины — 5%, а национальные общины — 3%. Показательно, что больше людей считают возможным полагаться в трудных обстоятельствах на тех, кто оказался в похожей ситуации (15%), чем на других незнакомых.



Особенно плохо граждане осведомлены о местных инициативных группах и общественных объединениях. Между тем именно их пополнение — наиболее естественный путь вовлечения людей в гражданскую активность на основе непосредственных жизненных интересов. Однако 62% опрошенных ответили, что не знают местных групп или объединений. Чаще других (по 13-15%) называли досуговые объединения, благотворительные инициативы, а также инициативы по обустройству жилых территорий. По 8-9% называли объединения родителей и учащихся, этнические и религиозные объединения и общины, культурные, краеведческие, природоохранные, молодежные и другие движения и группы.

Опрос выявил тесную связь между информированностью о деятельности организаций и доверием к ним. Граждане считают наиболее полезными именно те организации, о которых больше знают. Прежде всего, это ветеранские организации, общества инвалидов, садовые и дачные товарищества и объединения жильцов (по 25% и более). Многие считают полезными благотворительные, религиозные, экологические и правозащитные организации. В то же время, например, женские организации, творческие союзы и профессиональные ассоциации полезными признают менее чем по 10% опрошенных.

Это во многом объясняется крайне неравномерным освещением деятельности различных объединений в СМИ. Примерно половина тех, кто что-то знает о местных группах и общественных объединениях, просто «слышали о них от других людей». Роль средств массовой информации наиболее заметна в формировании знаний о местных благотворительных акциях, национально-патриотических и молодежных политических движениях, а также досуговых (спортивных, туристических и т.п.) объединениях. Применительно к организациям федерального уровня СМИ как значимый источник информации чаще всего назывались, когда речь шла об организациях ветеранов и инвалидов, а также обществах потребителей (по 20% процентов опрошенных и более). В полтора-два раза реже опрошенные упоминали СМИ как источник информации об экологических, благотворительных и правозащитных организациях. Что же касается религиозных общин, женских организаций и особенно творческих союзов и профессиональных ассоциаций, то СМИ в данной связи были названы менее чем десятью процентами опрошенных, что почти точно соответствует долям тех, кто считают эти организации полезными.

По данным опроса 47% населения полагают, что среди общественных объединений много таких, которые фактически являются коммерческими организациями. Псевдо-НКО наносят вред не только государству и бизнесу, но и (прежде всего) самому гражданскому обществу, дискредитируя его в глазах обывателя. Необходимость борьбы с ними сомнению не подлежит. И все-таки очевидно, что проблема отчасти мифологизирована массовым сознанием: представления обычных граждан слишком резко расходятся с данными о псевдо-НКО, которые получены от муниципальных служащих и которые, по-видимому, гораздо ближе к реальности. Причина расхождения — недостаток доступной информации.

Очевидна настоятельная необходимость адекватно информировать людей о реалиях российского гражданского общества, вытесняя предубеждения и мифы. Нужно действительно помогать общественным объединениям и всем некоммерческим организациям работать с прессой, обучать их активистов навыкам продвижения объективной информации о несенсационных, но зато по-настоящему общественно полезных инициативах и акциях, в целом повысить роль гражданского образования. Вместе с тем, быть может, еще важнее овладеть навыками прямого обращения к потенциальным адресатам той деятельности, которую организации проводят на местах, более точно учитывать их конкретные запросы.

Как свидетельствуют фактические данные, в современном российском обществе накоплен существенный, пусть пока и ограниченный, потенциал свободной самоорганизации. Не умаляя потребности в его наращивании, что может происходить лишь постепенно, необходимо осознать первоочередную задачу: *восполнить дефицит ресурсов и механизмов реализации уже имеющегося потенциала*. В данном отношении возможен и необходим прорыв, ключевую роль в обеспечении которого призвана сыграть Общественная палата Российской Федерации.

### **Некоммерческие организации: региональное развитие**

С точки зрения развития некоммерческих организаций регионы России можно разделить на следующие большие группы.

Первая из них — регионы-лидеры. В них при исходно высоком уровне развития некоммерческого сектора темп роста числа некоммерческих организаций превышает как общероссийский, так и региональный (в пределах федерального округа). Это, как правило, урбанизированные регионы с развитой и диверсифицированной экономикой, сложной социальной структурой, обширными межрегиональными и зарубежными связями, обладающие значительным потенциалом развития.

Об этом свидетельствуют данные государственной статистики о приросте числа некоммерческих организаций за период 2001–2006 гг.: Москва — 48%, Московская область — 44%, Воронежская область — 44%, Тверская область — 41%, Санкт-Петербург — 40%, Калининградская область — 47%, Краснодарский край — 37%, Нижегородская область — 55%, Республика Татарстан — 43%, Саратовская область — 42%, Красноярский край — 43%.

В данный перечень вошли не все регионы, которые принято обычно относить к развитым и имеющим хорошие перспективы развития. Но в нем нет Ростовской, Самарской, Свердловской, Челябинской, Новосибирской областей, чего можно было бы ожидать, исходя из объективных характеристик этих регионов. В Кемеровской области рост числа некоммерческих организаций за рассматриваемый период составил всего 18%.

Вторая группа — это регионы с низким исходным уровнем развития некоммерческого сектора. В этих регионах в рассматриваемый период наблюдался темп роста числа некоммерческих организаций, существенно превосходящий среднероссийский. Они догоняли ушедшие на предыдущем этапе развития далеко вперед более развитые регионы.

К таким регионам можно отнести, в первую очередь, почти все национальные республики в Южном федеральном округе. Также к этой группе относятся Республика Алтай (88%) и Республика Тыва (76%).

К зоне «догоняющего развития» относится весь Дальневосточный федеральный округ, в нем рост числа некоммерческих организаций составил 54%. Лидерами роста были Приморский (47%) и Хабаровский (59%) края.

Третья группа — регионы, относительно слабые с точки зрения развития экономики. В них рост числа некоммерческих организаций существенно отстает от среднего по России. К подобным регионам можно отнести: Брянскую (8%), Курскую (13%), Орловскую (1%), Смоленскую (17%), Тамбовскую (16%), Архангельскую (20%), Новгородскую (-1%), Псковскую (17%), Астраханскую (18%), Кировскую (-1%), Курганскую (-18%), Магаданскую (24%), Амурскую (23%) и Еврейскую автономную (12%) области. Особо следует отметить Белгородскую область, в которой число некоммерчес-

ких организаций за рассматриваемый период сократилось на 23% при отнюдь не плохом положении в экономике и социальной сфере.

К четвертой, наименее однородной группе, относятся остальные регионы. Это регионы, в которых темп роста близок к среднероссийскому, а также отдельные регионы (их совсем немного), не подпадающие ни под одну из категорий.

В последние пять лет развитие некоммерческого сектора шло преимущественно за счет освоения новых организационно-правовых форм.

Количество организаций, созданных в формах, которые можно отнести к традиционным — таким, как учреждение, потребительский кооператив, общественная (религиозная) организация, объединение юридических лиц, — выросло на 29, 28, 17 и 29% соответственно, то есть в меньшей мере, чем общее число некоммерческих организаций. Количество организаций, созданных в форме менее традиционной, но уже успевшей стать привычной, — в форме фонда, выросло в значительно большей степени — на 61%. Количество организаций, созданных в новых формах — автономных некоммерческих организаций и некоммерческих партнерств, — выросло в 3 (до 5% всех НКО) и 3,8 раза (до 6,8% всех НКО) соответственно.

Таким образом, в рассматриваемый период наблюдалось увеличение разнообразия форм некоммерческих организаций. Тем не менее традиционные формы некоммерческих организаций остаются преобладающими.

В качестве тревожной тенденции следует отметить постоянное сокращение числа ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств. В целом за данный период их число сократилось на 24%, что свидетельствует о депрессии, в которой находится как этот сектор экономики, так и соответствующий сектор общественной жизни.

Также следует отметить проблемы в развитии такой формы объединений, как территориальное общественное самоуправление. С одной стороны, ситуация здесь выглядит относительно благополучной — число таких организаций за рассматриваемый период выросло на 90%. С другой стороны, необходимо иметь в виду следующее. В 2003 году был принят Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором развитие территориального самоуправления было признано одним из важнейших направлений муниципальной реформы. В последующие годы практически во всех органах местного самоуправления в соответствии с данным законом были приняты новые уставы, в которых развитию органов территориального общественного самоуправления уделялось особое внимание.

Казалось бы, следовало ожидать массового развития этой формы общественных организаций. Парадоксально, но относительно массовое развитие территориального самоуправления пришлось на период до 2004 года, а в последующие годы рост числа этих организаций заметно упал (до 3% в 2006 году). На 1 октября 2006 года число таких организаций по стране не достигло полутора тысяч, что ничтожно мало по сравнению с потенциалом развития этой крайне важной формы общественной самодеятельности.

Таким образом, положения Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказались недостаточными для того, чтобы дать реальный толчок развитию этой формы некоммерческих организаций. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о внесении поправок в действующее законодательство, способствующих развитию территориального общественного самоуправления.

Анализ государственной статистики, указывающий на неоднородность развития гражданского общества в регионах, подтверждается экспертными оценками ряда спе-

циалистов ведущих региональных сетевых некоммерческих организаций. Процессы развития гражданской самоорганизации на местах имеют сходные корни: во многих регионах состав основных участников гражданской деятельности определяется как исторически сложившимися предпосылками, так и современными тенденциями.

Эксперты говорят о двух основных типах субъектов, представляющих движущую силу развития гражданского общества в регионах. Первый тип представляют некоммерческие организации, которые сохранили свою активность и влияние со времен СССР. Часть этих организаций продолжает успешно работать. В ряде случаев они распоряжаются ресурсами, получаемыми вне зависимости от результатов текущей деятельности на основании накопленного в прошлом кредита доверия. Эти организации в различной степени проявляют стремление и способность к восприятию более современных и эффективных методов работы.

Второй тип представлен организациями, возникшими уже в постсоветское время, нередко с использованием финансовой и методической поддержки международных НКО, и реализующих те или иные инновационные подходы к решению общественных проблем силами гражданского общества. После уменьшения размеров помощи, оказываемой международными организациями, часть этих организаций исчезла или серьезно сократила масштабы своей деятельности. Некоторые из исчезнувших организаций жили за счет грантовой конъюнктуры, приспособившая свою деятельность к требованиям грантодателей. Однако изменение структуры финансирования, охватившее практически все регионы, поставило многие полезные и реально действующие организации второго типа в сложное положение. Эта тенденция затронула большинство российских регионов и требует осмысления и действий.

Региональные эксперты отмечают, что переориентация активно действующих НКО с международной помощи на внутрироссийскую — например, конкурсы социальных проектов в Приволжском федеральном округе, конкурсы Общественной палаты Российской Федерации, конкурсы фондов крупных компаний, а также на собственные финансовые источники (самоокупаемые проекты) — предполагает серьезный анализ и создание новых механизмов. Довольно широко распространенный стереотип восприятия деятельности НКО как всецело добровольческой (волонтерской), т.е. не требующей оплаты, ставит организации в сложные условия. Российские источники, в частности бюджетные, выделяя деньги на реализацию проектов, зачастую ограничивают или полностью исключают возможности оплаты труда сотрудников и административных расходов (аренды и т.п.), что в значительной степени затрудняет процесс реализации социально значимой деятельности.

Количество активных организаций обоих типов в некоммерческом секторе различается в разных регионах, но в целом, практически в каждом регионе можно обнаружить устойчивый актив из нескольких десятков профессиональных некоммерческих организаций, которые объединяются не только ради реализации интересов, но и для оказания социально значимых услуг населению.

Общей тенденцией для регионов сегодня можно считать изменения во взаимоотношениях по линии «общество — власть». Взаимодействие в ряде регионов становится более интенсивным, разнообразным и содержательно наполненным. Можно выделить четыре уровня взаимодействия власти и НКО в регионах и муниципальных образованиях:

- 1) совместные мероприятия отдельных структур органов власти и отдельных НКО, временно действующие общественные советы/комиссии при отдельных структурах органов власти, финансирование мероприятий НКО;

2) совместные мероприятия ряда органов власти и групп НКО, постоянные общественные советы/комиссии при структурах власти, специализация отдельных должностных лиц на работе с НКО;

3) совместные проекты органов власти и НКО за счет средств внешних грантов, постоянные общественные советы/комиссии при высшем органе исполнительной власти данной территории, специализированные подразделения по работе с НКО, финансирование программ и проектов НКО;

4) совместная разработка и реализация программ (в том числе по развитию НКО и гражданского общества, социального партнерства) за счет средств бюджета и дополнительно привлеченного финансирования, взаимодействие независимых коалиций НКО с органами власти, финансирование программ и проектов НКО на условиях государственного/муниципального заказа и конкурсного отбора проектов.

В Приволжском федеральном округе, например, налицо тенденция заметного распространения социального партнерства в решении проблем развития территории, роста и укрепления позиций институтов гражданского общества. Если в исследованиях шестилетней давности, проведенных нижегородскими экспертами, отмечалось взаимное недоверие между секторами, то в настоящее время не только термин «социальное партнерство» широко используется и властью, и бизнесом, но и понятия «социально ответственный бизнес», «предпринимательская благотворительность» перешли из сферы дискуссии в сферу поиска оптимальных форм и методов их практической реализации.

В Сибири, даже в тех регионах, где власти ранее не проявляли интереса к партнерству с НКО, в настоящее время такой интерес дает о себе знать все отчетливее. Симптомы налицо: растет финансирование, распределяемое на конкурсной основе для поддержки проектов НКО и инициативных групп, распространяются механизмы общественной экспертизы работы органов власти (публичные слушания, общественные палаты, консультативные комитеты, клубы лидеров НКО и т.д.).

В Самарской области опыт работы в Общественном собрании Самарской области и в Общественном совете при Самарской городской думе имеют более 300 некоммерческих организаций. Это серьезный потенциал для дальнейшего развития гражданского общества в городе и области.

Внутри регионов ситуация зависит от многих составляющих и различия в развитии гражданского общества могут ощущаться не только между районами одного субъекта Федерации, но и между городами, расположенными недалеко друг от друга.

Проблемы, с которыми сталкивается развитие партнерства региональных и местных властей с НКО, двоякого рода. Есть территории, где обе стороны проявляют стремление и высокую готовность к сотрудничеству, но не хватает ресурсов, которые могли бы его подкрепить. Прежде всего это касается бюджетных ресурсов. В то же время имеются территории, где основная проблема — недостаток воли и навыков эффективной совместной деятельности.

В обоих случаях улучшение ситуации во многом зависит от позиции федеральных властей. От них следует ожидать четких сигналов о приоритетности гражданского участия, а также ресурсной поддержки партнерства территориальных властей и НКО в решении социальных проблем.

Во многих регионах сформированы интересные механизмы развития гражданского общества. Так, в 1995 г. в Сибири создана сеть центров развития гражданского общества. Это обеспечило существенную финансовую поддержку НКО, позволявшую добиваться доверия населения и укреплять партнерские связи. Поддержка также сле-

лала возможным осуществление деятельности по развитию взаимодействия «власть — НКО» и повышение гражданской активности через добровольчество. Механизмы, включая ярмарки НКО, конкурсы «Консолидированный бюджет» и «Социальная звезда», разрабатывались и распространялись участниками сети в разных городах. Сеть таких центров способствовала также обмену опытом между сибирскими организациями гражданского общества.

В Томске конкурсы «Консолидированный бюджет» на уровне региона с 2003 года проводились 15 раз, распределено 1 500 000 рублей на поддержку 64-х социальных проектов, которые не только отвечали потребностям людей, но и стали примером для других. Город Иркутск закладывает в бюджет по 2 млн рублей в год на поддержку своей Программы развития гражданских инициатив на 2007-2010 годы. Муниципальный бюджет города Улан-Удэ на 2007 год включает в себя 4 млн рублей на Программу гражданских инициатив, возникшую после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В регионах активно развивается экспертная деятельность. Возможности для НКО или активных граждан для участия в процессе принятия решений или выступать в качестве экспертов или консультантов расширяются. Во многих регионах активисты третьего сектора приглашаются для работы в комитетах, общественных советах и рабочих группах, занимающихся широким кругом вопросов. В ряде регионов некоммерческие организации включены в долгосрочное стратегическое планирование.

Важным направлением вовлечения некоммерческих организаций в жизнь местных сообществ становится экспертиза программ, осуществляемых на средства регионального бизнеса. Развитие инфраструктуры как часть инвестиционной деятельности невозможно без согласования интересов бизнеса с интересами населения (будь то нефтепровод или уплотнительная застройка), и сегодня экспертные некоммерческие организации, имеющие опыт и знание регионов, а также связи с населением, становятся важными участниками такого рода региональных процессов.

## **Экономический и финансовый аспекты деятельности НКО**

Динамика доли НКО в общем объеме валового внутреннего продукта страны за последние 10 лет была неоднозначна. До 1998 года объем услуг сектора имел тенденцию к увеличению. По ряду оценок, в 1998 году — накануне дефолта — он составлял 2% ВВП. В результате финансового кризиса 1998 года объем услуг, предоставляемых некоммерческими организациями, в неизменных ценах сократился почти в три раза. Посткризисное восстановление сектора происходило медленнее, чем в других сферах экономики. К 2001-2002 годам темпы роста выпуска продукции и услуг некоммерческих организаций превысили темпы роста ВВП в целом. В результате к 2002 году доля некоммерческого сектора России в формировании ВВП составила около 1%<sup>1</sup>.

Небольшая, на первый взгляд, доля НКО в ВВП тем не менее представляет собой значимую величину, что становится очевидным при сравнении с весом, например, некоторых отраслей российской экономики или отдельных регионов. В частности, объем продукции и услуг некоммерческих организаций по состоянию на 2002 год в 1,6 раза превышал объем продукции всей легкой промышленности страны и был

---

<sup>1</sup> Впервые такие расчеты были проведены фондом «Институт экономики города». Данные «Мониторинга гражданского общества-2006» (см. Приложение) подтверждают эту оценку.

сравним с объемом продукции отрасли «жилищное хозяйство». При сопоставлении вклада третьего сектора и 88-ми регионов страны сектор НКО занимал 12-е место, уступая лишь Москве, Санкт-Петербургу, Тюменской, Московской, Свердловской и Самарской областям, Ханты-Мансийскому автономному округу, Красноярскому и Краснодарскому краям, республикам Татарстан и Башкортостан.

Еще более значимым представляется то обстоятельство, что «качество» ВВП, произведенного в некоммерческом секторе, зачастую выше, нежели в других сферах. Многие НКО ориентированы на инновационную деятельность, на применение новых социальных и иных технологий. Значительная часть оказываемых НКО услуг позволяет наращивать «человеческий капитал» и оказывает самое непосредственное влияние на рост ВВП в будущем.

В то же время, сопоставление доли НКО в ВВП России и европейских стран, США, и даже ряда развивающихся стран оказывается не в пользу России. Отставание России от лидеров соответствующего рейтинга (Нидерландов, где доля НКО в ВВП составляет 15,3%, Израиля — 12,6%), а также других стран «первой десятки» (Ирландии, США, Великобритании, Бельгии, Австралии, Аргентины, Японии, Испании с показателями 4-8,4%) многократно. Сопоставима же по вкладу в экономику страны роль российских НКО с Бразилией, Словакией, Мексикой, Румынией (0,3-1,5% ВВП).

На фоне роста объема деятельности третьего сектора отмечается неоднозначная динамика его финансового положения. Так, объем денежных поступлений некоммерческим организациям увеличился по сравнению с 2000-м годом более чем в 3,5 раза и составил в 2005 году почти 255 млрд рублей. Однако это улучшение финансового положения произошло преимущественно в 2001-2003 годах. Рост денежных поступлений в 2005 году сравнительно с 2003-м составил всего 2,7%, т.е. с учетом инфляции мы имеем дело с реальным сокращением<sup>2</sup>. При этом остатки средств на начало 2003 года составляли 175 млрд рублей против 25 млрд рублей в 2005 году, так что с учетом этих сумм в распоряжении некоммерческих организаций в 2003 году было значительно больше средств, нежели в 2005 году. Здесь, как и ранее, мы видим замедление темпов развития некоммерческого сектора и отчасти ухудшение условий его функционирования.

Соответственно, в 2003 году было направлено больше средств, нежели в 2005 году:

- на инвестиции в основные фонды — в 1,2 раза;
- на строительство и модернизацию зданий — в 2 раза.

Данные, касающиеся затрат на сырье, материалы и заработную плату, показывают, что в 2005 году некоммерческие организации серьезно сократили объемы текущей деятельности.

В то же время нельзя не отметить и положительные сдвиги в структуре финансов некоммерческих организаций в 2005 году сравнительно с 2003 годом. Прежде всего, существенно увеличились расходы на основную деятельность некоммерческих организаций (в 1,9 раза), а также расходы на благотворительность (в 2,7 раза).

Увеличились поступления средств от населения — 46 млрд рублей против 35,5 млрд рублей в 2003 году.

Есть и тревожная хроническая слабость российского некоммерческого сектора: если не считать негосударственные пенсионные фонды, он практически не имеет постоянных источников доходов от капитала и в этом отношении полностью зависит от текущего поступления средств.

---

<sup>2</sup> Причиной этого стало сокращение объемов иностранной помощи российским НКО и снижение активности международных НКО в России.

В 2003 году доходы от капитала, включая все их виды: доходы от долевого участия, от сдачи основных средств в аренду, проценты по вкладам, дивиденды и проценты по ценным бумагам — составили лишь 5,1 млрд рублей (чуть более 2% общих поступлений). В 2005 году эти поступления составили еще меньшую сумму и еще меньшую долю.

Анализ базы данных НКО Общественной палаты позволил оценить масштабы включенности российских НКО в финансовые потоки, идущие в некоммерческий сектор из различных источников.

Треть НКО назвали в числе источников доходов пожертвования коммерческих организаций, почти столько же — членские взносы и собственную хозяйственную деятельность. Доля НКО, финансируемых зарубежными организациями, существенно меньше (такой источник дохода заявлен 17% НКО). Однако объемы поступлений от зарубежных организаций, судя по всему, значительны: для 8% НКО зарубежные организации являются основными источниками финансирования, примерно для такого же числа НКО основными источниками доходов являются членские взносы и пожертвования коммерческих организаций.

Финансирование за счет государственных и муниципальных бюджетов получали 44% включенных в базу НКО. При этом для 14% НКО государственное финансирование составляет более 50% их доходов.

По данным исследования РОМИР, бюджетные средства составляют 29% финансирования НКО. Из них 7% приходится на федеральный бюджет, 9% — бюджеты субъектов Федерации и 13% — местные бюджеты. Формирование 20-30% средств НКО из бюджетных источников довольно типично для постсоциалистических, а также развивающихся стран. Однако во многих индустриально развитых странах удельный вес государственных и муниципальных средств в финансировании НКО гораздо выше. Так, в Бельгии он составляет 76%, во Франции — 57%, в Германии — 64%.

Опора на те или иные источники финансирования во многом определяет характер и приоритетные направления деятельности НКО. В частности, организации, получающие средства из федерального, региональных или местных бюджетов, а также внебюджетных фондов, чаще других реализуют программы, направленные на социальную защиту и помощь, работу с молодежью, организацию досуга и массовых мероприятий, развитие культуры.

Приоритетные виды деятельности НКО, получающих средства из-за рубежа, — образовательная и научно-исследовательская деятельность, издательство и реклама, правозащитная, информационная, консультационная деятельность, а также работа по поддержанию самого некоммерческого сектора, институциональному развитию НКО.

Профиль деятельности НКО, которые живут в основном на средства коммерческих организаций, — благотворительная, гуманитарная помощь, деятельность в сфере здравоохранения, а также общественно-политическая работа, содействие развитию системы местного самоуправления.

За счет членских взносов чаще всего ведется работа по оказанию правовой помощи, развитию местного самоуправления, деятельность в сфере развития экономики, предпринимательства.

Наконец, собственная хозяйственная деятельность НКО чаще, нежели другие источники финансирования, позволяет им заниматься издательской деятельностью и рекламой, а также экспертно-аналитической работой.

Соответственно, характер финансирования НКО отражается и на том, какие социальные слои и группы, организации они выбирают в качестве основных объектов



своей деятельности. Так, в деятельности организаций, финансируемых из-за рубежа, явно выражена их ориентированность на работу с НКО и общественностью, органами государственной власти и местного самоуправления, а также на решение гендерных, экологических и других подобных проблем. Бизнес чаще других поддерживает НКО, работающие с социально уязвимыми категориями населения, инвалидами, детьми-сиротами.

Финансирование за счет членских взносов чаще определяет работу НКО с учебными заведениями, учащимися, научными работниками, а также гражданами, нуждающимися в юридической помощи.

Опора на собственную хозяйственную деятельность НКО чаще, чем другие виды финансирования, обуславливает работу организаций с предпринимателями.

Государственная же поддержка НКО чаще предполагает акцент на работе с детьми, молодежью, молодежными организациями, творческой интеллигенцией, спортсменами, а также с рядом других целевых аудиторий.

### **Качество институтов гражданского общества**

Одним из критериев, позволяющих судить о развитости гражданского общества, является качество его институтов и структур. Для формирования показателей по данному критерию требуется систематизация наблюдений в этой сфере, что может стать одной из новых задач при проведении мониторинга гражданского общества в 2007 году. Однако уже сегодня следует обратить внимание на ряд результатов исследования, которые позволяют составить представление не только о внешних, но и о внутренних предпосылках и препятствиях для развития гражданского общества.

Эксперты отмечают, что одним из серьезных барьеров для развития организаций становится практикуемый в довольно многих из них стиль управления. Демократические по своему духу и сути, общественные структуры порой оказываются в безраздельной и часто авторитарной «власти» лидера. Отсутствие ротации лидеров, номинальный характер правлений и попечительских советов подчас приводят к тому, что организации не выходят за рамки узкой группы потребителей своих услуг, не имеют возможности развивать новые направления деятельности, привлекать волонтеров. Такие организации способны функционировать долгое время, часто за счет репутации лидера или накопленной репутации организации, которая может быть устойчиво высокой. Однако, в конечном итоге, такие НКО перестают поспевать за динамикой изменений в обществе, теряют приверженцев внутри организации, не осваивают те предпосылки развития, которые дает заинтересованное, ответственное участие в работе организации членов правления и попечительского совета. Социальный капитал организаций, страдающих от внутреннего недемократизма, ниже, чем социальный капитал организаций, открытых для внутренней дискуссии и обладающих механизмами делегирования полномочий по принятию управленческих решений «сверху вниз».

Существенны различия между организациями клубного типа, которые создаются, в первую очередь, для удовлетворения какого-либо специфического интереса своих членов (например, поиск редких марок или соблюдение порядка на придомовой территории) и организациями, оказывающими на профессиональной основе социально значимые услуги для определенных групп клиентов. Этот тип НКО сталкивается с необходимостью вести постоянный поиск ресурсов для оплаты деятельности штатных сотрудников, налаживая для целей развития организации в том числе и при-

носящую доход деятельность. Исследования показывают, что доля платных услуг НКО невелика. Исключительно на платной основе предоставляют свои услуги только 5,6% НКО (данные РОМИР, ноябрь–декабрь 2006 года), тогда как исключительно безвозмездно предоставляют услуги 66,5% организаций.

Нередки случаи, когда НКО были вынуждены чрезмерно учитывать предпочтения тех структур, в том числе иностранных, которые распределяют финансовые средства. В результате практика проектной деятельности организаций могла не совпадать с наиболее значимыми потребностями их целевых групп. Такие перекосы порождают «жизнь от гранта к гранту» и угрозу развала при первом же серьезном финансовом кризисе.

Часто высказываются мнения о высокой конкуренции среди НКО за ресурсы. В исследовании, проведенном РОМИР в ноябре–декабре 2006 года, «конкуренцию, борьбу одних организаций с другими» в качестве основной проблемы обозначили 5,4% опрошенных руководителей НКО. В то же время в качестве основной проблемы большинства (47,9%) организаций назывался недостаток средств.

В настоящее время одним из часто дискутируемых вопросов стал вопрос о «цене» влияния тех или иных донорских структур на направления развития гражданского общества. Если говорить о конечном потребителе услуг НКО — населении, то 50% опрошенных положительно относятся к финансированию НКО со стороны отечественного бизнеса (и только 11% относятся к этому отрицательно), 52% согласны с финансированием со стороны международных организаций (против 7,3%), 34% позитивно воспринимают финансирование со стороны иностранных правительств (17% против), 37% — согласны с финансированием со стороны иностранных частных благотворительных организаций (против 15%).

При этом сами готовы принять помощь от НКО, финансируемых иностранными правительствами, 34% опрошенных, а от финансируемых отечественным бизнесом — 53%. Среди москвичей 36% положительно относятся к НКО, финансируемым иностранными правительствами, и 44% — к тем, кого финансируют иностранные частные благотворительные организации. Среди студентов соответствующие показатели составляют 32% и 36%, а среди предпринимателей — 44% и 48%. Большая доля участников опроса населения, которые затруднились ответить (порядка 30–40%), — свидетельство того, что людям не особенно важно, кто финансирует организацию, важно, чем она занимается.

Позитивно относятся к разным источникам финансирования НКО и опрошенные муниципальные служащие: ни один из источников не вызывает негативную реакцию более чем у 25% из них, позитивное отношение ко всем высказали более 50% опрошенных.

В то же время, рассматривая финансирование из-за рубежа как в принципе приемлемое, практически все категории опрошенных отдадут предпочтение отечественным источникам ресурсов для развития гражданского общества. Так, 43,6% НКО рассчитывают на поддержку своей деятельности со стороны властей, 30,9% рассчитывают на поддержку со стороны субъекта Федерации, 21,5% — на поддержку со стороны федеральных властей и только 9% НКО ориентируются на помощь со стороны зарубежных спонсоров. Каким образом участие в проектах глобального гражданского общества влияет на повестку дня НКО внутри страны, предстоит еще изучить в будущем. Но уже сегодня приоритет национальных источников финансирования как важнейший компонент для развития гражданского общества не вызывает сомнения.

## Глава 2

### ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

#### **Взаимоотношения с государством: потребность в усилении равноправного партнерства**

Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и сильного государства — важнейшее условие гармоничного развития обоих. Глубокие сдвиги рубежа XX-XXI веков вывели Россию из ситуации, когда политический режим ставил почти непреодолимые препятствия широкой гражданской самоорганизации. Вместе с тем, *взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов пока далеки от идеала.*

Основная причина в том, что в нашей стране еще не завершился процесс становления как зрелого гражданского общества, так и сильного, эффективного демократического государства, хотя и то и другое уже сложились в своих основных чертах. Далеко не весь спектр законных интересов и повседневных забот граждан находит выражение в деятельности оформленных сообществ и запросах, которые они предъявляют к органам власти. При этом запросы подчас недостаточно конкретны и реалистичны.

Со своей стороны, далеко не все государственные и муниципальные органы заинтересованно работают с общественными структурами. Более того, деятельность государственного аппарата в целом не удовлетворяет ни общественность, ни политическое руководство страны. Это неоднократно подчеркивалось в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в том числе в 2006 году. Один из наиболее действенных факторов улучшения работы госаппарата и искоренения коррупции — контроль со стороны общественных структур, разумеется, при условии, что он осуществляется компетентно и ответственно.

Применительно к сегодняшней России неуместен спор, должно ли государство направлять развитие гражданского общества, либо гражданское общество призвано максимально ограничивать государство. Фактические данные свидетельствуют о том, что граждане ожидают и от государства, и от гражданского общества гораздо большей активности и эффективности, считая необходимым их равноправное партнерство.

Это подтверждают, в частности, ответы на вопрос, какую позицию по отношению к властям должны занимать общественные организации. Наиболее распространенный взгляд (30% ответивших): «совместно разрабатывать и реализовывать общественно важные программы». Несколько меньшую поддержку получили позиции: «защищать интересы граждан перед властью» (22%) и «помогать власти в ее планах и начинаниях» (15%). Позицию «заниматься своим делом, не вступая лишней раз в

контакт с властями» поддержали 6% давших ответы, а «использовать власть для своих планов и начинаний» — только 4%.

Сами НКО называют предпочтительные формы своего взаимодействия с властью сходным образом. Так, лишь 11% НКО считают, что их деятельность не должна пересекаться с деятельностью органов власти. Более 19% НКО считают своей задачей помощь органам власти в работе с населением, а еще более 17% — прямое участие в реализации социальных программ государственных и муниципальных органов. Более 19% НКО считают, что они должны помогать населению в его конфликтах с властью (заметим, что среди населения такую позицию по данному вопросу занимает 28% опрошенных, так что потенциал развития этого направления деятельности достаточно велик). В целом же 2/3 организаций некоммерческого сектора согласны с тем, что между государством и НКО должны существовать партнерские отношения.

По оценке опрошенных граждан, реальность выглядит иначе. Из числа давших ответы в нашем опросе 18% считают, что наиболее типичное поведение общественных организаций сегодня — заниматься своим делом, избегая контактов с властями, 17% — использовать власть, 11% — совместно разрабатывать и реализовывать планы, 10% — защищать интересы граждан перед властями, 9% — помогать властям в их начинаниях, а 2% — мешать властям.

Граждане достаточно решительно настроены в пользу *государственной поддержки* НКО и общественных инициатив. Большинство опрошенных (57%) полагают, что власти должны создавать благоприятные условия (помещения, связь, информация) всем тем организациям, которые не наносят вреда обществу и стране, 18,5% — всем общественным организациям без исключения. В то же время 9% предлагают оказывать поддержку только тем организациям, которые участвуют в выполнении задач, поставленных руководством страны, и лишь 3% не признают обязанности властей помогать гражданским инициативам и общественным организациям. Особенно высока (более 60%) доля выступающих за государственную финансовую поддержку, налоговые и другие льготы для обществ инвалидов, ветеранских и благотворительных организаций.

Сами НКО также проявляют заинтересованность в более масштабной поддержке их деятельности со стороны государственных и муниципальных органов власти. Так, на вопрос «От кого в большей мере Ваша организация ждет помощи/поддержки?» 44% опрошенных назвали городские власти, 31% — власти субъекта Федерации и 21,5% — федеральную власть. В то же время нельзя не отметить, что при этом лишь 26% организаций рассчитывают на поддержку со стороны населения и только 25% — на поддержку со стороны отечественного бизнеса. Это одно из свидетельств перекоса в сложившейся схеме функционирования некоммерческого сектора: артикуляция интересов НКО и их представительство в органах власти рассматривается в качестве первостепенной задачи, а то, насколько удовлетворяются нужды и потребности населения, не столь важно, этому уделяется значительно меньше внимания.

Опрос показывает, что за короткий срок своего существования Общественная палата Российской Федерации сумела завоевать авторитет и доверие среди НКО. Более 16% опрошенных считают целесообразным при возникновении трудностей в первую очередь обращаться к ее помощи — третье место после региональных и местных органов власти и первое среди всех федеральных органов.

Характерны ответы граждан на вопрос о том, что государство вправе требовать от общественных организаций в обмен на поддержку. Из общего числа ответивших

35% назвали полную прозрачность деятельности, 32% — эффективность, тогда как на согласовании целей и задач с государственными органами настаивают 27%, а на полной лояльности власти, поддержке всех ее инициатив — 4%. При этом 10% ответивших считают, что государство ничего не должно требовать от общественных организаций, помогая им в любом случае.

Таким образом, налицо достаточно зрелое, непредвзятое отношение населения к тому, какой должна быть политика государства по отношению к гражданскому обществу, которое сочетается с реалистической оценкой ее нынешнего состояния. С одной стороны, граждане считают, что именно власти пока вносят наибольший вклад в развитие общества и гражданского сознания. Вклад федеральных властей признают 65% опрошенных, региональных и местных властей — 63%, тогда как для общественных структур различных типов наибольшая оценка такого рода — 48%, ее получили правозащитные организации.

С другой стороны, только 6% опрошенных полностью одобряют позицию, которую государство сейчас занимает в отношении гражданских инициатив. Намного больше тех, кто одобряет эту позицию частично (29%) либо не готов ее оценить (36%), а 28% в той или иной степени отвергают эту позицию. Подобный разброс оценок фактического положения вещей при гораздо большей однородности вполне конструктивных представлений о желательном состоянии — наглядное свидетельство того, что *политика взаимодействия государства с гражданским обществом* нуждается в *существенной конкретизации, разъяснении* и главное, в более *последовательном проведении в жизнь*.

На федеральном уровне этому призвано способствовать, в частности, создание *общественных советов* при органах исполнительной власти. Хотя отдельные госорганы создавали подобные советы ранее в инициативном порядке, в целом это новое явление, лишь получающее распространение. К началу 2007 года общественные советы были созданы при 6-ти из 16-ти федеральных министерств, 7-ми из 33-х федеральных агентств, 8-ми из 35-ти федеральных служб. В процессе создания находятся советы при десяти министерствах, одном агентстве и шести службах.

Таким образом, в ближайшее время общественные советы будут работать при всех министерствах, а также при целом ряде других федеральных органов исполнительной власти, особенно тех, чья деятельность в особой мере затрагивает права граждан и организаций. В частности, советы уже сформированы при Министерстве обороны Российской Федерации, Федеральной миграционной службе, Федеральной службе исполнения наказаний, Росздравнадзоре, Рособrnадзоре, Роспатенте, Ростехрегулировании и Федеральной антимонопольной службе.

Имеющийся опыт пока недостаточен, чтобы в полной мере судить о том, насколько принципиально и независимо действуют советы, в какой мере они на практике обеспечивают партнерские отношения органов исполнительной власти и общественности. Очевидна необходимость постоянного сотрудничества советов с теми ведущими НКО, которые работают в сферах ответственности ведомств, при которых эти советы созданы.

Вместе с тем, как подчеркивалось выше, особое значение имеют процессы развития гражданского общества на местах. Огромное влияние на них оказывают взаимоотношения общественных объединений и других НКО с *органами местного самоуправления* и, в первую очередь, с теми муниципальными служащими, которые отвечают за работу с этими организациями. Опрос этих служащих в 53-х городах страны показал, что среди них широко распространена установка на равноправное партнерство с орга-

низациями гражданского общества. Эту установку поддержал 81% опрошенных. Одновременно многие из них (42%) высказались за то, чтобы НКО помогали государственным и муниципальным органам в их работе с населением. Понятно, что на роли общественных структур как помощников населения в его конфликтах с органами власти настаивало существенно меньше служащих (8%). Но даже их число оказалось вдвое больше числа высказавшихся за то, чтобы НКО обособленно вели работу на своих участках, «не пересекаясь» с государством и муниципалитетами.

Работники муниципалитетов в целом весьма позитивно оценивают деятельность, которую некоммерческие организации ведут в их городах. Почти 80% отмечают их вклад в решение социальных проблем, 70% — роль посредников между властью и населением, и лишь в 1% ответов указывалось на вредный характер их деятельности. Служащие практически не отличаются от населения в своих оценках приоритетности поддержки тех или иных направлений деятельности НКО. Лидерами в данном отношении являются объединения ветеранов и инвалидов, далее следуют благотворительные и экологические организации и инициативы, а также инициативные группы по обустройству жилых территорий, объединения учащихся и родителей.

Согласно результатам опроса, в подавляющем большинстве охваченных им городов администрации в тех или иных формах помогали НКО, предоставляя им помещения, оргтехнику, денежные средства, способствуя привлечению добровольцев, распространяя информацию об их деятельности и т.п. В частности, 58% опрошенных служащих отметили, что хотя бы некоторые НКО в их городах получали поддержку из муниципального бюджета.

В то же время сами некоммерческие организации, согласно проведенному среди них опросу, отмечают наличие серьезных проблем во взаимоотношениях с местными органами власти. Так 24% опрошенных организаций отмечают в числе имеющихся у них проблем отсутствие интереса к их деятельности со стороны городских властей, 19% — бюрократическую волокиту, почти 8% сталкивались с противодействием со стороны органов власти (на вопрос об имеющихся проблемах можно было давать несколько ответов, так что эти данные нельзя суммировать).

Причем представители НКО также достаточно самокритичны. Например, согласно обследованию, проведенному в городе Омске, 42-45% общественников отмечают низкий профессионализм и активность самих НКО в качестве одного из главных препятствий для нормальной работы с властями. Порой, как признают респонденты, НКО не в состоянии представить конструктивные и продуманные предложения по решению той или иной проблемы.

Во взаимодействии НКО и органов власти есть и другие проблемы. Так, 20% опрошенных организаций отмечали трудности с помещениями, распределение которых, как правило, входит в компетенцию органов власти, равно как и вопросы связи и коммуникации (здесь трудности испытывают 4,5%).

Работники муниципалитетов, как и представители общественных структур, подчеркивают необходимость более серьезной финансовой поддержки НКО со стороны государства. 70% опрошенных служащих выступили за то, чтобы некоммерческие организации финансировались из специально созданных для этих целей федеральных и региональных фондов. Население, со своей стороны, не только в принципе одобряет государственную финансовую поддержку НКО, но и видит в ней основание доверять конкретной организации. Две трети опрошенных положительно относятся к деятельности организаций, финансируемых государственными фондами или государственными предприятиями, а для организаций, финансируемых отечественным бизнесом,

этот показатель в полтора раза ниже, и еще ниже — для организаций, финансируемых из-за рубежа<sup>3</sup>.

Итак, в российском обществе *доминируют настроения в пользу более тесного и активного взаимодействия структур гражданского общества и государства*. В первую очередь это касается сотрудничества в оказании необходимых населению услуг социального характера. Объединение средств государства и возможностей НКО, реализация огромных резервов добровольной общественно полезной деятельности способны существенно улучшить ситуацию во многих секторах социальной сферы.

Особое место во взаимодействии гражданского общества и государства принадлежит, с одной стороны, правозащитным организациям, с другой — экспертному сообществу.

*Правозащитные организации* выполняют одну из ключевых функций гражданского общества — оппонировать тем представителям власти, которые нарушают законные интересы граждан. Внимание правозащитников, в отличие от политических активистов, сосредоточено прежде всего на *конкретных проблемах и нуждах конкретных людей*, а не на критике либо поддержке властных структур как таковых и борьбе за влияние на них. В силу этого правозащитные организации, в отличие от сугубо политических движений, непосредственно относятся к гражданскому обществу.

В условиях, когда государственный аппарат, в том числе правоохранительные органы, в немалой степени заражен бюрократизмом и коррупцией, когда чиновничество, по определению Президента Российской Федерации В.В.Путина, представляет собой «надменную касту», правозащитная деятельность исключительно важна и востребована гражданами. В названном выше опросе населения 30% респондентов отметили, что боятся столкнуться с произволом милиции и других властных органов. Вместе с тем, вдвое больше ответивших указали на тревоги экономического характера и почти столько же — на страхи, связанные с угрозой потери здоровья и недоступностью высококачественной медицинской помощи. Проводившиеся на протяжении ряда лет исследования Левада-Центра показывают, что среди всех предусмотренных законодательством прав население отдает приоритет правам на бесплатное образование, медицинскую помощь и обеспечение в старости и при болезни. В последнем по времени опросе их важность подчеркнули в полтора раза больше людей, чем важность права на неприкосновенность личной жизни и жилища, в два раза больше, чем важность права владеть собственностью и почти в три раза больше — чем важность свободы слова.

К сожалению, помощь, которую оказывают населению правозащитные организации федерального уровня, пока не полностью соответствует структуре тех запросов на защиту своих прав, которые предъявляют граждане. Это отчасти компенсируется правозащитниками на местах, но лишь отчасти: местные активисты не имеют голоса в масштабах страны, что не позволяет им защищать социальные права граждан в полной мере. Это сказывается, в том числе, на финансировании бюджетных отраслей и пенсионной системы.

---

<sup>3</sup> Однако стоит отметить, что люди в целом положительно относятся к абсолютно всем источникам финансирования. К финансированию религиозными объединениями отрицательно относится 21% опрошенных. К НКО, получающим деньги иностранных правительств, «скорее отрицательно» и «отрицательно» относится только 17% граждан. Для всех остальных источников поступления средств (государство, международные организации — ООН и т.д., бизнес) доля негативно настроенных граждан еще меньше. Для всех источников финансирования очень высок процент затруднившихся с ответом. Это, подчеркнем еще раз, говорит о том, что людям важно не откуда организация получает деньги, а что она реально делает для граждан.

Несмотря на то, что все названные права защищены законом, нередки примеры их ущемления. При этом лишь немногие склонны искать решение проблем через различные формы протеста либо участие в политике. О готовности при определенных условиях активнее участвовать в ней заявили только 18% опрошенных (от 24% в возрасте 18-24 лет до 13% в возрасте 55 лет и старше). Отсюда специфика ожиданий, которые граждане возлагают на правозащитников.

Масштабы правозащитной деятельности, число ее активистов и круг эффективно охватываемых ею проблем пока существенно уже, чем предполагали бы эти ожидания. Тем ценнее работа существующих правозащитных организаций, в большинстве случаев направленная против произвола и злоупотреблений в сфере государственного управления.

Правозащитная деятельность по природе своей конфликтна. Неизбежен широкий разброс мнений по вопросам, которых она касается. Однако в целом эта деятельность находит понимание и поддержку среди населения. Во многих случаях эффективен диалог правозащитников с представителями власти.

По данным опроса населения, проведенного при подготовке настоящего Доклада, 52% граждан полагают, что государство и местные власти должны предоставлять финансовую поддержку, налоговые и другие льготы правозащитным организациям. Среди опрошенных муниципальных служащих доля высказавшихся в поддержку таких организаций со стороны городских администраций составляет 67%, причем 48% отметили, что их администрации уже оказывали правозащитным организациям практическую помощь, доля же служащих, которые считают эти организации вредными, — лишь 1%.

Следовательно, и в этом вопросе, по сути, налицо консенсус. Задача в том, чтобы полнее реализовать его совместными усилиями государства и гражданского общества. Объединению этих усилий в высокой степени способствует деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. На новом этапе исключительно важной «площадкой» и еще одним инструментом правозащиты становится Общественная палата Российской Федерации.

Ключевая роль в выработке позиции гражданского общества и обеспечении его диалога с государством принадлежит *экспертному сообществу*. Многочисленны примеры значимых инициатив, выдвинутых экспертным сообществом и реализованных государством, как и примеры компетентной, своевременной и действенной экспертной критики нерациональных решений и проектов.

По данным опроса населения, уже в настоящее время 30% граждан уверены в целесообразности участия НКО в разработке и реализации общественно значимых программ. Стремление таких организаций участвовать в выработке решений отметили 55% опрошенных работников муниципалитетов. 47% указали, что в их городах НКО приглашаются администрациями для экспертизы готовящихся решений. 85% считают такую экспертизу полезной и только 1% — вредной.

Однако в целом вовлечение представителей гражданского общества в выработку и экспертизу политики всех уровней публичной власти пока не приобрело систематического характера. Принципиально важно в короткие сроки сформировать четкие *правовые гарантии* такого участия.

Следует признать, что сложившиеся к настоящему времени формы организации и финансирования экспертного сообщества не всегда обеспечивают объективность и эффективную конкуренцию экспертных суждений. Естественно, что значительная часть экспертных структур близка к тем или иным политическим партиям или биз-



нес-группам. Проблема в том, что в ряде случаев их влияние недостаточно компенсируется более независимыми экспертными позициями, а экспертиза подчас чрезмерно смыкается с лоббистской и политехнологической активностью.

Избыточной остается зависимость многих экспертных организаций от зарубежных грантов, в особенности предоставляемых из бюджетов иностранных государств. Решение проблемы следует искать не в ограничении допустимых вариантов финансирования экспертной деятельности, а напротив — в диверсификации его источников и, в первую очередь, в усилении государственной грантовой поддержки непредвзятой и компетентной аналитики и регулярном выделении средств на ее осуществление.

Влияние экспертного сообщества и всего гражданского общества особенно необходимо, когда речь идет о модернизации самого государства, в том числе об административной и судебной реформах, реформе вооруженных сил и государственной службы, а также о совершенствовании системы социальных гарантий и развитии отраслей государственного сектора, в том числе здравоохранения, образования, науки и культуры.

### **Правовое положение некоммерческих организаций**

Законодательство о некоммерческих организациях в Российской Федерации начало складываться как система лишь в 1990-х годах, хотя в отдельных нормативных актах более раннего периода признавался специальный статус организаций, действующих в общественных интересах.

Конституцией Российской Федерации гарантирована свобода деятельности общественных объединений и право граждан на объединение (статья 30). С принятием части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, вступившего в силу 1 января 1995 года, нормы о некоммерческих организациях были сведены в единый раздел «Некоммерческие организации» (глава 4, статьи 116-123), где представлен перечень видов некоммерческих организаций, в том числе тех, которые могут заниматься благотворительностью; туда же включены основные характеристики гражданско-правового статуса разных видов НКО, порядок получения и использования ими имущества и прочие нормы. Основополагающие в этой сфере — федеральные законы от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

По действующему российскому законодательству некоммерческой считается организация, деятельность которой направлена не на извлечение прибыли, а на решение социально значимых вопросов путем привлечения и целевого использования ресурсов, в том числе благотворительных пожертвований. Средства, полученные некоммерческой организацией, не могут быть разделены между учредителями или членами этой организации, а расходуются на уставные цели.

Специфика некоммерческого сектора обуславливает необходимость особого подхода к его регулированию. Потребность в совершенствовании законодательства о некоммерческих организациях также связана с начавшейся реализацией приоритетных национальных проектов в областях социальной сферы, планирующейся реформой государственных и муниципальных учреждений и прочими реформами в области реструктуризации общественного сектора экономики.

Учитывая перечисленные факторы, Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) и плана действий Правительства Российской Федерации по реализации положений Програм-

мы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)», приоритетными направлениями развития организаций гражданского общества определены: модернизация законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций; обеспечение равных условий доступа негосударственных и государственных некоммерческих организаций на рынки социальных услуг; обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций.

Законодательство предусматривает более 20-ти различных организационно-правовых форм НКО. В отличие от коммерческих организаций организационно-правовые формы некоммерческих организаций не ограничены Гражданским кодексом РФ. В ближайшем будущем их число увеличится. Деятельность значительной части НКО регулируется отдельными законами, принятыми в разное время и в определенных аспектах не вполне согласующимися друг с другом. Гражданский кодекс РФ регулирует лишь наиболее общие вопросы, касающиеся некоммерческих организаций, не затрагивая проблем их текущей деятельности.

Отражая развитие некоммерческого сектора, за 1996–2004 годы был принят целый ряд дополнительных федеральных законов, развивающих базовое законодательство и регламентирующих деятельность различных видов НКО, — такие, как законы «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О потребительской кооперации (потребительских обществах и союзах) в Российской Федерации» и другие. Кроме того, в этой области было принято значительное число нормативных актов на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Активно идет развитие законодательства, регулирующего взаимодействие некоммерческих организаций и государственных органов. Широкий перечень способов конструктивного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с некоммерческими организациями указан в статье 31 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», статье 17 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», статье 18 Федерального закона № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», а также предусмотрен Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Большое число форм государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений предусмотрено главой 2 Федерального закона № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Участие некоммерческих организаций в реализации государственных и муниципальных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регулируется статьей 72 Бюджетного кодекса РФ, а также Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Кроме того, принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 годах и на период до 2006 года, разработанные Министерством финансов, включают в себя нормы о государственном (муниципальном) социальном заказе.

За эти годы накопился существенный опыт правоприменительной практики и использования действующего законодательства, который показал, что принятые в 1995 году базисные законы создали определенную основу для функционирования и правового регулирования деятельности некоммерческих организаций. В то же время

расширение числа и многообразия некоммерческих организаций, направлений и видов их деятельности, требует новых подходов к правовому регулированию в этой сфере. Настало время проанализировать эффективность базового законодательства и внести необходимые коррективы, дополнить и развить его.

Одной из актуальных проблем, требующих разрешения и разработки законодательного регулирования, является недостаточно четкое разделение основной некоммерческой деятельности и разрешенной законом предпринимательской деятельности НКО, недостаточная прозрачность их финансовой отчетности, а также то, что существующее налоговое законодательство и подзаконные акты недостаточно учитывают особенности и некоммерческий характер деятельности НКО.

На сегодня *налоговый статус* НКО, оказывающей платные услуги, и коммерческой организации практически не различаются. Существующее налоговое законодательство не полностью учитывает некоммерческий характер основной деятельности НКО и требует внесения соответствующих изменений. До сих пор существует опасность, что некоммерческие организации будут полностью приравнены Налоговым кодексом Российской Федерации к коммерческим структурам, что, по мнению многих экспертов, приведет к невозможности осуществления их деятельности и закрытию большинства НКО.

2006 год стал существенным этапом для активизации дискуссии о правовой среде для НКО, поскольку были приняты поправки к законам, регулирующим деятельность НКО и общественных объединений, вызвавшие большой резонанс в некоммерческом секторе. Президент В.В. Путин подписал Федеральный закон от 10.01.2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», включающий поправки к законам, регулирующим деятельность НКО и общественных объединений (№ 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»), к закону № 3297-1-ФЗ «О закрытом административно-территориальном образовании» и к статье 61 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Процесс принятия этих законодательных актов вызвал к жизни всероссийскую общественную кампанию некоммерческих организаций, не согласных с рядом предлагаемых изменений. Общественная палата, члены которой принимали участие в рабочих встречах в Государственной Думе и Правительстве, в общественных слушаниях и «круглых столах», заняла активную позицию по доведению мнения НКО до сведения законодателей. В результате наиболее спорные, необоснованные и угрожающие развитию самоорганизации населения нормы были исключены из законопроекта.

Однако дискуссия по принятым поправкам далеко не исчерпала себя. Так, поправки недостаточно учитывают особенности религиозных организаций и специфику их деятельности в сфере социального служения.

Новый виток обсуждений несовершенства законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, был связан с экономическим анализом издержек НКО, проведенным рядом исследовательских институтов и некоммерческих организаций осенью 2006 года. Исследование показало, что в связи с усложнением регистрации и отчетности неизбежно существенное увеличение расходов на эти цели некоммерческих организаций. В относительном выражении оно особенно велико у небольших организаций, не располагающих квалифицированными юристами и финансистами. Уже имеются примеры того, как отдельные некоммерческие организации после принятия поправок решили продолжить работу в форме коммерческой организации, поскольку оценили издержки ведения деятельности в такой форме как более низкие, а в прежней — как чрезмерно высокие.

Вместе с тем, проведение проверок НКО в том виде, в каком они в настоящее время предусматриваются соответствующим административным регламентом Росрегистрации, при нынешнем кадровом обеспечении этого органа, будет означать, что в среднем каждая организация будет проверяться один раз в 80 лет. В данной ситуации решающее значение приобретает, по сути, произвольный выбор объектов проверки. Есть опасность, что в ряде случаев он будет мотивироваться политическими или коррупционными мотивами. Очевидна потребность как в разумном упрощении процедур проверок, так и в их адекватном кадровом обеспечении.

Влияние, которое окажут изменения законодательной среды на некоммерческий сектор, можно будет отследить уже в 2007 году, когда действующие некоммерческие организации представят годовые отчеты в территориальные органы надзора Федеральной регистрационной службы (далее ФРС). Разработка методических рекомендаций по заполнению новых форм отчетности, требуемых для предоставления в органы ФРС с 2006 года, подходит к завершению. В текст методических указаний вошли предложения ряда структур некоммерческого сектора, что заметно облегчит задачу заполнения отчетов для всех российских НКО. Вместе с тем, данные говорят о том, что уже сегодня нужно ставить вопрос о дополнительной экономической оценке нового законодательства об НКО и поиске возможных путей снижения издержек для некоммерческих организаций.

Безусловно позитивным для некоммерческого сектора с точки зрения диверсификации источников финансирования за счет активного привлечения местных ресурсов стало вступление в 2006 году в силу поправок в Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Внесенные поправки обеспечили НКО статус полноценных участников конкурсных отношений. Это дало возможность организациям, предоставляющим социальные услуги, получать дополнительные средства на реализацию их программ из бюджета. До сих пор региональные законы о социальном заказе существовали только в пяти субъектах Российской Федерации: Иркутской, Нижегородской, Оренбургской областях, Пермском крае и Кабардино-Балкарской Республике. Тем не менее практика выделения средств региональных и муниципальных бюджетов на конкурсной основе на реализацию социальных программ некоммерческим организациям начинает развиваться в большинстве регионов России.

Одним из главных достижений 2006 года можно назвать совместную работу экспертов гражданского общества, организаций — финансовых доноров и представителей государства над совершенствованием законодательства в сфере благотворительности. Выступая на Первом пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации, Президент страны уделил особое внимание состоянию благотворительности и меценатства в России, отметив их недооценку государством и обществом.

Общественная палата поставила разработку гражданских инициатив по созданию более благоприятных законодательных, правовых и экономических условий для благотворительной деятельности НКО, прежде всего, подготовку проекта федерального закона о целевом капитале (эндаументе), в число своих приоритетов. 20 июня 2006 года на организованном Палатой круглом столе по проблемам совершенствования законодательства в области благотворительности в Российской Федерации прошло первое публичное обсуждение концепции законопроекта. Осенью было организовано его широкое экспертное обсуждение, общественные слушания и экспертиза. С целью вовлечения в публичное обсуждение законопроекта всех заинтересованных сторон, проведена информационная кампания по данной теме в федеральных СМИ и в

партнерстве с Форумом Доноров оказана организационная поддержка в проведении серии рабочих встреч представителей благотворительного сообщества с руководством Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

В итоге Государственная Дума приняла Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Новый закон позволит обеспечить комплексный подход к регулированию процесса формирования и использования некоммерческими организациями — собственниками целевого капитала доходов от него в качестве источника финансирования уставной деятельности НКО. Целевой капитал определяется как находящийся в собственности некоммерческой организации имущественный комплекс, сформированный за счет пожертвований благотворителей (вносимых в виде денежных средств), переданных данной некоммерческой организацией в доверительное управление для получения регулярного дохода, используемого для финансирования деятельности самой некоммерческой организации (или иных некоммерческих организаций), в соответствии с требованиями благотворителя и уставом некоммерческой организации. При этом закон устанавливает правила и ограничения, которые обеспечивают контроль за сохранностью целевого капитала, использованием его по назначению без прямого участия учредителя.

В России открывается новая возможность для развития долгосрочной и устойчивой благотворительности. Целевой капитал позволит более широко привлекать негосударственные ресурсы для финансирования широкого спектра социальных проектов, создаст основу для поступательного развития данной сферы, позволит использовать прозрачный и контролируемый механизм привлечения и расходования средств.

Сегодня наступил этап освоения и развития новой нормативной базы взаимодействия НКО и власти. Повышение эффективности такого взаимодействия является одним из самостоятельных направлений административной реформы.

Законодательство о взаимодействии органов власти и НКО существует во всех субъектах Российской Федерации и насчитывает более 750 нормативных актов. Нормы о публичных или общественных слушаниях включены в различные региональные нормативные акты в 55-ти субъектах Федерации. В настоящее время при активном участии некоммерческого сектора разрабатывается пакет изменений в законодательство Российской Федерации, включающих в себя процедуры общественного (гражданского) контроля, общественной экспертизы и публичных слушаний на федеральном уровне.

Диапазон примеров взаимодействия между обществом и властью включает как частные случаи сотрудничества при преодолении локальных социальных проблем, так и пока нечастые, но имеющие место случаи стратегического взаимодействия. Это относится, например, к продвижению административной реформы: в этой области ряд НКО выступают в качестве экспертов для власти. Представители многих активных некоммерческих организаций и ресурсных центров вошли в состав Общественной палаты Российской Федерации.

Важную роль в развитии гражданского общества играют органы местного самоуправления, несмотря на то, что их статус до сих пор остается в правовом плане не вполне определенным. Гражданские инициативы на местном уровне находят поддержку через использование возможностей этих органов. С одной стороны, местная власть наиболее оперативно реагирует на нужды населения, а с другой, выступая в качестве звена публичной власти и осуществляя некоторые делегированные функции государственного управления, претворяет решения граждан в жизнь.

Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ в редакции от 29.12.2006 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

ных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также «Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 годы» расширили возможности НКО участвовать в процессе принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления. Главным механизмом налаживания взаимодействия стали обязательные по закону диалоги власти и представителей гражданского общества. В 2006 году НКО начали включаться в такие процедуры, как публичные слушания на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов по отчетам об исполнении бюджета.

Вместе с тем, в ряде субъектов Российской Федерации сокращаются права местного самоуправления, например, из местного законодательства изымаются нормы об обязательном согласовании градостроительных решений с районными советами и общественностью.

Теперь, когда закон не только допускает, но и обязывает органы власти к ведению диалога, возникла другая проблема — слабая готовность структур гражданского общества эффективно использовать открывшиеся возможности. Например, далеко не во всех субъектах Российской Федерации представители НКО включены в комиссии по административной реформе.

Одна из актуальных задач — извещение представителей НКО о новых правовых возможностях во взаимодействии с местной и региональной властью. Именно на муниципальном уровне представители НКО имеют наибольшие возможности избираться в представительные органы власти и затем уже в качестве депутатов работать с НКО. Кроме того, значительная часть проблем, которыми занимаются НКО, относится к вопросам местного значения, то есть входит в полномочия муниципальных органов власти.

Ряд актуальных вопросов, имеющих отношение к некоммерческим организациям, которые осуществляют свою деятельность в области предоставления населению социальных услуг, остается неурегулированным в действующем российском законодательстве. Российское законодательство предусматривает ряд налоговых льгот для некоммерческих организаций, однако эти налоговые послабления касаются только грантов, пожертвований и приравненных к ним средств. С деятельности, приносящей доход, НКО платят налоги так же, как и любая коммерческая организация, о чем уже было сказано выше. У донорских организаций налоговых льгот практически нет.

В настоящее время разрабатывается пакет законодательных предложений в форме проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» с целью создания благоприятных условий для функционирования некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социально значимых областях. Предлагаемые изменения будут касаться трех основных направлений.

1. Совершенствование регулирования благотворительной деятельности в части уточнения целей благотворительной деятельности, понятия пожертвования, расширение числа организационно-правовых форм НКО, которые могут выступать в качестве благотворительных организаций.

2. Совершенствование налогообложения некоммерческих организаций. Основным из предлагаемых нововведений является предложение о введении в Налоговый кодекс режима освобождения некоммерческих организаций от обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога на прибыль организаций.

3. Совершенствование регулирования механизмов гражданского (общественного) контроля. Гражданский (или общественный) контроль, основывающийся на

конституционных принципах непосредственного осуществления народом своей власти и свободы деятельности общественных объединений, призван обеспечить прозрачность всех уровней и институтов публичной власти, повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных органов, противостоять злоупотреблениям, коррупции и произволу и тем самым служить гармонизации общественно-государственных отношений.

Проектом Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» вносятся изменения в Федеральные законы «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «Об Общественной палате Российской Федерации», а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — в части ответственности за невыполнение возложенных законодательством обязанностей.

В то время как законодательство об НКО стало более детальным, *правоприменительная практика* вызывает обоснованную озабоченность многих активистов гражданского общества. НКО слабо защищены от возможности закрытия или приостановления деятельности: не представленный единожды документ может послужить поводом для такого решения властей. В 2006 году организации, желающие зарегистрировать зарубежную поддержку в качестве технической помощи (что обеспечивает налоговую льготу), должны были предоставить письма поддержки от властей, подписанные должностным лицом не ниже уровня заместителя губернатора или заместителя федерального министра. Далеко не все организации имеют возможность получить письмо поддержки от чиновника столь высокого ранга, а если организация осуществляет свои проекты в нескольких регионах, то задача становится практически невыполнимой.

Помимо вышеназванных, существует ряд областей, где требуется совершенствование законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций.

1. Остается открытым вопрос о регистрации средств, получаемых некоммерческими организациями от международных организаций-доноров в рамках программ технической помощи и содействия. Список направлений, по которым можно получать гранты, остается закрытым и неполным. Организации, реализующие комплексные проекты, проходят долгую процедуру регистрации поступивших средств, встречая на своем пути практически непреодолимые административные барьеры, обусловленные неурегулированным законодательством.

2. Деятельность некоммерческих организаций в сфере налогообложения осложняется к тому же неясностью некоторых норм законодательства, которые трактуются налоговыми органами не в пользу налогоплательщиков. Наиболее яркий пример — право государственных органов контролировать целевое использование имущества НКО. Поскольку закон не определяет точно перечень недопустимых расходов, то к нецелевому использованию проверяющий может в меру своего понимания отнести любые затраты.

Положительно оценивая процесс упорядочения законодательства, регулирующего деятельность НКО, большинство экспертов некоммерческого сектора выражают мнение, что принятые законы и подзаконные акты все еще имеют существенные пробелы, противоречия и неясности. Это оставляет широкие возможности органам надзора для вольного толкования тех или иных положений законодательства; судьба НКО во многом зависит от отношения к ним со стороны региональных управлений Федеральной регистрационной службы, от сложившейся юридической практики в регионе и от того, как трактуют закон чиновники органов контроля и надзора. Современная законодательная среда, обеспечив базовые условия развития некоммерческого сектора, пока не дает ему ощущения достаточной стабильности и защищенности.

## Глава 3

### **СТРУКТУРА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ИНСТИТУТЫ, ДВИЖЕНИЯ, ИНИЦИАТИВЫ**

Облик гражданского общества в России определяют многие институты и явления, такие, как правозащитная деятельность, средства массовой информации, местное самоуправление, благотворительность. Трудно эти самостоятельные и значительные для граждан компоненты свести воедино. Однако без учета процессов, происходящих в этих сферах, нельзя понять состояние и развитие гражданского общества в России. Общественная палата Российской Федерации в течение 2006 года активно работала по всем направлениям и участвовала в поддержке этих институтов и инициатив.

#### **Защита прав граждан**

Одной из важнейших сфер деятельности, без которой роль и значение современного гражданского общества не может обсуждаться, является защита прав граждан и свобод человека. Правозащитные организации сильны своими региональными сетями, кооперацией и опытом работы в коалициях и партнерствах. Большой вклад в дело укрепления защиты прав человека в России вносят Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, при котором работает экспертный совет из видных и признанных представителей российского правозащитного движения.

Общественная палата включилась в работу по защите прав человека в России и намерена стать активным участником этой важнейшей сферы активности гражданского общества. Общественная палата Российской Федерации активно вмешивалась в 2006 году в конфликтные ситуации, видя свое место там, где права человека и гражданина нуждаются в срочной защите.

Тревожные сигналы о нарушениях прав человека, увы, до сегодняшнего дня не являются редкостью. Событием года, всколыхнувшим россиян, стало выселение жителей поселка Бутово г. Москвы с постоянного места жительства, аналогичная угрожающая ситуация возникла и в г. Уфе. Общественная палата активно вмешивалась в конфликты, были приняты действенные меры для пресечения нарушений интересов и прав граждан. Действия правоохранительных органов, использовавших для сноса жилых домов в Москве бульдозеры, были остановлены.

Правозащитные организации ведут мониторинг случаев нарушения прав человека. Ежегодно обобщенный анализ данных мониторинга находит отражение в соответствующем докладе уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.



Нередки случаи, когда локального общественного контроля в силу разных причин оказывается недостаточно. В течение года Общественная палата Российской Федерации не раз выступала по правозащитной проблематике. Массовый протест общероссийского масштаба вызвало «дело» водителя Щербинского, когда алтайские правоохранительные органы, а за ними и суд пытались обвинить в гибели губернатора края невиновного человека. Когда возникла тяжелая конфликтная ситуация в карельской Кондопоге, именно совместные усилия органов федеральной власти и общественности привели к пресечению насилия и восстановлению спокойствия в городе.

Значительный резонанс в нашей стране, и особенно в научных кругах страны, и за рубежом вызвало обращение к Общественной палате известных российских ученых, выступивших в защиту коллег, против которых были выдвинуты обвинения в разглашении государственной тайны. Члены Палаты пришли к заключению, что в современных условиях следует пересмотреть существующую ныне концепцию государственной тайны, свести к необходимому минимуму перечень сведений, эту тайну составляющих, при надежном обеспечении защиты данных государственной важности.

Трагические события в Челябинском танковом училище, где тяжелые увечья получил солдат срочной службы Андрей Сычев, вызвали широкий общественный резонанс. Общественность приняла деятельное участие в выработке предложений для оздоровления ситуации в военных частях. Среди этих мер — создание в Вооруженных Силах системы общественного контроля как необходимого условия укрепления обороноспособности страны, формирование атмосферы уважения прав и человеческого достоинства российского солдата, сотрудничество заинтересованных ведомств с общественными организациями для решения возникающих проблем.

В этой связи положительным явлением стало образование по инициативе Общественной палаты Российской Федерации Общественного совета при Минобороны России и родительских комитетов при воинских частях и военных комиссариатах. По сути, они являются первой попыткой создания институтов гражданского общества в государственных силовых структурах.

В 2006 году общественные организации, а вместе с ними и Общественная палата Российской Федерации, работали для создания условий проведения конструктивного диалога с государством по вопросам реформы армии, рассматривая проблемы призыва в контексте более широкого круга вопросов, связанных с социальными аспектами военной реформы.

В результате предпринятых усилий получила свое развитие система общественных наблюдательных структур при правоохранительных органах. Важным событием 2006 года стало достижение в августе договоренности с Генеральной прокуратурой Российской Федерации о создании общественно-консультационного совета, в состав которого вошли представители как Прокуратуры, так и Общественной палаты. Кроме того, в Генеральной прокуратуре создано новое подразделение — Управление по защите прав граждан.

И все же правоохранительным органам России не хватает информационной открытости. Далеко не все чиновники привыкли к активному участию граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных или в организации общественной защиты подсудимых. Тут многое еще предстоит сделать для создания необходимой атмосферы вокруг тесного взаимодействия милиции, суда, прокуратуры с НКО, с теми, кого кровно затрагивает работа по обеспечению порядка в стране и защите прав граждан.

Важным элементом гражданского общества на его «стыке» с правовой системой выступают институты адвокатуры и нотариата. Будучи по своей природе призваны

обеспечивать суверенитет граждан по отношению к власти, оформление и защиту их неотъемлемых прав, эти институты только тогда являются действенными, когда обеспечена их полная независимость от государства. В 2006 году отмечена опасная тенденция распространения практики давления на независимых адвокатов, участвующих в делах по защите и восстановлению нарушенных прав граждан. Эта тенденция развивается на фоне общей институциональной слабости судебной системы. В правосудии ощущается дефицит использования ресурсов гражданского общества. Ситуация требует публичного обсуждения и выработки мер по ее преодолению.

### **Местное самоуправление — основа Российского государства и общества**

Становление в России системы местного самоуправления, закрепление ее роли в Конституции Российской Федерации возродили процесс, в весьма ограниченном объеме инициированный реформами 1860-х годов и прерванный коммунистическим режимом. Первая редакция федерального закона об основах местного самоуправления дала возможность нескольким сотням городов создать основы автономного развития. Однако права, провозглашенные в законе, не были подкреплены соответствующими гарантиями финансирования, вследствие чего тысячи населенных мест продолжали жить по-прежнему. Новая редакция Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создала правовую основу формирования системы, которая действовала бы на всей территории страны и предоставляла возможность финансового обеспечения нужд местного самоуправления, включая его первый уровень — свыше 14 500 новых сельских муниципальных образований. Однако прошедший с начала действия закона год показал, что в действительности передачи полномочий в полном объеме не зафиксировано нигде, в том числе и в тех субъектах Федерации, где этот федеральный закон вступил в действие в полном объеме.

Причина в том, что, следуя основным принципам Европейской Хартии местного самоуправления, российский законодатель отказался от базиса — принципа субсидиарности, когда на вышестоящие уровни передаются лишь те вопросы, которые не могут быть решены на нижних уровнях.

Кроме того, по подсчетам экспертов, «цена» реализации федерального закона должна была бы составить около 300 млрд рублей. В прошлом году на эту цель федеральной целевой программой была выделена ничтожная сумма — 15 млн рублей. В результате ожидания людей, пополнивших корпус депутатов советов первого уровня местного самоуправления, оказались обманутыми.

Огорчение и раздражение десятков тысяч людей, ощущающих собственное бессилие, перешли в критическую фазу: ширится поток отказов от местного самоуправления на первом уровне — поселений, идет передача полномочий обратно, на уровень муниципальных районов. При этом традиционные районные элиты отнюдь не настроены отказаться от привычки быть распорядителями всего и вся на своей территории, и эти два фактора — отказ одних и нежелание других делиться властью, которая всегда на их памяти была государственной, — складываются, усиливают негативный эффект.

Реалистическим основанием муниципализации малого поселения была бы способность удовлетворить базовые потребности жителей по содержанию ЖКХ, улуч-

шению качества жизни в поселениях за счет сбора местных налогов. Однако при утвержденной схеме налогообложения поселения из районного и регионального бюджетов будут получать от 40 до 90% от своих потребностей. В этих условиях процесс обратной передачи полномочий с первого уровня на уровень муниципальных районов неизбежен. В то же время особенно важно обеспечить всемерную защиту тех немногих малых муниципалитетов, что обладают экономическими и, главное, человеческими ресурсами для развития в рамках реформы, от посягательств на их самостоятельность.

Это значит, что практическому внедрению Федерального закона № 131-ФЗ необходимо придать избирательность. Во всех случаях, когда сельское поселение может в полном объеме взять на себя обязательства по закону о местном самоуправлении и выражает стремление жителей к этому, оно должно получать это право, и ответственность за его реализацию должна лежать на судебной системе и на федеральной власти уровня федеральных округов.

Следует обратить внимание на такой еще недооцененный ресурс развития гражданского общества, особенно в малых городах, как *товарищества собственников жилья*. Впервые государство передало ответственность за значительные активы, сосредоточенные в жилищном секторе, непосредственно некоммерческим объединениям граждан. В них вовлекается большой слой потенциально активных граждан, до этого не принимавших участия в какой-либо гражданской активности. Суммарные бюджеты ТСЖ в ряде городов сопоставимы с бюджетами соответствующих муниципальных образований. Такие случаи наиболее характерны для территорий, где администрация муниципалитетов уделила вопросу развития ТСЖ значительное внимание.

Отдельную проблему представляют собой перипетии борьбы городов за статус городского округа — единственный, который дает им частичную экономическую автономию, собственный бюджет и право на прямые субсидии из регионального бюджета. Лишение статуса городского округа, перевод этих городов в заведомо вторую категорию вызывают чувство унижения у той части современных, активных горожан, которые потенциально составляют золотой фонд муниципальной реформы.

Отказ в статусе городского округа коснулся Ангарска, известного наукограда Пущино, Углича, Александрова и др. В Ярославской области один Рыбинск сумел добиться статуса городского округа через референдум. В Ленинградской области статус городского округа имеет один только Сосновый Бор, тогда как Гатчина, Тихвин, Выборг его не имеют. По мнению общественности, остро необходима поправка к федеральному закону с целью восстановления статуса «города» для нынешних «городских поселений» и в тех случаях, когда этот город будет жить по смете, утверждаемой районом.

Есть и такое явление: администрации районного уровня часто саботируют выполнение Федерального закона № 131-ФЗ, стремятся максимально принизить местное самоуправление в городах. Складывается впечатление, что в значительном количестве случаев региональная власть открыто или косвенно поддерживает эту политику.

Радует, когда появляются исключения из общего правила. Так, скажем, в Новосибирской области наукоград Кольцово именно благодаря поддержке областной администрации получил статус городского округа и успешно развивается, имея профицитный бюджет.

При этом всем ясно, что автоматически предоставлять статус городского округа любому малому городу нельзя. Заметное их число, в особенности те, весь жизненный

уклад которых был основан на деятельности одного предприятия, находятся в очень сложной социально-экономической ситуации.

Будущее малых городов, их способность играть роль сервисных центров для сельской округи, развивать отделения производств из крупных городов, тем самым снижая нагрузку на инфраструктуру последних, — вопрос национального значения, в особенности с учетом демографической ситуации. Поэтому необходимо изменить схему межбюджетных отношений. Об этом говорилось на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации в 2006 году.

Там же отмечалось, что подлинную угрозу как для укрепления основ гражданского общества, так и для развития страны несет в себе атака региональных властей на выборность глав крупных городов. Это не просто противоречит и Федеральному закону № 131-ФЗ, и Конституции Российской Федерации. Тот факт, что мэры крупных городов оказываются недостаточно компетентными или бывают замешаны в коррупции, означает лишь одно: слабость городских собраний и контрольных органов. Однако это не является и не может являться основанием для отвержения конституционного принципа обособленности местного самоуправления от государственного управления. Настойчивое желание группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации добиться весной 2006 года принятия поправки с целью ликвидировать местное самоуправление в городах — столицах субъектов Федерации показало, что данная тенденция сохраняется. Общественность в этой связи заявляла о необходимости утверждения обязательности выборов глав крупных и крупнейших городов и защиты в этой части самого закона.

Особо следует отметить ситуацию с органами местного самоуправления в городах — субъектах Российской Федерации. Парадокс состоит в том, что эти города во многом опережают другие субъекты Федерации по развитию гражданских инициатив, общественных и других некоммерческих организаций. Так, власти Москвы и Санкт-Петербурга заинтересованно и эффективно работают с общественностью и оказывают поддержку многим НКО. В то же время, столичные «муниципальные районы», в которых проживает по сто тысяч жителей, по своему правовому статусу фактически приравнены к сельским поселениям, имея при этом еще меньше полномочий. Неудивительно, что жители муниципальных районов ведут себя рациональным образом, в минимальной степени участвуя в выборах советов, не имеющих реальной власти. Результат известен: протест горожан против тех или иных действий власти, направленных на реконструкцию среды обитания без учета их мнения, не имеет легально организованных форм и выливается в эмоционально окрашенные формы.

Обширную отдельную тему представляет собой судебная практика по вопросам местного самоуправления. Приходится признать, что отчасти по недостатку квалификации судей, отчасти под прямым давлением региональных властей множество судебных решений не может быть признано ни квалифицированными, ни справедливыми. Это обстоятельство ставит перед внедрением Федерального закона № 131-ФЗ дополнительное трудно преодолимое препятствие, поскольку лишь через суд и жители от муниципальной власти, и муниципальные власти от власти региональной могут добиться удовлетворения своих справедливых требований.

Сейчас нет необходимости переосмысливать идеологию Федерального закона № 131-ФЗ, можно и нужно исправлять его недостатки и усиливать достоинства. И работать над великой политической задачей — созданием полноценного местного самоуправления в нашей стране.

## **Некоммерческие организации: многообразие, рост, активизация деятельности**

Результаты анализа базы данных некоммерческих организаций, сформированной Общественной палатой Российской Федерации в течение первого года своего существования, показывают, что отечественный некоммерческий сектор отличается большим разнообразием с точки зрения видов практикуемой им деятельности. Выявлено 26 основных видов деятельности организаций, к их числу отнесены те, которыми занимается хотя бы 1% обследованных объединений. Причем 12 видов деятельности распространены особенно широко — они характерны для 13 и более процентов организаций. Преимущественно это деятельность социальной направленности.

В некоммерческом секторе широко представлена *образовательная*, а также *научно-исследовательская* деятельность, которой занимается практически половина объединений (46%), сведения о которых содержатся в базе данных Общественной палаты.

С точки зрения объектов деятельности, российские НКО ориентированы, прежде всего, на детей и молодежь (30% обследованных некоммерческих организаций), а также на учебные заведения, учащихся, научных работников (22%).

Сделанный вывод подтверждается и данными о квалификации сотрудников некоммерческих организаций, полученными в ходе отдельных региональных исследований. Эти данные показывают довольно высокий уровень правовых знаний сотрудников некоммерческих организаций, знаний в области финансовых и экономических отношений, психологических, социологических, управленческих знаний. Сегодня некоммерческий сектор часто служит ценным источником кадров как для экономики, так и для органов власти. В основном это касается квалифицированных специалистов из подразделений, занимающихся связями с общественностью, маркетингом и рекламой, молодежной политикой, работой с персоналом, социальной защитой и социальной политикой. Как показывают проведенные исследования, организации, работающие в некоммерческом секторе более пяти лет, предъявляют серьезные требования к подготовке и профессионально-квалификационному уровню своих сотрудников, особенно в области инновационного менеджмента, социального маркетинга, финансового прогнозирования и менеджмента, оценки эффективности социальных проектов, мобилизации ресурсов, организации платных услуг.

Обращает на себя внимание высокая активность некоммерческих организаций по содействию развитию гражданского общества, демократии и местного самоуправления. В качестве основной эта деятельность указывалась каждой пятой обследованной организацией (20%), в общем рейтинге основных сфер деятельности НКО она занимает третью строку. Активность еще 5% организаций сосредоточена собственно на секторе НКО. Все это свидетельствует о том, что современный некоммерческий сектор является саморазвивающейся системой, активно поддерживающей себя «изнутри», и примерно пятая часть его усилий направлена на саморазвитие.

Значительная часть структур гражданского общества ставит перед собой задачу отстаивать права людей в сфере труда. Это тем более актуально, что в минувшее десятилетие упрочились позиции рыночной экономики, законодательно были закреплены новые отношения работодателей и работников. Значительную роль в регулировании этих отношений призваны играть *профессиональные союзы*. Их приоритеты — обеспечение занятости и сохранение рабочих мест, борьба за увеличение заработной платы, улучшение условий труда, защита трудовых и социальных прав работников. Это оказывает воздействие на мотивы, по которым люди теперь получают профсоюзный билет:

если раньше он обеспечивал доступ к каким-либо дефицитным благам, то ныне основным фактором становится необходимость коллективной защиты интересов работников.

Серьезную проблему профсоюзного движения в нашей стране составляет отсутствие в нем единства. Сформировались всероссийские объединения, самостоятельно действуют отраслевые и межрегиональные профсоюзы.

Большинство отраслевых профсоюзов — это организации, созданные многие десятилетия назад. Их работа приобретает особую важность в условиях рыночной экономики. В них состоит около 40 млн человек.

Деятельность профсоюзов регулируется Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», а также Трудовым кодексом Российской Федерации. Профсоюзы внесли свой вклад в то, чтобы в 2006 году были приняты поправки к Трудовому кодексу, направленные на большую, чем раньше, защиту прав работников.

Наряду с профсоюзами, сегодня в России действует множество других *профессиональных объединений*. Свою задачу эти некоммерческие организации видят в консолидации представителей своего «цеха», поднятии престижа профессии, установление контактов с коллегами за рубежом. Подобные сообщества способствовали правовому обеспечению новых видов деятельности, создали благоприятный общественный климат вокруг частнопредпринимательской деятельности. Большинство профессиональных объединений имеет заинтересованных спонсоров, организует различные курсы, школы с целью подготовки молодых кадров — таких, которые нужны работодателю. Профессиональные организации выступают в качестве инициаторов проведения смотров, конкурсов на звание лучшего по профессии, представляют Россию на международных смотрах.

В последние годы возродились или были впервые созданы многочисленные общественные *организации специалистов и ученых*. Среди них есть созданные еще в советское время, они смогли частично сохранить собственность. Это обеспечивает условия для работы в регионах. Другие организации возникли для тесного общения специалистов по отраслям науки. Активную работу ведут физические, химические, биологические, ядерное и другие общества. Эти объединения установили связи с родственными организациями за рубежом, некоторые из них нашли спонсоров, прежде всего из числа успешных ученых или предпринимателей, вышедших из академической или университетской среды.

В 90-х годах для российских ученых расширились возможности зарубежной стажировки в крупных исследовательских центрах, поездок на конференции, получения грантов и стипендий известных фондов. Многие российские специалисты получили опыт работы в международном академическом сообществе и объединились в свои союзы, клубы, ассоциации.

Общественные структуры активно работают и в сфере здравоохранения. Это относится, в частности, к ассоциациям педиатров, пульмонологов, хирургов, кардиологов. Важную роль в выработке позиций медицинского сообщества играют Пироговские съезды, другие форумы врачей-специалистов. Однако координация усилий врачебных союзов и ассоциаций все еще недостаточна. Это одна из причин ослабления влияния профессионалов на политику в сфере здравоохранения и как следствие — невысокая эффективность мер по укреплению здоровья нации.

Следует отметить, что роль гражданских организаций в социально значимых сферах, таких, как здравоохранение и образование, чрезвычайно велика. Слабость об-

ественного контроля в этих сферах, связанная, в первую очередь, с недостаточной самоорганизацией профессиональных сообществ, часто ведет к тому, что конечные потребители услуг оказываются дезориентированными. Людям не с кем посоветоваться относительно качества образования в ближайшей школе или качества оказания медицинской помощи в соседней с домом поликлинике или дорогостоящей частной больнице. Потребителям услуг приходится верить «вывескам». Профессиональные сообщества должны не только заниматься вопросами собственного развития, например, добиваясь от государства повышения зарплаты для учителей и медиков, но, в первую очередь, повышать качество работы в отрасли. Серьезным механизмом общественного контроля в сфере образования становятся школьные советы. В той школе, где хорошо работает школьный совет, учитель чувствует внимание к своей работе. Общение между всеми участниками образовательного процесса становится более живым, способствующим поиску «точек роста». Не секрет ведь, что сегодня специалисты в образовательных учреждениях зачастую не обращают внимания на то, что их коллеги ведут себя неприемлемо. Страдает от этого простой гражданин. Общественный контроль за качеством образования помогает выправить эту ситуацию.

Разностороннюю работу ведут *союзы деятелей культуры и искусства*. В Российской Федерации зарегистрировано более двадцати общероссийских творческих союзов, которые объединяют писателей, архитекторов, кинематографистов, театральных деятелей, художников, композиторов, деятелей эстрадного искусства, цирковых артистов, музыкантов, журналистов.

В целом творческие союзы объединяют более 70 тыс. человек. Практически все они имеют региональные организации или отделения (представительства). Организации различаются по активности своей работы. Одним удалось сохранить часть инфраструктуры, закрепленной за ними в прошлом, другие оказались менее успешными в плане обеспечения материально-технической базой. Главными эти сообщества считают объединение творческих сил представителей своей профессии для выработки общей позиции в контактах с органами государственной власти, для популяризации искусства и литературы, для поддержки творческой молодежи и заслуженных работников.

Писателей, композиторов, художников, театральных деятелей волнуют те социальные гарантии, которыми должен быть наделен любой работник. Однако сохраняется неопределенность правового статуса человека свободной профессии, что влечет за собой целый комплекс проблем с медицинским страхованием, пенсионным обеспечением, гарантированным отпуском и т.д. В 2006 году творческая общественность вновь ставила вопрос о необходимости принятия законов, которые бы решали эти проблемы.

Перед творческими союзами России стоит также актуальная задача повышения престижа деятелей культуры, обеспечения доступности ценностей культуры для всех слоев населения, включая и малообеспеченные.

В жизни России заметна роль организаций ветеранов, инвалидов, чернобыльцев. *Ветеранские организации* стремятся к тому, чтобы активизировать работу на местах. Она высоко оценивается обществом. При этом, по социологическим данным, 90% представителей органов власти считают, что эти организации необходимо поддерживать.

В гражданском обществе заметную роль играют организации ветеранов войны и труда, их родственников и потомков, ветеранов Афганистана и локальных конфликтов, ветеранов правоохранительных органов, спецслужб. Созданы организации пен-

сионеров — жителей тех или иных регионов, а также ветеранов (пенсионеров), которые были ранее заняты в определенных отраслях экономики, например на железнодорожном транспорте, или на отдельных предприятиях.

Проблемой ветеранских организаций остается то, что они действуют разрозненно, хотя ставят перед собой сходные цели и задачи. Некоторым ветеранским организациям уже не один десяток лет, другие были созданы недавно. Ветеранские организации остро ставят перед государством и обществом вопросы о положении, социальном обеспечении старшего поколения, создают для тех, кто еще полон сил, рабочие места, помогают нуждающимся, семьям умерших или погибших при исполнении долга товарищей. Часть организаций смогла найти спонсоров для осуществления такой деятельности, многие получают поддержку от органов государственной власти и местного самоуправления.

Организации ветеранов и в Москве, и в регионах выпускают свои печатные органы, много сил и времени отдают встречам с молодежью, проводят занятия по военно-патриотическому воспитанию в школах, училищах, вузах.

Положение ветеранов в России, их социальная защита, медицинское обслуживание длительное время находились в крайне неудовлетворительном состоянии. Большой социальной проблемой остается тот факт, что вышедшие на пенсию люди чувствуют свою невостребованность обществом. В последнее время стали наблюдаться сдвиги к лучшему — были подняты пенсии, начали решаться проблемы социального обеспечения отдельных категорий ветеранов. Однако в целом существенных перемен в этой сфере пока не произошло.

Большой активностью среди институтов гражданского общества отличаются *организации инвалидов*. Они имеют разветвленную структуру, которая охватывает практически всю страну — вплоть до малых городов и поселков. Организации стремятся не просто работать в интересах тех, кто имеет ограниченные возможности и нуждается в помощи, а выделить отдельные категории нуждающихся — например, дети-инвалиды, молодые инвалиды, женщины-инвалиды, инвалиды-опорники, спортсмены-инвалиды и т.д., и работать адресно, чтобы люди получали именно им, именно сейчас требующуюся помощь.

В число основных уставных задач обществ инвалидов, кроме связанных с чисто практической поддержкой и защитой интересов лиц с ограниченными возможностями в различных сферах их жизни, развитием их творческих способностей, входят постоянное взаимодействие с органами представительной и исполнительной власти, содействие формированию социально ориентированной экономики и участие в разработке эффективных механизмов социальной защиты инвалидов.

К приоритетным направлениям деятельности многих организаций инвалидов относится участие в законопроектной работе, контроле над исполнением принятых в этой сфере нормативных актов, просвещение граждан по проблемам инвалидов, работа по ключевым направлениям реабилитации и интеграции лиц с ограниченными возможностями в общество. Это касается проблемы лекарственного обеспечения, формирования безбарьерной среды, обеспечения техническими средствами реабилитации, реабилитации средствами культуры.

Российское законодательство предусматривает льготы для организаций инвалидов. В частности, Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» установил преимущества организациям, учрежденным общероссийскими общественными организациями инвалидов, при наличии квоты работа-



ющих инвалидов, при конкурсных торгах и при проведении торгово-закупочных аукционов. Для организаций инвалидов стало более мягким и налоговое законодательство. В 2006 году, кроме этого, осуществлялась государственная поддержка общероссийских общественных организаций инвалидов, средства на эти цели были предусмотрены в федеральном бюджете.

Представители общественных организаций считают, что поддержка ветеранов, инвалидов, сирот должна стать в России масштабной программой национального уровня.

В настоящее время в России действует более полутора тысяч *женских организаций*. Есть организации, оказывающие помощь пожилым женщинам, профессиональные женские объединения — тех, кто занят в политике и бизнесе, кто лечит и учит. Есть многочисленные союзы помощи семьям, немало центров по изучению гендерных проблем. Значительным влиянием обладают организации вдов военнослужащих, матерей погибших в Афганистане, в локальных конфликтах, погибших при исполнении служебного долга. В свои союзы, общества, советы объединились многодетные матери, матери наркоманов, матери детей-инвалидов. Защита прав женщин, проблема гендерного равенства, забота об укреплении семьи, участие в формировании государственной политики в отношении женщин, семьи и детей, продвижение женщин на уровень принятия решений — важные цели женского движения в целом.

Силами активистов-женщин во многих городах созданы библиотечные фонды, видеотеки, где собраны литература и иные материалы по вопросам защиты прав человека, проблемам насилия в семье и т.д. Выпускаются журналы и информационные бюллетени.

В последние годы стабилизировалось число *молодежных организаций*, наметились новые тенденции в этой сфере. Молодежь — объект внимания разных общественных сил. Наряду с многочисленными зарегистрированными организациями, в которых по преимуществу действует принцип фиксированного заявительного членства, увеличилось количество движений — их принцип работы заключается в проведении массовых акций без выдачи участникам членских билетов.

Свою работу в этой сфере ведут и политические партии, самые крупные из них создали собственные молодежные объединения.

Неполитические молодежные организации отличает то, что они стремятся к определенной специализации, пытаются выявить профессиональные интересы разных групп юношей и девушек, объединяют тех, кто прошел «горячие точки» или учится в вузах и техникумах. В 2006 году характерным было наметившееся ранее стремление большей части зарегистрированных организаций работать с благополучной молодежью. У большинства общественных объединений, как показала практика, нет ни сил, ни методик, ни средств для работы с оступившимися юношами и девушками, с теми, кто попал в поле зрения правоохранительных органов, страдает алкогольной или наркотической зависимостью. С теми, кто попал в беду, работают по преимуществу правозащитные и религиозные организации. Однако деятельность союзов и ассоциаций по вовлечению молодежи в активную жизнь своих регионов — важная часть профилактики негативных процессов среди детей и подростков.

Многие начинания преследуют цель воспитать будущих лидеров, дать возможность наиболее талантливым попробовать себя в общественно значимой работе на благо России. С момента создания Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2002 году на федеральном, а затем и на региональном уровне начала развиваться еще одна форма реализа-

ции молодежной политики — молодежное парламентское движение. В целом ряде субъектов Федерации созданы молодежные парламентские ассамблеи или молодежные парламенты. Члены этих объединений участвуют в законотворческой деятельности, правовой экспертизе, а также проходят профессиональную подготовку, работая совместно со структурными подразделениями законодательного органа власти. Перспективной формой взаимодействия молодежного сообщества с исполнительной властью стали возникшие в разных субъектах Федерации молодежные правительства.

Общероссийские молодежные общественные организации стремятся охватить максимально большое число регионов Российской Федерации, имеют фиксированное членство, но взносов с членов не взимают, напротив, осуществляют такие проекты, которые позволяли бы юношам и девушкам иметь определенные преимущества от их членства в организации — бесплатное участие в культурных мероприятиях, бонусы при покупке билетов на транспорт и т.д. Финансирование молодежных организаций осуществляется благодаря проектной работе, реализации собственных программ. Полученные и заработанные средства инвестируются в новые мероприятия.

Следует отметить активное развитие студенческого самоуправления в российских вузах. Студенческие советы включаются в управление вузом, представляя интересы студенчества, осуществляя общественный контроль в системе высшего образования.

Сегодня в Российской Федерации существуют десятки тысяч молодежных и детских организаций, имеющих свои специализированные направления работы.

Особым социальным институтом в Российской Федерации является *детское общественное движение*. Международными актами, прежде всего Конвенцией о правах ребенка, и законами нашей страны как федерального, так и регионального уровня закреплены права несовершеннолетних на объединение со сверстниками.

Детские общественные объединения осуществляют самые разные программы и проекты, проводят лагерные сборы, способствуют формированию творческих коллективов школьников для удовлетворения широкого спектра интересов детей, развития их способностей, организации досуга.

На федеральном уровне действует более полутора десятков детских общественных объединений. По составу участников, охвату регионов, направлениям своей деятельности они заметно отличаются друг от друга. Но несмотря на все различия, детское движение стремится к консолидации. Сложились и активно работают авторитетные объединения.

Детские организации выполняют важные функции: именно здесь школьниками осваиваются основы профессий, идет знакомство с культурой, традициями России. Однако общество и государство не оказывало на протяжении длительного времени сколько-нибудь заметной поддержки этим организациям. На местах не создавалось да и пока еще не создается достаточных условий для расширения возможностей участия детей в решении посильных им задач. Для этого нет и детально разработанной нормативно-правовой базы, Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» нуждается в совершенствовании с целью укрепления гарантий общественной деятельности детей и подростков.

В отличие от профессиональных или ветеранских организаций, у молодежных объединений есть своя общая «переговорная площадка» — Национальный Совет молодежных и детских объединений России, созданный в 1992 году. Далеко не все организации вошли в состав Совета, но самые заметные силы, работающие с молодежью и детьми, сегодня достигают единой позиции по большинству проблем. В 90-х годах, когда наблюдался бурный рост количества этих союзов и объединений, потребность

такой консолидации сил стала остро ощущаться всеми. С тех пор формой работы стали региональные круглые столы по проблемам молодежной политики. Это способствовало принятию государственных программ в поддержку молодежи на федеральном и региональном уровнях.

Совместная работа молодежных организаций и государства позволила утвердить важный документ — «Стратегию государственной молодежной политики» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. №1760-р).

В Российской Федерации, где сегодня проживают представители 160 народов, велика роль *этнокультурных объединений, национально-культурных автономий*. Трудно перечислить все направления деятельности этнокультурных объединений: они ведут работу в поддержку языка и традиций, создают кружки самодеятельности, школы народной кулинарии. В эту деятельность все больше вовлекаются дети и молодежь. Летние лагеря для изучения языка своего народа или проведение фольклорных экспедиций уже стали распространенным явлением. Причем деньги находятся у спонсоров, предприятий, подобные начинания все чаще получают поддержку из местных бюджетов.

И все же вопрос финансирования этнокультурных организаций — один из самых острых. Как показывает практика, многие из них медленно учатся современным методам получения средств для ведения своей работы, в том числе путем подготовки проектов, получения грантов. В регионах, где есть особая нужда в получении средств для изучения языка или поддержания традиций, пока редко кто получает гранты.

При участии этнокультурных организаций и национально-культурных автономий в ряде субъектов Федерации были подготовлены соглашения о гражданском мире и согласии между органами государственной власти и общественными объединениями, разработаны региональные целевые программы мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики.

Несмотря на то, что своими целями самодеятельные сообщества, созданные по признаку этнической принадлежности, видят сохранение традиций, культуры своего народа в условиях окружения иных языков и культур, большинство из них тем не менее не работает изолированно, для решения сходных задач они кооперируются с другими общественно-культурными объединениями, с людьми других национальностей.

Этнокультурные организации играют в массе своей позитивную роль для местных сообществ. Но и у них немало проблем. Одна заключается в том, что часто объединенная в союз или автономию группа людей свои взгляды пытается представить как интересы и чаяния всего этноса. Между тем, в подобных организациях крайне трудно предусмотреть демократические процедуры выборов, в результате организации, национально-культурные автономии подчас говорят и пишут о том, чего не разделяют тысячи и десятки тысяч представителей народа.

Для многих этнокультурных обществ ядром всей активности является информационная деятельность. Вокруг газеты или журнала на родном языке спланиваются люди, заинтересованные в новостях о жизни народа, в установлении внутриэтнических контактов. В Москве и регионах на языках российских народов выходит множество изданий, этнокультурное разнообразие очень зримо присутствует в Интернете.

Трансформационные процессы в постсоветской России вызвали к жизни общественные инициативы, направленные на устранение последствий конфликтов, в том числе и открытых насильственных, ведущих к жертвам, масштабным разрушениям, вынужденной миграции. Необходимость в мирном обустройстве жизни в отдельных регионах Северного Кавказа поставила в повестку дня вопрос о миротворческих иници-

циативах, реализуемых силами представителей гражданского общества. Эти инициативы осуществляются преимущественно через *организации, работающие с мигрантами и переселенцами, миротворческие организации.*

Сегодня для Северного Кавказа наиболее актуальны такие проблемы, как ликвидация последствий вооруженных конфликтов и массовых перемещений гражданского населения, психологическая и социальная реабилитация людей, пострадавших в ходе этнических конфликтов, развитие институтов гражданского общества. В этом направлении на территории региона активно работают около 50-ти неправительственных организаций разного уровня: международные, зарубежные, российские региональные и местные.

Примерами миротворческих проектов может служить работа организаций в Северной Осетии и Дагестане. Ряд миротворческих НКО работает в приграничных с Чеченской Республикой районах, а также в горных районах. Миротворческие инициативы направлены на содействие сотрудничеству между различными профессиональными, этническими, социальными группами, общественными и государственными структурами, развитие сотрудничества между сельскими местными сообществами (джамаатами) и координацию их деятельности.

Переселенческие организации функционируют практически во всех регионах России и имеют свои развитые сетевые структуры. Эти организации являют собой пример в первую очередь самоорганизации тех людей, которые переехали в Россию и пытаются преодолеть огромные препятствия со стороны бюрократии и зачастую сталкиваются с негативной реакцией старожильского населения. Во многом успешной деятельности этих организаций способствовала консолидация их в Форум переселенческих организаций. Усилия этих групп организаций позволили поднять обсуждение проблематики миграции в стране на уровень национальной дискуссии.

В России сложились и действуют и самостоятельные туристско-краеведческие объединения. Отдельные энтузиасты, и их становится год от года все больше, изучают историю своей «малой Родины». Краеведческое движение имеет своими целями совершенствование организации и содержания обучения и воспитания подрастающего поколения средствами туризма и краеведения, воспитание у детей и молодежи патриотизма, бережного отношения к природному и культурному наследию родного края, приобщение учащихся к краеведческой и поисково-исследовательской деятельности, сохранение исторической памяти. Краеведы проводят всероссийские конференции, награждают лучших исследователей истории городов и сел.

Важным элементом гражданского общества являются *религиозные объединения.* В последнее время наблюдается увеличение числа религиозных организаций: если в 1996 году их насчитывалось около 13 тыс., то в 2006 году — уже более 22,5 тыс.

Религиозные организации ведут большую социальную работу. При православных храмах, мусульманских мечетях, еврейских синагогах и других религиозных центрах открыты и постоянно действуют благотворительные столовые — только в одной Москве таких столовых более двух десятков.

В последние годы организации традиционных конфессий находят новые формы деятельности: для верующих проводятся встречи по интересам, анонимно оказывается помощь людям, страдающим алкоголизмом, больным СПИДом, наркоманией, добровольцы работают в государственных и муниципальных больницах. Оказывается помощь мигрантам, переселенцам и беженцам. Члены религиозных общин работают в тюрьмах и колониях, детских приютах, собирают вещи для нуждающихся. Следует отметить, что усилия в этих направлениях все еще недостаточны.

Заметной силой российского общества являются экологические организации. Они возникли в СССР в 1956 году — так называемые «дружины охраны природы». В конце 80-х — начале 90-х годов тема защиты окружающей среды стала чрезвычайно актуальной, к ней было привлечено внимание общественности. Тогда возникло около тысячи организаций экологической направленности.

Современное состояние экологического движения определяется рядом моментов. Прежде всего, сама проблема не является первоочередной в силу высокой озабоченности населения крайне важными социально-экономическими проблемами. Отчасти это объясняется и тенденцией некоторого небрежения к экологии со стороны госструктур, недостаточным вниманием СМИ. Органы власти неоднозначно относятся к экологическим организациям — и потому, что считают экологическую проблематику неприоритетной, и потому, что многие экологические организации занимают радикальные позиции. Этот радикализм (акции протеста, создание политического крыла оппозиционного экологического движения) во многом стал прямым следствием несоблюдения и ослабления природоохранного законодательства при отсутствии должного контроля со стороны госструктур. Остро стоят вопросы с финансированием и кадрами.

Одновременно нарастает практическая заинтересованность самых широких слоев населения в экологической проблематике (в связи с плотной жилищной застройкой, проблемами транспорта, экологией города, осуществлением различных промышленных проектов). Практика показала озабоченность общественности проблемами экологии и готовность к активным действиям по защите своих прав на благоприятную окружающую среду. В 2006 году наблюдалось активное общественное участие в обсуждении проектов Водного кодекса Российской Федерации и Лесного кодекса Российской Федерации. Крайнюю озабоченность вызвали изменения в Градостроительном кодексе Российской Федерации, практически исключаящие необходимость проведения государственной экологической экспертизы и общественных слушаний по проектам градостроительной деятельности. Массовые протесты вызвал проект прокладки нефтепровода в непосредственной близости от озера Байкал.

Развиваются как многопрофильные организации, занимающиеся различными экологическими проблемами, так и специализированные, которые ставят перед собой более узкие, конкретные задачи. Важную роль играют отделения международных организаций.

Общественная палата Российской Федерации делает вывод о необходимости развития *профессиональных общественных экологических организаций*, которые селективны в оценке действий правительства, способны к диалогу и могут выдвигать конструктивные предложения по решению возникающих экологических проблем. По сути, эти организации выполняют роль экспертных институтов общественной политики, разрабатывают предложения для национальной экологической политики с позиций гражданского общества. Они остро нуждаются в поддержке со стороны правительства и бизнеса.

В целом, экологическое общественное движение России, находясь в сложном состоянии, по-прежнему является одним из лидеров действий гражданского общества.

Еще один сегмент гражданского общества России — исключительно разнообразные и активные *спортивные, досуговые объединения*. Крупнейшие организации смогли сохраниться, серьезно изменившись, с советских времен. Повсеместно действуют кружки и клубы, спортивные общества, оборонные спортивно-технические организации, самые крупные из них имеют разветвленную систему филиалов. Благодаря этим

организациям поддерживается любительский спорт в стране, выявляются и готовятся новые таланты среди детей и подростков. В 1990-е годы произошла заметная коммерциализация деятельности этих организаций. И лишь в последнее время серьезная поддержка со стороны местной власти и спонсоров позволила расширить сеть бесплатных для детей и родителей кружков и секций по различным видам спорта.

Спортивные и досуговые объединения исключительно разнообразны и активны. Среди них более 200 организаций имеют статус всероссийских, в том числе федерации (союзы и ассоциации) по видам спорта, физкультурно-спортивные общества и организации. В спортивных, спортивно-оздоровительных и спортивно-технических клубах культивируется около 160 видов спорта. Спортивные организации открыты для всех категорий граждан. Благодаря общественным организациям в настоящее время полноправными участниками физкультурно-спортивного движения стали люди с ограниченными возможностями.

Серьезным стимулом к занятиям спортом являются спортивные соревнования. Силами общественных организаций проводится множество физкультурно-спортивных фестивалей, соревнований и турниров, начиная от дворовых и заканчивая международными.

### **Бизнес-ассоциации и саморегулируемые организации**

Высокий уровень *самоорганизации* характерен для *отечественного бизнес-сообщества*. Институты представительства его интересов стали формироваться еще на рубеже 1980-1990-х годов, по существу, до кристаллизации предпринимательской среды. В 1990 году был образован Научно-промышленный союз во главе с А.И.Вольским, позднее преобразованный в Российский союз промышленников и предпринимателей. Сегодня это наиболее крупное и авторитетное объединение предпринимателей, в состав которого входят, по его данным, более 320 тыс. индивидуальных членов, около 4,7 тыс. юридических лиц, свыше 100 корпоративных объединений, предприятий, производящих 80% ВВП России. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) насчитывает порядка 89-ти региональных отделений и представительств. В декабре 2005 года для приведения деятельности РСПП в соответствие с Федеральным законом №156-ФЗ «Об объединениях работодателей» параллельно было учреждено Общероссийское объединение работодателей Российский союз промышленников и предпринимателей, объединяющее более 80-ти общероссийских и региональных организаций работодателей и компаний.

В 2006 году при РСПП действовали девятнадцать комитетов и рабочих групп. Их деятельность ориентирована на выработку позиции бизнес-сообщества по ключевым вопросам развития экономики и социальной политики страны. Одна из форм диалога с властью — участие представителей союза в обсуждении общегосударственных и отраслевых проблем в федеральных органах власти (более 40 совещательных и консультативных органов при Правительстве и Президенте России). Представители практически всех региональных отделений РСПП участвуют в работе трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

По многим ключевым направлениям развития экономики страны, ее внешнеэкономических связей представителем бизнес-сообщества выступает Торгово-промышленная палата Российской Федерации, действующая на основе Федерального закона № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», в кото-

ром эта функция специально выделена. Сетью региональных, территориальных и городских торгово-промышленных палат охвачены практически все регионы страны.

Интересы малого бизнеса успешно представляет и защищает «ОПОРА России». Данное объединение также выступает в двух качествах: как Некоммерческое партнерство «Объединение предпринимательских организаций России «ОПОРА» и Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». В ее составе имеется 71 региональное отделение. В организацию входят многочисленные отраслевые союзы и межрегиональные объединения: от Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов (АККОР) до Союза развития наукоградов России, от Евразийского союза продавцов и производителей семян до некоммерческого партнерства «Развитие и поддержка предприятий — изготовителей текстильной продукции».

Возрастает роль сельских предпринимателей-фермеров, а вместе с тем и Общероссийского общественного движения сельских женщин (ДСЖР).

В 2001 году была создана Общероссийская общественная организация «Деловая Россия». Ее стратегическая цель — в партнерском диалоге с обществом и властью добиться изменений в экономической политике государства, нацелить их на создание благоприятных условий для развития предпринимательства, частной инициативы, конкуренции как средства достижения общей стратегической цели — экономического процветания России и повышения уровня жизни ее граждан. «Деловая Россия» имеет отделения в 70-ти российских регионах. В нее также входят 42 отраслевые ассоциации.

В 1994 году был создан Координационный совет объединений работодателей России (КСОРР) как орган, представляющий объединения работодателей в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В его состав входит 35 объединений (общероссийские межотраслевые, отраслевые и региональные), крупнейшие корпорации и холдинги.

Деятельность КСОРР включает в себя работу в органах социального партнерства (трехсторонние комиссии различного уровня) по подготовке, заключению и контролю за выполнением соответствующих соглашений, консультации с представителями сторон социального диалога, участие в комиссиях и рабочих группах по разработке проектов федеральных законов, программ, концепций и т.п. Руководство КСОРР участвует в заседаниях Правительства России, коллегиях профильных министерств и т.п.

Перспективный путь самоорганизации в ряде отраслей и видов деятельности — создание саморегулируемых организаций (СРО), задача которых — обеспечивать выполнение своими членами требований, отвечающих интересам потребителей соответствующей продукции и услуг. Хотя законодательная база СРО пока не сформирована, уже имеются примеры успешной деятельности таких организаций. В близкой перспективе СРО могли бы взять на себя значительную часть функций по регулированию рынков, особенно в таких областях, как соблюдение требований к качеству, а также помогать эффективному взаимодействию хозяйствующих субъектов с государственными органами и обществами потребителей.

Вместе с тем, передача СРО отдельных регулятивных функций, ранее выполнявшихся государством, ставит и определенные вопросы. Необходимо предотвратить вытеснение с рынка тех его участников, которые не пожелают вступить в саморегулируемые организации, но честно выполняют свои обязательства и поддерживают высокое качество продукции. Важно также исключить возможность использования СРО для неоправданного ограничения доступа на рынки.

Принципиальное значение имеет создание реальных гарантий ориентации СРО на потребительские запросы, а не на узкоцеховые интересы. Для этого далеко не всегда достаточно одного лишь действия рыночных сил. Требуется постоянное взаимодействие саморегулируемых организаций с НКО, представляющими потребителей.

Из общей массы СРО целесообразно выделить профессиональные саморегулируемые организации, объединяющие лиц свободных профессий. Как свидетельствует зарубежный опыт, именно они способны успешно выполнять определяющую роль в подтверждении права на индивидуальную деятельность (сертификация, право подписи и т.п.), проводя испытания, превращающие выпускника учебного заведения в полноправного профессионала. Они же следят за соблюдением этических норм профессиональной деятельности и располагают полномочиями лишать на основе особых публичных процедур прав на эту деятельность в случаях грубого нарушения норм.

Все это необходимо учесть при подготовке законодательства о саморегулируемых организациях, которая, вместе с тем, должна быть ускорена. Законодательство должно, в частности, предусматривать конкуренцию нескольких СРО, если это выгодно потребителям, и, безусловно, обеспечивать прозрачность деятельности таких организаций.

Организации предпринимателей пока относительно шире, чем другие структуры гражданского общества, представлены в советах и комиссиях при федеральных и многих региональных органах власти. Их активное, компетентное и ответственное участие в выработке социально-экономической политики отвечает интересам всего общества. В то же время предметом внимания Общественной палаты должно стать постепенное преодоление определенного дисбаланса в уровне самоорганизации и представительства интересов предпринимателей, наемных работников и особенно — широких слоев потребителей.

### **Средства массовой информации как индикатор развития гражданского общества**

*Средства массовой информации — один из столпов гражданского общества. От их состояния, независимости, свободы многое зависит. Этот институт пережил в течение 1990-х годов значительные перемены, прошел сквозь кризисы, взлеты и падения. Изменилось влияние отдельных видов средств массовой информации на российского гражданина, на формирование общественного мнения: в частности, приоритетное, главенствующее место заняли телевидение, радиовещание, а также Интернет.*

Хотя, как и в предыдущие годы, в 2006 году рынок печатных средств массовой информации продемонстрировал свой рост, особенно по финансовым показателям, некоторые социально важные направления развития прессы остаются в кризисном состоянии. В частности, одним из самых проблемных сегментов рынка печатных средств массовой информации является детская и юношеская печать. Многие издания данной направленности ведут информационную политику, не способствующую гармоничному воспитанию молодежи, формированию ее общечеловеческой, гражданской позиции.

Тревожно и то, что сегодня в стране каждый пятый россиянин (21%) газет не читает вовсе. Показательно, что среди журналов наибольшей популярностью стали пользоваться телегиды, кроссвордные, женские и прикладные издания различной направленности. Это свидетельствует о значительном изменении информационных предпочтений россиян в сравнении с началом 1990-х годов.



Серьезным конкурентом печатной прессе становится Интернет. В первом квартале 2006 года количество пользователей сети достигло 25 млн человек, что составило 22% от численности взрослого населения страны.

Однако самым главным конкурентом остается для печатной периодики телевидение. Россия уже подписала необходимые международные акты о развитии цифрового вещания. Эта новая технология позволит совсем скоро значительно модернизировать всю сферу производства, распространения и получения информации, даст возможность каждому делать «свое телевидение». Накануне такого прорыва обществу крайне важно понять, как именно следует регулировать подобную деятельность — в интересах защиты общественной нравственности, запрета пропаганды насилия и вражды, предотвращения использования медийного пространства в преступных целях. В то же время важно подготовиться к жизни в условиях новой свободы — свободы выхода в эфир.

Сегодня пресса — и электронная, и печатная — находится преимущественно либо в руках государства, либо во владении крупных финансово-промышленных групп. Это ставит под угрозу важнейший для демократии принцип независимости прессы. Такая ситуация не может не сказаться на объективности и разнообразии информации, отражении в средствах массовой информации всего спектра общественных интересов.

Между тем, получение информации — конституционное право граждан. Именно поэтому деятельность журналистов находится в центре внимания общества, они, как социальные посредники, выполняют важную для гражданских институтов и государства функцию.

Позиция же гражданского общества здесь должна проявляться в оценке законов, которые принимаются в этой области, ведении мониторинга, проведении общественных слушаний по имеющимся проблемам.

Серьезную тревогу общественности в 2006 году вызывал рост цен на услуги почтовой связи, лишаящий малообеспеченные слои населения доступа к ежедневным и еженедельным газетам. Тарифы и цены, устанавливаемые почтовой службой России, непрозрачны, а методика их исчисления зачастую непонятна даже руководителям газет и журналов, имеющим непосредственное отношение к распространению периодики.

Проблемной сферой остается и защита свободы слова. Журналисты в России по-прежнему гибнут при выполнении профессионального долга, сложными остаются взаимоотношения редакций и органов местной власти. Задачей гражданского общества является мониторинг, анализ и адресная защита свободы слова и прав журналистов. Наиболее опасно сейчас стало не политическое, а экономическое давление, когда средства массовой информации подталкиваются к банкротству, а политические мотивы таких действий прикрываются экономическими формулировками.

Один из примеров — конфликт, возникший в 2006 году вокруг тульской телекомпании «Плюс 12». Телекомпания и ее журналистский коллектив, которые считались одними из лучших в России, фактически прекратили свою деятельность. При попустительстве властей недобросовестные конкуренты добились изгнания из эфира популярной телекомпании. Другие примеры из этого ряда — ситуация вокруг волгоградской и вологодской газет, опубликовавших карикатуры на религиозную тематику и оказавшихся из-за этого под угрозой закрытия. В каждом из указанных случаев Общественная палата вступилась за журналистов, не допустила гонений на прессу. К сожалению, в то же время рекомендации Общественной палаты относительно необходимости государственной поддержки муниципальных изданий не были услышаны ни законодательной, ни исполнительной властью.

Отстаивание свободы слова требует консолидации журналистского сообщества России. В стране сегодня существуют десятки медийных союзов и содружеств, но все они разрознены, нередко враждуют друг с другом, хотя цели у многих одни и те же. Зачастую препятствием к консолидации становятся факторы субъективного характера. В то же время велика потребность в объединении журналистов. Общественная палата предприняла первые важные шаги на пути к такой консолидации, предложив медиасообществу объединиться на основе этического кодекса — Хартии журналистов. Подобные инструменты работают во многих странах мира, где внутренний закон журналистов, принятый не государством, а именно гражданским сообществом, воспринимается сильнее, чем закон.

## **Благотворительность в России**

В мировой практике существуют важные механизмы решения самых разных социальных проблем. К числу таких механизмов относится и благотворительность, которая способствует активизации бизнеса, его участию в государственных делах, делает возможным создание более гармоничных отношений в обществе. В последние годы на фоне позитивных изменений социально-экономической ситуации в стране значительно укрепился и российский благотворительный сектор: увеличилось количество организаций, оказывающих бескорыстную помощь гражданам, расширился и набор их услуг. В 2006 году в России действовало более пяти тысяч благотворительных организаций. Они оказывали адресную помощь незащищенным группам населения, информировали общественность об актуальных социальных проблемах, использовали для их решения внебюджетные средства (корпоративные и частные пожертвования, гранты, полученные от иностранных и российских фондов), вовлекали граждан в активную добровольческую работу.

Если в 1990-х годах в России среди благотворительных организаций преобладали зарубежные фонды и международные организации, то в последние годы все более заметную роль стали играть российские частные и корпоративные союзы, общества, фонды. Каждая вторая крупная компания имеет благотворительный бюджет и определенные направления поддержки. По оценкам экспертов, объем благотворительного финансирования в России составляет более 40 млрд рублей. Россия является единственной из стран Восточной Европы, где есть собственные грантовые фонды, по величине и объему распределяемых средств сравнимые с зарубежной помощью.

2006-й год в России был объявлен Годом благотворительности. Одним из его основных мероприятий стал прошедший 12 апреля в Москве Всероссийский форум «Общество, благотворительность и национальные проекты: актуальный диалог».

Как показывают исследования, немалая часть россиян уверена, однако, что благотворительность в России — это просто способ отмывания денег и ухода от налогов. Следствием недоверия со стороны граждан и государства к этой деятельности является то, что современное российское законодательство затрудняет оказание помощи нуждающимся. Проще из своего кармана выложить деньги и подарить ветерану холодильник или телевизор, дать денежное пособие, чем делать это официально — иначе заставят ветерана платить налог за то, что он получил.

Сегодня в России остро стоят вопросы создания благоприятных условий для благотворительности, объединения с этой целью усилий благотворительных организаций, государства, бизнеса и средств массовой информации. В 2006 году Обществен-

ная палата стремилась стать «мостом» между гражданским обществом и государством, стимулировала изменения в законодательстве и правоприменительной практике, популяризировала идеи благотворительности для вовлечения в нее широкого круга граждан и организаций.

В сфере законодательства остается немало противоречий. Так, Федеральный закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был принят уже после того, как вступили в действие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», что привело к появлению пробелов и несоответствий в правоприменительной практике. Например, в соответствии с законом, благотворительной организацией является негосударственная и немуниципальная некоммерческая организация, созданная для реализации благотворительных целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. При этом благотворительные организации могут создаваться только в предусмотренных законом формах, а именно — общественных объединений, фондов или учреждений. Однако на практике существуют организации, подпадающие под определение «благотворительной организации», но при этом созданные в организационно-правовых формах некоммерческих организаций, не указанных в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Среди таких некоммерческих организаций много автономных некоммерческих организаций, безвозмездно помогающих детям, инвалидам, бездомным и т.д.

Со вступлением в силу главы 25 «Налог на прибыль организаций» Налогового кодекса Российской Федерации оказались отменены льготы для коммерческих структур, участвующих в благотворительной деятельности: средства, направляемые на такую деятельность, налогооблагаемую прибыль не уменьшают. В результате значительная часть средств, идущих на благотворительные цели, до адресатов не доходит — ее забирают налоги. Более того, на практике получается, что при направлении и получении безвозмездной помощи налог уплачивается дважды — сначала благотворителем, а потом получателем. Действующие нормы Налогового кодекса Российской Федерации не позволяют в полной мере оказывать благотворительную помощь остро нуждающимся группам населения. Например, льготы по уплате определенных видов налогов распространяются только на детей-сирот, в то время как дети, оставшиеся без попечения родителей, такой льготы лишены, хотя фактически и те, и другие находятся в одинаковых условиях.

В целом жесткое налоговое администрирование, завышенные требования по ведению бухгалтерского учета значительно осложняют условия деятельности небольших благотворительных организаций, которые составляют преобладающее большинство.

Благотворительность дает импульс для развития гражданской активности и добровольчества. Об этом свидетельствует, в частности, уже накопленный опыт Москвы и регионов: растет количество грантовых конкурсов социальных проектов для некоммерческих организаций, которые проводят администрации районов, городов, краев и областей. Хотя основное развитие этой деятельности должно быть связано с активным вовлечением в нее населения — за рубежом именно население является главным жертвователем средств.

Чтобы коренным образом изменить ситуацию, должно измениться и само благотворительное сообщество — стать более открытым, прозрачным и подотчетным общественности, популяризировать идеи и нормы милосердия и волонтерства. Большой проблемой сообщества остается кадровый вопрос.

## Российское гражданское общество в глобальном мире

Активность граждан — важный ресурс и в осуществлении внешнего курса государства. Тем более что сейчас руководство Российской Федерации проводит все более активную, открытую, многовекторную международную политику, обеспечивающую внешние условия для возрождения страны.

У нашей страны в современных условиях много партнеров. Так, стратегическим партнером остается глобальная сверхдержава — Соединенные Штаты Америки, отношения с этим государством скреплены сотрудничеством в сферах энергетики и безопасности, в борьбе с распространением оружия массового поражения, с международным терроризмом. Россия нацелена на тесное взаимодействие и с государствами, объединенными в Европейский Союз.

Динамично развиваются страны Востока, которые в нашей стране не рассматриваются как «противовесы» другим центрам силы, они — самостоятельные и самоценные партнеры для России. Россия заинтересована в превращении Шанхайской организации сотрудничества во влиятельную международную структуру, которая должна наращивать политическую и экономическую составляющие, расширяться за счет стран-наблюдательниц.

Целый ряд российских неправительственных, общественных ассоциаций и союзов начинают заявлять о себе как о серьезных организациях общественной дипломатии. В их числе — организации, нацеленные на активную работу в этой сфере, например объединения дипломатов в отставке, объединения специалистов, заинтересованных в развитии международных контактов (например, преподаватели русского языка и литературы, юристы, педагоги), организации в поддержку соотечественников за рубежом.

Многие организации ученых, правозащитные, женские, молодежные, детские организации и союзы, религиозные объединения поддерживают отношения с родственными структурами за рубежом, действуют многочисленные ассоциации и фонды, целиком ориентированные на взаимодействие с иностранными партнерами. Активную исследовательскую работу ведут институты Российской академии наук, негосударственные аналитические центры.

Российские организации гражданского общества активно участвуют в наблюдении за выборами. Группы наблюдателей с санкции и от имени Общественной палаты Российской Федерации работали на парламентских выборах в Украине, на референдуме в Приднестровье. Установлены полезные контакты с объективными наблюдателями из других европейских стран, созданы заделы для продолжения и активизации работы в этом направлении.

Важным направлением деятельности общественности является помощь соотечественникам. Необходимо поддерживать сограждан, живущих на постсоветском пространстве (многие из них имеют российский паспорт), когда они сталкиваются с проблемой сохранения и развития родного языка и обеспечения своих гражданских прав. Нужно обеспечивать адвокатскую защиту наших туристов, которые попадают в разного рода сложные ситуации за рубежом.

Взаимодействие с диаспорами рассматривается как вопрос интеграции людей разной этнической принадлежности в российское общество. Речь и о российских диаспорах за пределами нашей страны, и о многочисленных диаспорах, которые сформировались в Российской Федерации и нередко чувствуют себя изолированными от общества. Необходимо создать атмосферу уважения к людям из других государств, стран СНГ, которые живут на территории нашей страны.

Общественность особенно волнует международный аспект развития предпринимательства, сельского хозяйства. Многие гуманитарные проблемы были в 2006 году в центре внимания представителей общественной дипломатии, в том числе проблемы коренных малочисленных народов. Особое направление активности гражданского общества — молодежная дипломатия. Сейчас наши отношения с рядом зарубежных стран строятся во многом благодаря тем людям, которые оканчивали в свое время советские вузы. Отсюда крайняя заинтересованность студенчества, школьников, детских и молодежных организаций в развитии самых разных программ образовательных и иных обменов.

Общую картину российской внешней политики и публичной дипломатии дополняют регионы, которые осуществляют активную внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность.

Члены Общественной палаты Российской Федерации принимали участие в важнейших мероприятиях, проводимых по линии организаций гражданского общества в рамках председательства России в 2006 году в «Большой восьмерке» («Гражданская восьмерка»), а также в Совете Европы. Членами Общественной палаты были подготовлены в 2006 году два альтернативных доклада в ООН о реализации нашей страной рекомендаций Комитета ООН, закрепленных в Декларации «Цели развития тысячелетия».

### **Участие гражданского общества в обеспечении качества политического процесса**

В связи с предстоящими в 2007–2008 годах федеральными избирательными кампаниями, в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей и повышения общественного доверия к предстоящим выборам, ряд некоммерческих организаций объединил свои усилия в реализации Программы, направленной на организацию широкомасштабного общественного контроля за ходом подготовки и проведением выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Программа осуществляется по двум основным направлениям под условными наименованиями «Наблюдатель» и «Горячая линия».

Создание института общественного контроля обусловлено тем, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации всецело заняты обеспечением и организацией избирательного процесса, а политические партии зачастую недооценивают важность профессиональной подготовки и обучения наблюдателей для осуществления эффективного контроля за проведением голосования, подсчетом голосов и установлением итогов голосования.

Именно поэтому реализация направления «Наблюдатель» предполагает претворение в жизнь долгосрочной программы создания в России целостной системы подготовки высококвалифицированных специалистов, которые будут выполнять роль инструкторов-консультантов. С этой целью в течение 2007 года будет открыта сеть пунктов их подготовки в Москве и в семи федеральных округах. Планируется обучать преимущественно молодых людей. В ходе подготовки, к которой привлекаются профессионалы в области избирательного законодательства, будут использоваться новейшие методические и технические средства, отрабатываться модели имитации работы наблюдателей на избирательных участках. По окончании подготовки предусмотрены тестирование слушателей и выдача документа об окончании курса. В после-

дующем подготовленные инструкторы-консультанты будут самостоятельно организовывать семинары с гражданами, привлекаемыми на выборы в качестве наблюдателей. Занятия будут проводиться на безвозмездной основе с активистами и сторонниками политических партий, волонтерами, а также с членами взаимодействующих с партиями общественных организаций.

Накануне выборов депутатов Государственной Думы каждый инструктор-консультант подготовит не менее 10-15 человек в качестве наблюдателей (всего более 30 тыс. человек). В октябре-ноябре 2007 года, а также накануне выборов Президента Российской Федерации в 2008 году планируется организовать дистанционное обучение не менее 40 тыс. человек в качестве наблюдателей. С использованием технической базы образовательных учреждений возможен охват широкого числа обучаемых более чем в двухстах учебных центрах большинства регионов страны.

Реализация мероприятий по направлению «Горячая линия» предполагает систематическую просветительскую работу с гражданами, оказание им правовой и иной помощи в тех случаях, когда они сталкиваются с произволом, нарушениями их законных интересов, с попытками ущемления их прав.

В России в ходе прошедших в 2003-2004 годах федеральных избирательных кампаний при участии Наблюдательного совета по контролю за выполнением Общественного договора «Выборы-2003» многими общественными организациями были открыты пункты телефонной, факсимильной и интернет-связи, через которые в режиме реального времени принимались от граждан сигналы о различных нарушениях, давались необходимые разъяснения, осуществлялось блиц-консультирование, сообщались сведения об участниках выборов. Тесное взаимодействие пункта «горячей линии» с Центральной избирательной комиссией России и другими государственными учреждениями позволяло оперативно принимать меры по устранению нарушений, своевременно пресекать попытки пренебрежения интересами избирателей.

На предстоящих выборах работа «Горячей линии» связи с избирателями будет развернута в еще больших масштабах. К ней привлекаются многочисленные общественные организации, а также структуры, которые используют самые современные средства связи и обработки информации.

19 декабря 2006 года был сформирован Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан в составе 24-х представителей некоммерческих организаций. Важной задачей Координационного совета является организация конструктивного взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, политическими партиями, общественными объединениями, иными организациями и должностными лицами, средствами массовой информации, международными общественными объединениями, миссиями международных наблюдателей в интересах содействия проведению в стране свободных и справедливых выборов, повышения к ним общественного доверия.

Объединение усилий всех конструктивных общественных сил будет способствовать обеспечению законных прав и интересов российского избирателя, окажет благоприятное воздействие на предвыборную атмосферу в нашей стране, продемонстрирует всему мировому сообществу способность гражданского общества России содействовать укреплению института выборов как базовой ценности демократии.

## Глава 4

### НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ. СТРАТЕГИЯ И НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ

Развивающееся российское общество многолико и разнообразно. Несмотря на далекие от тепличных условия, в которых на протяжении десятилетий оформлялись и заявляли о себе социальные и гражданские инициативы в России, поступательный процесс развития гражданского общества в стране не прерывался. Во многих случаях организации и институты гражданского общества уже сейчас вносят существенный вклад в развитие экономики, формирование и реализацию социальной политики, создание рабочих мест, защиту и восстановление нарушенных прав граждан, образование и воспитание молодежи.

Перед гражданами России сегодня встают не только заботы о собственной жизни, собственной семье, но и вопросы более общего, фундаментального плана: это роль духовного фактора в жизни общества, смыслы и ориентиры долгосрочного развития страны. Человек снова начал осознавать себя членом общества, гражданином своей страны. Возвращение национального интереса, однако, опережает формирование более узкого — но и более конкретного — интереса жителей города, поселка, опережает формирование клубного интереса. В определенной мере самовоспроизводится советское сознание. Таким сознанием легко манипулировать, создавая имитационные модели гражданского общества — как в поддержку власти, так и против нее.

Перемещение акцента общественного интереса и общественных инициатив в политический сектор, политизация основных структур гражданского общества в конечном счете ведет к его ослаблению.

Естественный, устойчивый путь гражданского общества — это развитие конкретных, местами даже приземленных социальных инициатив, включающих ясную связь с личным интересом участников и с их возможностями делать, а не говорить, добиваться результата собственными усилиями, а не ждать его от начальства.

### Потенциал роста

Если в 2006 году ту или иную вовлеченность в общественные инициативы демонстрировали 10-15% российских граждан, то потенциал развития общественной активности гораздо выше — до 25%. Этот потенциал, несомненно, будет расти по мере роста доходов населения и укрепления общественных институтов. Основание для такого вывода — высокий образовательный уровень российских граждан, не отстающий от ведущих стран мира.

Важнейшим резервом роста активности являются две социальные группы. Первая — интеллигенция, прежде всего, работники бюджетных учреждений, науки и социальных отраслей, часть инженерного корпуса и др. Многие из них не получают достойного вознаграждения за свой труд, но проявляют высокую активность в отста-

ивании общественных интересов и безвозмездно участвуют в работе некоммерческих организаций. Формирование «эффективного контракта» между обществом и врачами, учителями и другими представителями социального сектора, вывод их из зоны бедности и перманентного поиска дополнительного заработка не просто оздоровит соответствующие сектора общественной жизни. Это даст новых естественных лидеров и активистов системе некоммерческих организаций и общественных движений, укрепит слабые на сегодняшний день профессиональные сообщества в образовании и медицине.

Вторая «группа роста» гражданской активности — это молодежь. Уже сегодня новое поколение, вступившее в активную жизнь в XXI веке, свободно как от идейных стереотипов советского прошлого, так и от моральных искажений и безысходного индивидуализма периода бурного формирования российского капитализма 90-х.

Можно ожидать уже через 10 лет удвоения потенциала востребованности гражданских организаций и инициатив в российском обществе — от 25 до 50% граждан. Это вплотную приблизит Россию к странам с наиболее развитым на сегодня гражданским обществом — странам Западной Европы и Северной Америки.

Однако насколько этот потенциал будет востребован, разовьется ли российское гражданское общество на практике — это зависит от вариантов развития государства и социально-политической системы России, включая как государственную политику по отношению к структурам гражданского общества, так и позиции основных «игроков» среди самих этих структур и отечественного бизнеса. Сегодня в общественном мнении нет какой-либо определенности в понимании нынешней политики государства в отношении к общественным организациям, движениям и гражданским инициативам. Такое положение дел — вызов для активных организаций гражданского общества.

### **Варианты развития**

Два ключевых критерия определяют направление развития страны. Первый: как будет развиваться система власти в России, а именно, какими темпами будет укрепляться независимость ветвей власти друг от друга, включая и «четвертую власть» — СМИ. Второй: будет ли найдена и выбрана эффективная политика по линии «государство — гражданское общество». В зависимости от их соотношения можно выделить три основных варианта развития гражданского общества.

Первый вариант: госконтроль и госпатернализм, доминирование государства во всех сферах жизни общества. При этом среди НКО будут развиваться только «помощники власти», но и их роль будет неизбежно ограниченной — ведь авторитарная власть по определению никому за своими пределами не доверяет и стремится все делать своими руками. Параллельно независимые НКО будут «выталкиваться» в сферу политического противостояния власти и пополнять тем самым ресурсы ее расшатывания.

Второй сценарий предполагает достаточно быстрое повышение эффективности государства, прежде всего — формирование независимой от исполнительной судебной власти (ее независимость должна быть очевидна прежде всего для граждан и организаций, которые к ней обращаются). При этом никаких специальных мер по поддержке институтов и организаций гражданского общества не предпринимается, они развиваются в условиях острой нехватки ресурсов и отсутствия механизмов заявления своих интересов. Не проводится и муниципальной реформы, местная власть остается фактически без собственных ресурсов и существует поэтому только в виде подчиненной части единого бюрократического механизма государства.



Наконец, третий сценарий основан на сочетании быстрого повышения эффективности государства и формирования системы поддержки развития гражданского общества. Этот сценарий требует большой отдачи как от государства, так и от структур гражданского общества.

## Направления поддержки развития гражданского общества

### Ресурсное обеспечение

Постановка стратегической задачи создания благоприятных условий для развития гражданского общества в России неотделима от обсуждения вопросов финансирования гражданских инициатив. Для политической активности населения нет необходимости в финансовой поддержке граждан со стороны государства или других доноров — источников финансирования. Для проведения пикета или митинга вряд ли нужен бухгалтер, разве только это мероприятие «проплачивается» в чьих-то интересах. А вот для социальных, культурных и иных подобных проектов поддержка необходима.

Несмотря на то, что в вопросах финансирования гражданских организаций в последние годы наметились позитивные сдвиги — стало больше корпоративных доноров, в регионах укрепилась практика проведения конкурсов социальных проектов, — вопрос *развития механизмов поддержки некоммерческих организаций* остается исключительно важным.

Учитывая специфику гражданского общества, одним из условий деятельности в направлении укрепления материально-технической базы некоммерческих организаций должно стать *разнообразие источников финансирования*. Это одна из важнейших гарантий независимости гражданского общества. В обществе должно утвердиться понимание важности поддержки некоммерческого сектора как значимого компонента в экономике страны. Тогда структурам бизнеса будет легче реализовывать свою социальную миссию, а количество субъектов поддержки некоммерческих организаций может резко возрасти. Некоторые позитивные сдвиги в этом направлении достигнуты принятием закона об эндаументе. Но в настоящее время все еще не решен вопрос о реальных льготах для тех жертвователей, кто намерен вкладывать в развитие благотворительного сектора в России немалые суммы.

Для обеспечения устойчивого развития организаций и движений, образующих гражданское общество, необходимо существенно повысить уровень его ресурсного обеспечения. Сегодня мы можем оценить ресурсы, поступающие в распоряжение НКО, в интервале 125-250 млрд руб, от 0,5% до 1% ВВП России. С учетом численности вовлеченных в НКО граждан (10-15 млн чел.) и численности самих НКО (359 тыс.) такое ресурсное обеспечение следует признать очень низким, не способствующим в должной мере реализации тех целей, ради которых граждане объединяются. Например, в развитых странах вовлеченность в НКО больше в 2-2,5 раза, но размер средств, которыми располагают гражданские организации, значительно выше даже в расчете «на одного вовлеченного» — до 5-7% ВВП. Ресурсная недостаточность гражданского общества отмечается в заявлениях руководителей НКО — в проведенном Общественной палатой опросе три четверти респондентов охарактеризовали свое положение как «нехватку средств», а 25% — как «полную нехватку средств». Это же, по-видимому, объясняет и значительную долю «спящих» НКО, не ведущих заметной деятельности. По ряду оценок, таких более двух третей от всех зарегистрированных организаций.

Сокращение масштабов зарубежных программ, направленных на поддержку отечественного некоммерческого сектора, в последние годы было значительным. Российское гражданское общество потеряло от 100 до 200 млн долл. в год — до трети от объемов 2003 года. Эти средства были отчасти замещены отечественными, но в целом ресурсное обеспечение НКО за последние два года практически не выросло.

Средства международных благотворительных фондов начинают покидать Россию: страна давно перестала выглядеть в глазах мировой общественности как находящаяся в кризисе и нуждающаяся в помощи. Поддержка организаций гражданского общества в России должна стать делом самих россиян. Мы должны найти средства и финансовые и налоговые инструменты, способные обеспечить к 2010–2012 годам рост некоммерческого сектора до 1,5% ВВП, что подразумевает рост в реальном выражении в 1,8 раз.

Переход к масштабным национальным программам инвестирования в гражданское общество, замещающим уменьшающееся западное финансирование, не должен затягиваться и создавать ощутимый разрыв в ресурсной поддержке некоммерческих организаций. Необходимо действовать. То есть, во-первых, совершенствовать законодательные условия для оказания финансирования некоммерческим организациям и общественным объединениям, а во-вторых, интенсивно работать над программами поддержки некоммерческих организаций как приоритета национального уровня.

Одним из определяющих критериев гражданского общества является его независимость. Сегодня в России многие его структуры чрезмерно зависимы от властей, особенно региональных и местных. Без заинтересованного участия власти многие некоммерческие организации будут просто вынуждены свернуть свою деятельность, например, из-за отсутствия помещений для работы. Инфраструктурная зависимость гражданского общества от государства должна уменьшаться. В тех секторах и регионах, где от нее невозможно отказаться, должно быть исключено внеконкурсное, выборочное предоставление поддержки, вне четких и прозрачных процедур, на основе критерия близости к власти.

### **Стимулирование частных источников финансирования НКО и благотворителей**

Гражданское общество может выступать эффективным партнером власти и гарантом развития бизнеса только в том случае, когда его наиболее авторитетные организации независимы экономически от политических, административных или бизнес-интересов. Проблема российских НКО — это слабость их поддержки от самого гражданского общества. Отсюда значительная, а иногда и чрезмерная опора на местную власть (растет) или на зарубежные фонды (падает). Нужно помочь развитию нормальной ресурсной базы НКО — иначе неизбежно возникнет «зона сервильности», когда вокруг власти размещаются свои, «прикормленные» общественники. Главным источником бюджетов гражданских и благотворительных организаций должны выступать частные средства. При этом в России, где средний класс в ближайшие годы еще не будет составлять большинства, где очень велик разрыв в доходах между богатыми и бедными, такой источник средств, как добровольные взносы населения, не может быть основным для НКО. Главная задача — помочь направить в НКО средства бизнеса и обеспечить при этом полное сохранение независимости гражданских движений и инициатив.

Наилучшей формой, которая обеспечивает финансирование некоммерческих организаций, является целевой капитал, или эндаумент. Разработанный Правитель-

ством РФ с участием Общественной палаты соответствующий закон уже вступил в силу. Но принятие формы эндаумента еще не обеспечивает притока средств в НКО.

Действующая налоговая система не стимулирует финансовых доноров. При всех опасениях, что льготы на поддержку некоммерческого сектора могут послужить каналом ухода от налогов, другого способа расширить активность бизнеса на этом направлении нет. Следует учесть, что соответствующие налоговые льготы предусмотрены законодательством целого ряда стран и финансовой катастрофы не вызвали.

Российский бизнес, если мы говорим о цивилизованном и легальном бизнесе, находится сегодня под давлением власти разных уровней, которая регулярно заставляет его, в дополнение к законодательно установленной налоговой нагрузке, направлять пожертвования на те или иные общественно полезные проекты. Если сохранять существующее положение дел, то система нормального финансирования НКО, равно как и нормальной благотворительности и меценатства, в России не сложится никогда. Либо бизнес-доноры будут действовать по указке власти — и тогда НКО в поисках средств придется снова обращаться к ней, — либо масштаб подлинно добровольной поддержки, оказываемой бизнесом по собственному решению, будет недостаточен.

Целевой капитал, плюс налоговые льготы донорам, плюс (в максимально доступной степени) ограничение «принудительной благотворительности» — вот решение вопроса о переводе организаций гражданского общества на отечественную ресурсную базу.

Разумеется, для бизнес-доноров гражданского общества необходимо создать не только финансовые, но и моральные стимулы. Сегодня многими сетевыми общественными организациями создан целый ряд общественных знаков признания. Однако их множественность и отсутствие устойчивой репутации серьезно снижают эффект. В этой связи, во-первых, следует предусмотреть механизмы поддержки государством знаков признания, выработанных самим гражданским обществом, при этом не нарушая принципа независимости сообщества. Во-вторых, целесообразно создать общественно-государственную систему конкурсов благотворительных, социальных и гражданских инициатив, победители которых получали бы известность и признание от государства в виде орденов, медалей и почетных званий Российской Федерации, а лучшие НКО — еще и государственные премии. Общественная палата может принять участие в этой системе, создав собственные премии и почетные знаки.

### **Государственная поддержка гражданского общества**

Отдельного внимания заслуживает проблема поддержки НКО и общественных движений со стороны государства. Такую поддержку получают сегодня более трети российских некоммерческих организаций. Население страны в целом одобрительно относится к финансированию гражданских организаций государством, особенно когда речь идет о правозащитниках и тех, кто оказывает помощь другим. На новом этапе, когда федеральная власть начала выделять целевые ресурсы на поддержку некоммерческого сектора, необходимо сформировать прозрачную и справедливую систему такой поддержки. Она не должна исключать те или иные организации по причине их независимой позиции или прежних источников финансирования.

Система государственной поддержки российских НКО должна быть построена на установившихся в мировой практике принципах. Бюджетные деньги должны перечисляться специально созданным общественно-государственным фондам. Эти фонды, в свою очередь, проводят открытые конкурсы на поддержку проектов или инфраструк-

туры НКО. Оценку проектов осуществляют независимые эксперты, а решения принимает правление, состоящее из людей с высокой репутацией, обеспечивающей независимость их позиции.

Прообразом такой системы стали проведенные Общественной палатой и полномочными представителями Президента в федеральных округах конкурсы для некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. В ходе этих конкурсов были выявлены наиболее активные и эффективно работающие организации, достойные государственной поддержки. Перечень таких организаций в качестве рекомендации был направлен главе государства. Данные предложения и легли в основу списка организаций, получивших целевое финансирование из бюджета Российской Федерации. Конкурсы помогли поддержать инфраструктуру российских сетевых НКО, ресурсных центров, а также ряд инициативных социальных проектов.

Перечень организаций, рекомендованных Общественной палатой для государственной поддержки, был доведен до сведения широкой общественности. Однако в соответствующее распоряжение Президента Российской Федерации о финансировании НКО ряд организаций не были включены. При этом остались неясными критерии окончательного отбора. Такая практика может стать образцом для подражания для администраций субъектов Российской Федерации, что может дискредитировать конкурсы.

Следующие конкурсы целесообразно проводить через специально созданные структуры. Может быть принят закон о государственных грантах, устанавливающий принципы и регулирующий порядок работы фондов, в том числе вопросы обеспечения информирования участников и прозрачности процедур, а также обязательного публичного аудита использования грантов.

Система общественно-государственных фондов, если она будет создана на федеральном уровне, может быть воспроизведена в субъектах Федерации. Целесообразно к 2010 г., когда будут отработаны организационные формы и процедуры такой работы, довести объем государственных грантов НКО через соответствующие фонды до 25-30 млрд руб. При этом привлекать в эти фонды и средства частных бизнес-доноров, постепенно увеличивая их долю в финансировании проектов. Через 10 лет частных поступлений в фонды должно стать больше, чем бюджетных.

### **Участие НКО в исполнении государственного и муниципального заказа на оказание социальных услуг**

Некоммерческие организации должны иметь возможность конкурировать с государственными и муниципальными учреждениями за государственный и муниципальный заказ в таких сферах, как социальная работа, образование, физическое воспитание, культура и некоторые другие. НКО имеют определенные преимущества, такие, как инициативность, мобильность и низкий уровень накладных расходов, которые помогут им выигрывать часть таких конкурсов и оказывать услуги зачастую эффективнее, чем учреждения. Ситуация конкуренции даст возможность существенно повысить качество социальных услуг, оказываемых гражданам, а также поднять стандарты работы НКО, расширить их ресурсную базу. Можно напомнить, что в Нидерландах, где наиболее развита такая практика, доля НКО в ВВП страны рекордная — 15%.

Формальных, правовых препятствий для участия российских НКО в проводимых властью конкурсах нет. Тем не менее случаи такого участия все еще достаточно редки. На конкурсы практически не выносятся заказы на оказание социальных услуг населению.

Либо стоимость таких заказов разбивается на части и суммы, которые не требуется выносить на конкурс, либо эти заказы формируются адресно при формировании бюджета, учитывая конкретного исполнителя, и соответствующие бюджетные средства расходуются в основном в сметном порядке на содержание государственных и муниципальных учреждений. Переход к бюджетированию по результатам и введение элементов конкуренции с использованием субсидий и субвенций позволит не только лучше стимулировать деятельность этих учреждений, но и разрушить их монополию — в интересах потребителей услуг.

Разумеется, идти по этому пути следует с учетом реальной готовности НКО к оказанию тех или иных услуг. Так, в сфере социальной работы эта готовность в настоящее время, несомненно, выше, чем, например, в сфере специализированной медицинской помощи.

Необходимо ориентировать государственные и муниципальные органы на создание и распространение реальных практик привлечения НКО к оказанию социальных услуг, развивать механизмы общественного контроля в данной сфере. Специфика деятельности НКО (в частности, понятие добровольческого — волонтерского труда) должна быть учтена в нормах и требованиях Трудового кодекса.

### **Поддержка инфраструктуры НКО**

За последние годы значительное число активных НКО, особенно в крупных и крупнейших городах, потеряли помещения. Это связано не с какими-то гонениями на гражданские организации, а с повышением требований к эффективности использования муниципальной собственности, а иногда и с вынужденной «алчностью» местных администраций, предельно ограниченных в средствах. Понятно, что НКО не могут платить столько, сколько коммерческие фирмы, — в результате они теряют «крышу над головой», особенно если помещения расположены в центральных районах города. Работа многих НКО переместилась на квартиры их активистов или в отдаленные районы, куда нелегко добраться на общественном транспорте.

Это затрудняет доступ граждан к деятельности организаций гражданского общества, не позволяет расширить масштаб социальной и гражданской активности.

Следует восстановить практику Народных домов, инфраструктура которых финансируется из бюджета. Такие Дома существовали в 90-е годы во многих городах, однако сейчас их осталось совсем немного.

Народные дома для НКО будут играть такую же роль, как научные парки для инновационных компаний и бизнес-инкубаторы для малых фирм. Это не только доступная и дешевая инфраструктура. Это возможность постоянного общения, кооперации и координации — того, что из отдельных организаций и групп создает плотную ткань гражданского общества. Целесообразно подготовить Указ Президента о государственной поддержке организаций некоммерческого сектора, в котором можно было бы определить пути решения вышеупомянутых вопросов.

### **Совершенствование правового регулирования**

Развитие законодательства о некоммерческих организациях и гражданском обществе в целом необходимо не только в силу собственно юридических проблем, лагун и коллизий. Налицо крупная политико-социальная проблема: модернизация правовой среды гражданского общества отстает от процессов его становления. Несмотря на

отраженные в Докладе трудности, в последние годы отчетливо обозначились тенденции к формированию зрелого гражданского общества, что предполагает адекватные изменения в законодательстве, регулирующем его взаимоотношения с государством.

Действующее законодательство по преимуществу сложилось в начальный период становления современных структур гражданского общества в Российской Федерации и значительно менее развито, чем соответствующее законодательство многих стран ОЭС России.

Федеральные законы не предусматривают, как указывалось выше, достаточно конкретных и надежных процедур практического разграничения коммерческой и некоммерческой деятельности, а также механизмов действенного поощрения последней. Нуждаются в усилении законодательные меры, направленные на практическое обеспечение конституционных прав граждан. В особой степени это относится к мерам, затрагивающим повседневную деятельность защищающих и реализующих эти права общественных объединений, средств массовой информации и других структур гражданского общества. Законодательство об образовании, здравоохранении, науке, культуре в недостаточной степени отвечает на вопросы, связанные с работой негосударственных некоммерческих организаций в соответствующих отраслях.

На современном этапе развития гражданского общества совершенствование законодательства о нем окажется успешным, только если оно будет иметь системный характер. Настоятельно необходимо комплексное решение объективно взаимосвязанных проблем, относящихся к различным областям гражданской активности и разным отраслям права.

Важным шагом для приведения законодательства в соответствие с потребностями развивающегося гражданского общества может стать формирование специальной рабочей группы с участием авторитетных представителей общественности, государства и юридического сообщества. Первоочередной задачей такой группы мог бы стать анализ массива действующего законодательства, регулирующего те или иные аспекты деятельности некоммерческих организаций и других структур гражданского общества, в первую очередь, вопросы регистрации, налогообложения, ресурсного обеспечения НКО и взаимного контроля государственных и общественных структур.

### **Информационное обеспечение работы некоммерческого сектора**

Как сложившимся НКО, так и инициативным группам по интересам важны доступ к уже зарекомендовавшим себя технологиям решения социальных проблем, освоение типовых моделей поведения в конфликтных ситуациях. В этой связи исключительно велико значение проектов, направленных на распространение лучших практик. Банк такого практического опыта в разных областях жизни гражданского общества постоянно пополняется некоммерческими организациями. Нужно делать следующий шаг: создавать условия для внедрения лучшего опыта, и это должно стать задачей всего актива гражданского общества.

Доступ НКО и гражданских инициатив к СМИ в ряде регионов сегодня затруднен. Наиболее эффективной политикой представляется инвестирование в Интернет-ресурсы. В системе государственных грантов необходимо предусмотреть выделение средств на создание сайтов НКО и их хостинг. Общественная палата Российской Федерации могла бы создать и поддерживать федеральный Интернет-портал «Организации гражданского общества».

## Гражданское образование

Мало внимания уделяется в масштабах всей страны в целом развитию *гражданского образования*. Эта деятельность реализуется в основном усилиями отдельных НКО и не может обеспечить массовое просвещение граждан. Между тем именно через гражданское образование население получает навыки для реализации своей гражданской активности, учится ответственности и приобретает глубокое знание конституционных прав. Широко распространился социальный инфантилизм, когда люди требуют реализации своих прав, избегая выполнения обязанностей гражданина. Это часто происходит от элементарного незнания своих прав и обязанностей. Структуры гражданского общества могут помочь заложить прочные основы гражданско-правовой культуры российского общества.

В первую очередь, необходима серьезная реформа курса обществоведения в общеобразовательной школе, его расширение и придание ему не только мировоззренческой, но и практической направленности. Знакомство школьников 8-11 классов с реальными социальными практиками: с работой предприятий, политической системы, судов, некоммерческих организаций — может не только предохранить их от социального инфантилизма, но и существенно ускорить весь процесс развития гражданского общества в России. В стандарт полного общего образования должны войти такие предметы, как экономика и право.

Наряду с реформой школы необходимо разработать курсы «гражданского минимума» для военнослужащих срочной службы, работников правоохранительных органов и других силовых структур, мигрантов, а также для других секторов, в которых знание гражданских и социальных прав является необходимыми. Экзамены по таким курсам должны стать непременными элементами аттестации.

### Обеспечение участия общественности в принятии управленческих решений

#### *Общественный контроль, «переговорные площадки» и общественные советы ведомств*

В отечественной практике на сегодняшний день накоплен определенный опыт осуществления *контроля над властью* со стороны гражданских структур. Особенно богаты таким опытом российские *правозащитные организации* и *общества потребителей*. Необходимо распространить опыт гражданского контроля и на другие сектора, привлечь силы всех НКО. В последние годы сформировался набор инструментов взаимодействия общества и власти в виде «*тематических переговорных площадок*» и *общественных советов ведомств*.

Для современного этапа диалога общества и власти важным фактором является демонстрация в публичном пространстве заинтересованности высшего руководства страны в развитии гражданского общества. На других уровнях власти главной задачей является углубление в структурах государственной власти понимания ценности недекларативного, продуктивного взаимодействия общества и власти. Государственные служащие должны не только «отмечаться» фактом своего присутствия на переговорных площадках, но и активно участвовать в их работе, отчитываться о выполнении условий социального договора. Конструктивная работа на данном направлении сегодня затрудняется неэффективной организацией «площадок» для выработки решений социальных проблем с участием некоммерческих организаций. Система общественных советов на всех уровнях еще не стала по-настоящему действенным оппонен-

том власти. Во многом успешность и ценность таких советов все еще зависит от личного фактора — если то или иное высокое должностное лицо вникает в проблемы, проявляет заинтересованность, то и совет начинает работать.

С учетом имеющегося опыта можно и нужно законодательно установить требования к организации взаимодействия власти и общественности, которые обеспечивали бы привлечение реально независимых и наиболее квалифицированных НКО и экспертов, гарантировали бы открытость дискуссии.

### ***Экспертиза законов — общественные палаты в центре и на местах Административные регламенты и права «клиентов государства»***

В последнее пятилетие в России одновременно реализовывалось несколько направлений реформирования исполнительной власти. Большая часть идей реформирования воспринята обществом, но поскольку положительный эффект от их реализации пока оказался меньше ожидаемого, возникла естественная «аллергия на реформы», в том числе и среди государственных служащих. В то же время очевидно, что без обеспечения приемлемого уровня управляемости и результативности государственного административного аппарата невозможно решить задачи экономического и социального развития. Многочисленные международные оценки качества российского государственного управления (а отечественные, к сожалению, не проводились) показывают, что оно находится на низком уровне.

Одним из результатов реформы должно стать формирование рациональных и прозрачных правил взаимодействия граждан и предприятий («клиентов государства») с государственными органами, заметное снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров. Это особенно значимо для малых и средних предприятий, поскольку в этом классе бизнеса каждый дополнительный рубль подобных издержек может оказаться решающим с точки зрения выживания. Концепция административной реформы предусматривает, что соответствующий показатель ее успеха будет определяться с непосредственным учетом оценок «ОПОРЫ России».

Ключевой вопрос административной реформы — как, когда и в какой форме будет регламентирован порядок исполнения органами власти своих функций и полномочий. Российские законы содержат неплохие нормы, но реальная практика их реализации нередко сводит усилия законодателей «на нет». Например, земельные отношения: если, несмотря на положения Земельного кодекса Российской Федерации, конкретный предприниматель тратит несколько лет на получение земельного участка под строительство, это явно не способствует модернизации экономики. Процедуры исполнения чиновниками государственных функций, особенно там, где происходит непосредственный контакт с гражданами, должны быть недвусмысленно и детально определены, понятны обеим сторонам и прозрачны для общественного контроля.

Эта задача ставится при разработке административных регламентов государственных полномочий и стандартов государственных услуг. Их разработка предполагает широкое общественное обсуждение, обязательную экспертизу со стороны профессиональных сообществ и т.п. Активное участие гражданских организаций и предпринимателей и максимальный учет их интересов при подготовке регламентов и стандартов — это своего рода гарантия защиты прав в будущем. Конечная цель участия в административной реформе — обеспечить, чтобы в правилах работы государственных органов (административных регламентах) были зафиксированы такие нормы, которые не увеличивали бы и без того высокие риски бизнеса, минимизировали издержки взаимодействия граждан



и предприятий с госорганами и сделали правила такого взаимодействия прозрачными и предсказуемыми.

Летом 2006 года административная реформа переместилась на уровень субъектов Российской Федерации. Это как раз тот уровень, от работы которого непосредственно зависит повседневная жизнь граждан и динамика развития малого и среднего бизнеса. В субъектах Российской Федерации организованы соответствующие региональные комиссии и рабочие группы. В их состав в обязательном порядке должны включаться представители НКО и бизнес-объединений. От того, как будет реализована эта норма, в большой степени зависит не только эффективность государственного аппарата, но и будущие условия развития экономики и реализации гражданских прав в России.

### **Развитие местного самоуправления**

Крупнейшим системным недостатком реформы полномочий власти является принижение статуса местного самоуправления, отсутствие возможности устанавливать собственные налоги и проводить понятную своим жителям-избирателям экономическую политику. Например, «увод» с местного уровня власти ответственности за финансирование общеобразовательной школы не только уменьшает почти на четверть объем ее бюджетов, но и ликвидирует одну из главных «площадок» формирования конструктивной гражданской активности населения.

Нетрудно увидеть, к чему приведет такое развитие событий. В центре по-прежнему будут максимально сосредоточиваться ресурсы и полномочия. Значительная часть муниципальных и региональных руководителей привыкла к минимизации своих ресурсов и полномочий, им выгодно все время перекладывать ответственность на вышестоящие уровни управления. В свою очередь, и сами граждане по традиции обращаются сразу наверх, игнорируя возможности местной власти как заведомо ограниченные. И здесь возникает «плохое равновесие» интересов, очередная институциональная ловушка. Разрушение такого равновесия возможно только сверху через сознательное ограничение центром своих полномочий и перераспределение ресурсов и фискальных полномочий на нижние этажи государственного и муниципального управления. *Пересмотр принятой модели бюджетирования местного самоуправления является важнейшим на сегодняшний день условием развития гражданского общества в России.*

Еще одной проблемой реформы местного самоуправления является недостаточное использование предусмотренных законом форм непосредственного участия граждан. Реализация главы 5 Федерального закона №131-ФЗ слабо подкреплена местными нормативно-правовыми актами, а там, где они приняты, в большинстве своем содержат нормы, фактически препятствующие развитию инициативы граждан. Например, для инициирования публичных слушаний необходимо собрать подписи не менее 3% жителей, обладающих активным избирательным правом, что даже в сельском районе с населением в 18 тыс. составляет 3600 человек; собрание граждан считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины жителей территории в возрасте от 16 лет и старше, что в райцентре того же сельского района составляет более 3500 человек. Муниципалитеты часто не располагают помещениями для организации публичных мероприятий. Представители органов местного самоуправления, особенно вновь избранные, практически не владеют знаниями и навыками, необходимыми для работы с населением, поэтому очень часто их обращения к гражданам не получают ответной заинтересованной реакции населения.

В качестве первоочередных задач в этом направлении видятся следующие: организация общественной экспертизы существующей нормативно-правовой базы местного самоуправления; подготовка на регулярной основе должностных лиц для органов местного самоуправления к профессиональной работе с гражданами; поддержка деятельности местных и ресурсных НКО по реализации Федерального закона № 131-ФЗ в части вовлечения граждан в местное самоуправление.

### **Мониторинг гражданского общества**

Еще не выработано обоснованное и широко принятое представление об особенностях и путях развития гражданского общества в России. Получение таких знаний — перспективная задача. Движение от обсуждения отдельных профессиональных вопросов к разговору на темы, касающиеся всех, регулярное изучение динамики общественной среды, нужд и потребностей общественных организаций и граждан — те направления, которые, в свою очередь, приведут к правильному определению приоритетов и выработке эффективной политики по отдельным секторам.

Эффективность усилий по развитию гражданского общества существенно возрастет, если они будут строиться на основе более полной объективной информации. Это определяет потребность в постоянно действующем *мониторинге состояния гражданского общества в России* и широкой общественной дискуссии по его результатам.

### **Экспертиза и мобилизация ресурсов экспертного сообщества**

Одним из основных инструментов продвижения интересов гражданского общества является экспертная активность. Известно, что эффективность бюджетных затрат, равно как эффективность законодательной деятельности, существенно ослаблена склонностью властей всех уровней к принятию решений «кабинетным» образом, в лучшем случае опираясь на постоянных «домашних» экспертов. Результатом такой политики является разложение этики профессиональных сообществ.

Изучение и учет независимых и альтернативных экспертных точек зрения при принятии ответственных решений должно стать нормой, а не исключением из правил.

Продуктивный социальный диалог между властью и обществом может быть усилен и *институтами-посредниками*, преобразующими научные знания в оформленные специальным образом программы, концепции и рекомендации. Такие независимые институты гражданского общества должны как прогнозировать социальное, экономическое и политическое развитие, так и ставить задачи, предлагать пути их решения. В настоящее время наблюдается рост подобных центров, который целесообразно поощрять. В перспективе нужна сеть аналитических центров, которые будут, в том числе вместе с Общественной палатой, работать над конкретными направлениями экспертной оценки секторальных политик и стратегии страны в целом.

### **Структура и самоорганизация некоммерческого сектора**

Эффективность и дееспособность гражданского общества определяется его *структурой* (тем, насколько зоны концентрации интересов граждан и проблемные для

общества сектора «покрыты» сетью НКО и неформальных инициатив) и *качеством организаций гражданского общества*, их привлекательностью для граждан и востребованностью. Как власть, так и граждане часто сталкиваются с проблемой дефицита сильных партнеров в гражданском секторе. Иногда такие пробелы номинальны: организации есть, просто о них мало известно в силу фрагментированного знания о секторе в целом. С другой стороны, есть имитационные структуры, есть старые организации, которые выполнили свою функцию и на настоящий момент существуют скорее по инерции, не создавая стимулов для участия в них молодежи. А интересных организаций, где бы новые поколения граждан могли ощутить свою востребованность обществом, все еще недостаточно.

Недостаток информации о деятельности НКО ведет к целому ряду негативных последствий. Среди них:

- мимикрия коммерческих проектов под НКО;
- необоснованные претензии ряда организаций на монопольное представительство того или иного сектора перед властью и в общественном диалоге;
- отсутствие рынка квалифицированных менеджеров НКО, что ведет в ряде случаев к недопустимо низкому, дилетантскому качеству управления, включая растрату общественных средств;
- отсутствие у клиентов НКО возможности выбора «поставщика» социальных услуг, ригидность направлений деятельности НКО.

Ряд секторов гражданского общества может выйти на выработку *этических стандартов* своей деятельности. Публичное пространство должно быть насыщено *отчетной информацией о конкретных результатах работы* общественных организаций. Использование этого общественного блага поможет строить, в том числе, неформальные репутационные рейтинги российских некоммерческих организаций и объединений, помогать искать партнеров для нужного обществу живого гражданского дела, закроет дорогу в гражданское общество «квазиигрокам» разного толка.

### **Голос гражданского общества**

Еще одной важной тенденцией в развитии гражданского общества становится все большая потребность в *развитии механизмов всестороннего учета интересов и мнений гражданских структур*. Движение в сторону дальнейшего совершенствования российской демократической системы придает все большее значение *голосу граждан*, озвучиванию не только их забот и чаяний, но и обсуждению в публичном пространстве тех предложений по решению проблем, с которыми самоорганизованные группы и институты обращаются к власти и обществу. Примеров таких проблем много, и все чаще они находят решение, как показала ситуация с защитой озера Байкал в 2006 году.

Многие российские некоммерческие организации включены в структуры глобального гражданского общества. В России, по данным Росрегистрации, действуют более 190 представительств иностранных некоммерческих организаций и фондов. В большинстве случаев их деятельность приносит пользу развитию российского гражданского общества: распределяемые ими гранты и оказываемые услуги помогают многим российским НКО. Однако повестка дня гражданского общества может формироваться только изнутри страны, исходя из национальных приоритетов.

Работа российских гражданских структур вне страны, участие их в жизни глобального гражданского общества на сегодняшний день имеет все шансы усилить по-

зиции России как глобального «игрока» на международной арене, дополняя переговорные процессы на самом высоком уровне открытым и честным диалогом граждан, донося российские проблемы до мирового сообщества во всем многообразии взглядов на них. Голос России на международной арене, как и внутри страны, не должен быть голосом отдельных экспертов или небольших групп профессиональных организаций, а призван отражать всю палитру мнений и оценок происходящего, существующую в российском гражданском обществе.

### **Общественная палата**

Предпосылки для создания Общественной палаты сложились не в один день. Вместе с тем, это еще достаточно новый, становящийся на ноги институт гражданского общества, который не имеет готовых рецептов общественного развития, а в серьезных диспутах, опираясь на опыт граждан и общественных организаций, ищет пути для улучшения жизни в стране. На этом поприще никто не застрахован от ошибок. Общественная палата, понимая важность и ответственность своей работы, открыта для критики себя и работы своих членов, внимательно изучает не только запросы, но и предложения, приходящие с мест. В какой-то мере ее участников можно назвать первопроходцами — определенные аналоги Общественной палаты имеются в ряде зарубежных стран, но в России ее положение по отношению к большинству структур гражданского общества уникально. Масштабы страны диктуют меру ответственности.

Общественная палата Российской Федерации привлекла в свои ряды специалистов из самых разных сфер общественной деятельности, представляя многочисленные регионы страны, опираясь на поддержку федеральных, межрегиональных и региональных организаций. С точки зрения представительства общественных интересов Общественная палата охватывает практически весь спектр основных типов институтов гражданского общества — от ветеранских и молодежных объединений до экологических, исследовательских, ассоциаций и союзов профессионалов, а содержательно — отражает разнообразные интересы всего общества. Такой срез общества, который Общественная палата дает на уровне членства, экспертов, партнерских организаций в целом по стране, открывает широкие возможности для ведения многостороннего и многоаспектного социального диалога, в котором есть место и традиционным некоммерческим организациям, и экспертам-профессионалам, и рядовым гражданам.

Общественная палата будет в первую очередь добиваться действенности предлагаемых гражданским обществом инструментов социальных изменений и социального развития и усиления гражданского влияния в целом на принимаемые властью решения. Для этого структура, которая создана, не должна быть застывшей. Жизнь требует активнее использовать потенциал общественной поддержки Палаты при проработке вопросов повестки дня гражданского общества. Этот направленный в будущее процесс, который сегодня позволяет консолидироваться профессиональным, талантливым, серьезным людям, представляющим разнообразный спектр общественных организаций, и есть один из главных результатов деятельности Общественной палаты в 2006 году.

В перспективе надо стремиться к тому, чтобы расширить этот гражданский актив. Только тогда диалог общества и власти сможет вобрать в себя все многообразие проблем, оттенков, компетентно выразив мнение большинства и не игнорируя при этом интересы меньшинств, снабдить общество и государство эффективными кана-

лами обратной связи. В направлении обеспечения полноты обратной связи между обществом и государством Общественная палата сосредотачивает свои стратегические усилия. Оценка этой работе будет дана российским гражданским обществом уже скоро. И Общественная палата готова к продолжению серьезного, заинтересованного, профессионального разговора о состоянии гражданского общества в России и первоочередных и перспективных задачах по его развитию. Настоящий Доклад приглашает всех к широкому обсуждению темы.

На протяжении последних пяти лет диалог общества и власти последовательно развивался, находясь в поиске адекватных и эффективных форм. Принятие Закона «Об Общественной палате Российской Федерации» дополнительно и своевременно усилило одну из важнейших функций гражданского общества по отношению к государству — функцию общественного контроля и общественной экспертизы.

Важнейшим инструментом Общественной палаты является *гласность*. Благодаря ее деятельности было привлечено внимание общества к целому ряду острых явлений, таких, как нарушения прав человека в армии и ситуация с массовым обманом дольщиков, воспроизводящая самые одиозные примеры начала 90-х годов. Возможность Общественной палаты широко разъяснять свою позицию в СМИ позволила внести серьезные коррективы в проекты законов об автономных учреждениях и Едином государственном экзамене, а также в проект закона о ресурсном капитале.

Практика работы показала, что в Закон «Об Общественной палате Российской Федерации» нужно внести некоторые поправки — в частности, поскольку основной, оперативной формой деятельности Палаты является работа ее комиссий, необходимо, чтобы органы власти и управления были обязаны отвечать на запросы комиссий, а не только Палаты в целом. Последнее оттягивает время и нередко делает запрос запоздалым, лишает его актуальности.

Вместе с тем, нередко мнение Общественной палаты игнорируется, причем для этого используются формальные основания. Для усиления эффективности работы Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат целесообразно *наделить их правом законодательной инициативы* на соответствующих уровнях публичной власти, а органы законодательной и исполнительной власти обязать к *публичному и мотивированному ответу* на предложения Общественной палаты в случае их отклонения.

Общественная палата Российской Федерации в ежедневном режиме работает по вопросам восстановления нарушенных прав граждан. Для более эффективной деятельности Общественной палаты в сфере защиты прав граждан и осуществления общественного контроля следует разработать и утвердить регламент проведения общественных расследований.

Начало XXI века характеризуется расширением поля гражданских организаций и инициатив, развитием сотрудничества и позитивной конкуренции среди некоммерческих организаций. Как следствие этих процессов — возрастание интереса к изучению, осмыслению и обмену опытом социальных изменений между участниками гражданского общества. Это расширяет возможности для диалога, создает условия для распространения технологий работы и их эффективного использования.

Должно расти «свободное предпринимательство» в сфере общественной деятельности, когда творческая энергия граждан, направленная на благо общества, будет органическим образом аккумулироваться из нужд и интересов локальных сообществ. Именно на этом уровне находится наиболее перспективная линия для прирастания гражданской активности в России.



**О Б Щ Е С Т В Е Н Н А Я П А Л А Т А**

**Р О С С И Й С К О Й Ф Е Д Е Р А Ц И И**

# **ПРИЛОЖЕНИЕ**

## **Мониторинг гражданского общества в Российской Федерации**

2006

# Организация мониторинга гражданского общества

## Государственный университет – Высшая школа экономики:

- ✓ разработка методологии мониторинга гражданского общества в России;
- ✓ координация исследований;
- ✓ анализ результатов.

## Росстат:

- ✓ данные государственной статистики.

## Аналитический центр Юрия Левады:

- ✓ ретроспективный анализ исследований Левада-Центра;
- ✓ репрезентативный опрос населения: октябрь 2006 года, 120 вопросов, опрошено 3021 чел. в возрасте 18 лет и старше, география: 7 федеральных округов, города и сельская местность;
- ✓ пилотный опрос служащих городских администраций: ноябрь 2006 года, 40 вопросов, опрошено 103 чел., география: 7 федеральных округов, 53 города, вкл. Москву и СПб;
- ✓ качественное исследование: ноябрь 2006 года, 4 фокус-группы и 8 индивидуальных интервью с представителями НКО и бизнесменами, география: Москва, Владимир.

# Организация мониторинга гражданского общества

## **РОМИР-Мониторинг:**

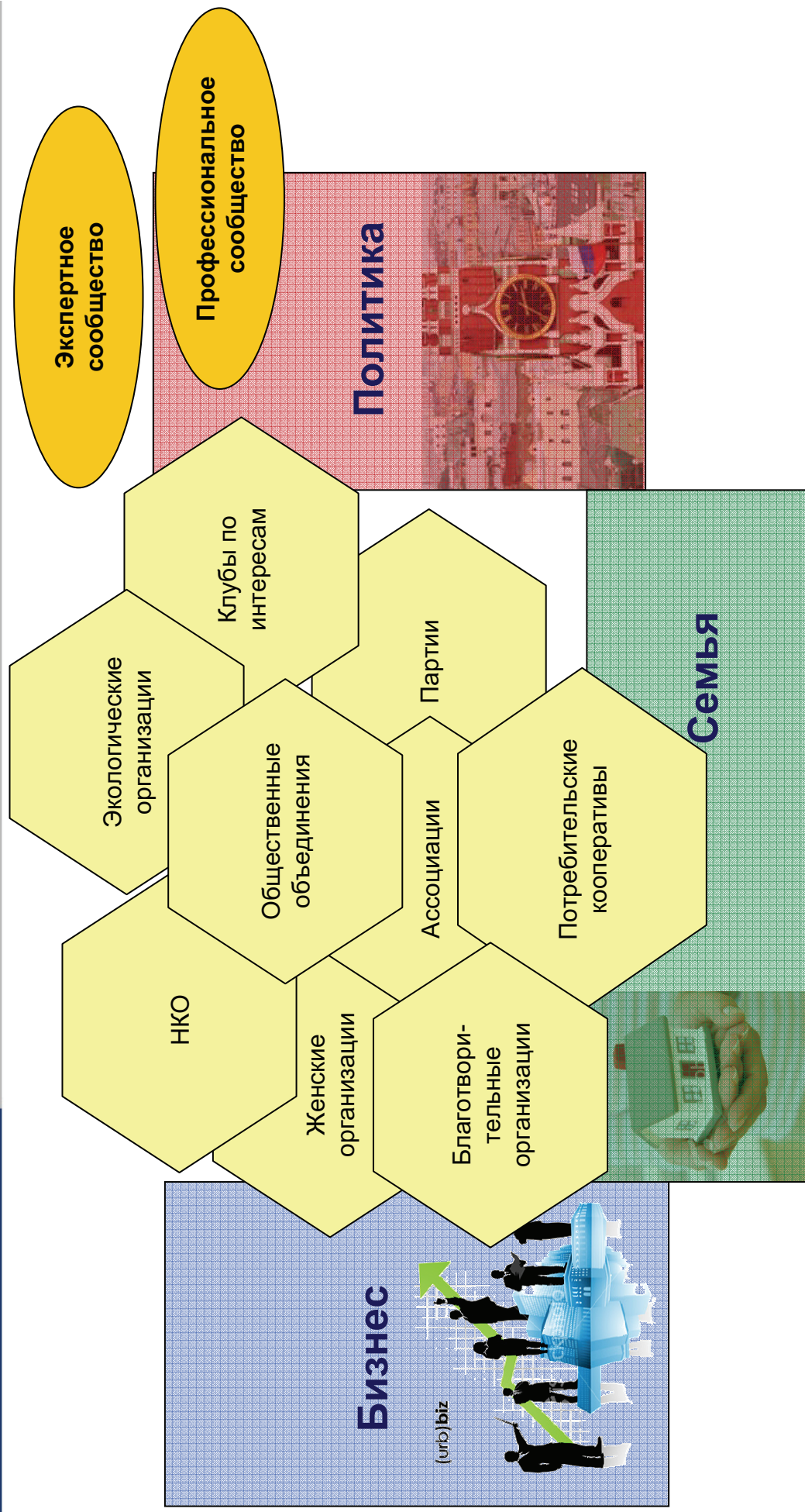
- ✓ опрос представителей некоммерческих организаций: ноябрь-декабрь 2006 г., репрезентативный опрос НКО, 1137 интервью, география: 7 федеральных округов, 66 городов, вкл. Москву и СПб.

## **ЦИРКОН:**

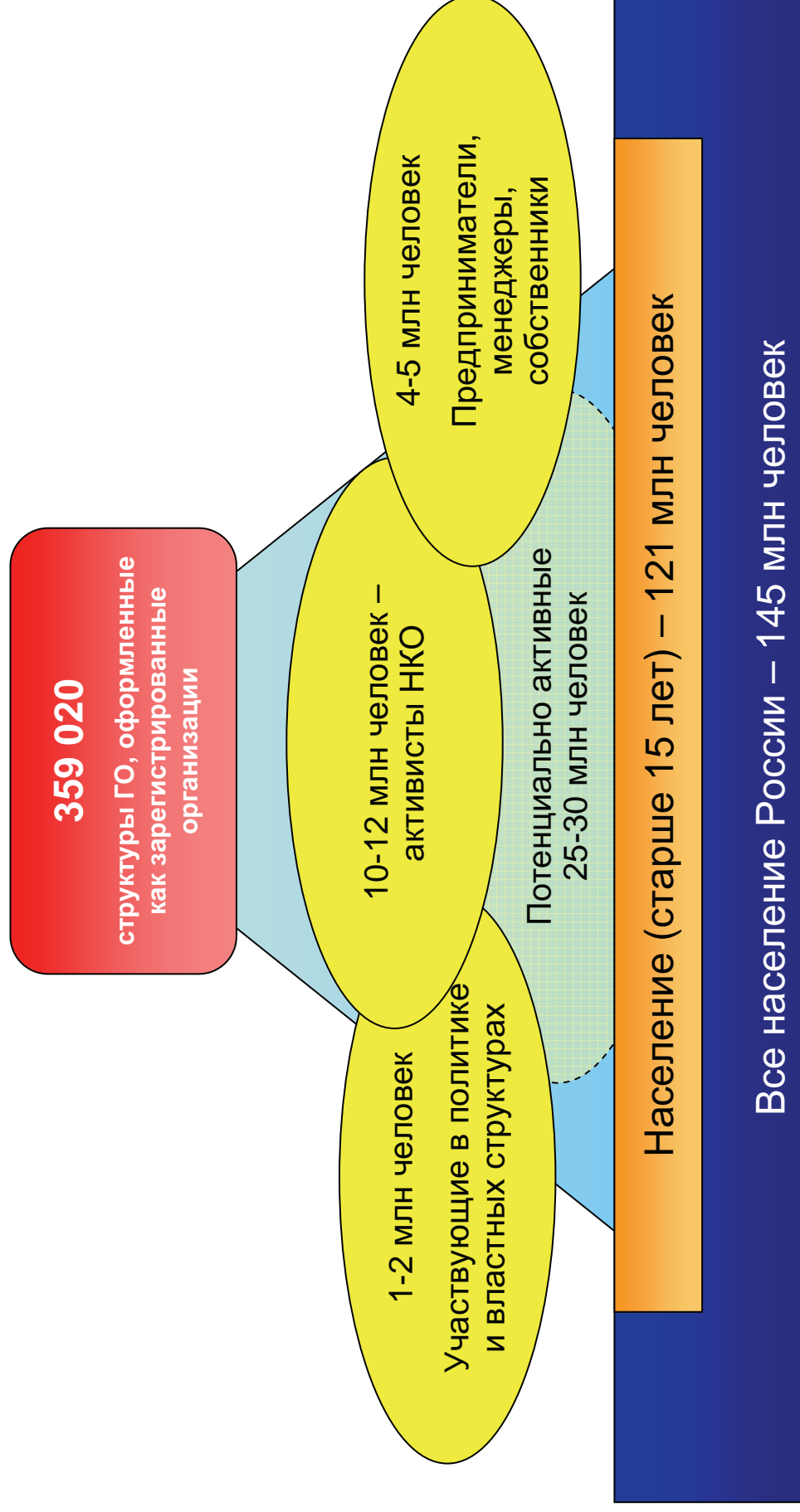
- ✓ формирование базы данных НКО Общественной палаты РФ (около 2000 организаций по России);
- ✓ сбор данных вторичных источников о текущем состоянии третьего сектора в стране (результаты социологических исследований, данные госстатистики, региональные базы данных НКО и пр.);
- ✓ обобщение материалов.



# Структура гражданского общества



# Масштаб гражданского общества в России



# Размеры гражданского общества

## Россия

- 350 тыс. НКО
  - 142,8 млн человек
- экономически активное население –  
74,6 млн человек  
(окт. 2006, Росстат)

## США

- 1,5 млн НКО \*
  - 286 млн человек
- экономически активное население –  
149,3 млн человек  
(2005, ОЭСР)

## Индия

- 1 млн. НКО \*
  - 1025 млн человек
- экономически активное население –  
389 млн человек  
(2001, МОТ)

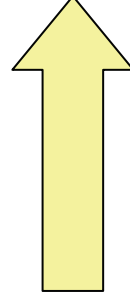
## Китай

- 280 тыс. НКО \*\*
  - 1,3 млрд человек
- экономически активное население –  
890 млн человек  
(2003, Cornell Law School)

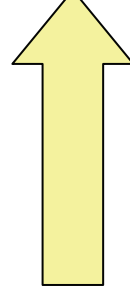


## Международные НКО \*\*\*

6 тыс.  
1990 г.



26 тыс.  
1996 г.



40 тыс.  
2001 г.

\* Источник: McGann J., Johnstone M. *The Power Shift and the NGO Credibility Crisis* // *Brown Journal of World Affairs. Global Policy Forum. Winter-Spring 2005.*

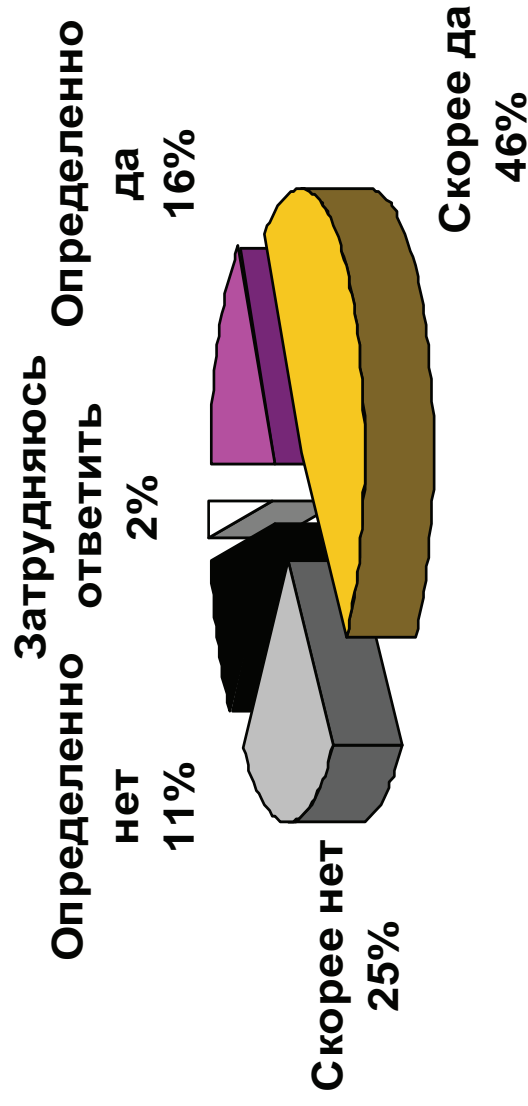
\*\* Mooney P. *How to Deal with NGOs. Part I – China* // *YaleGlobal. 1 August. 2006* (Yale Center for the Study of Globalization).

\*\*\* *The Economist; Anheier H. et al. Global Civil Society. OUP, 2001*

# Социальный и экономический фон гражданского общества

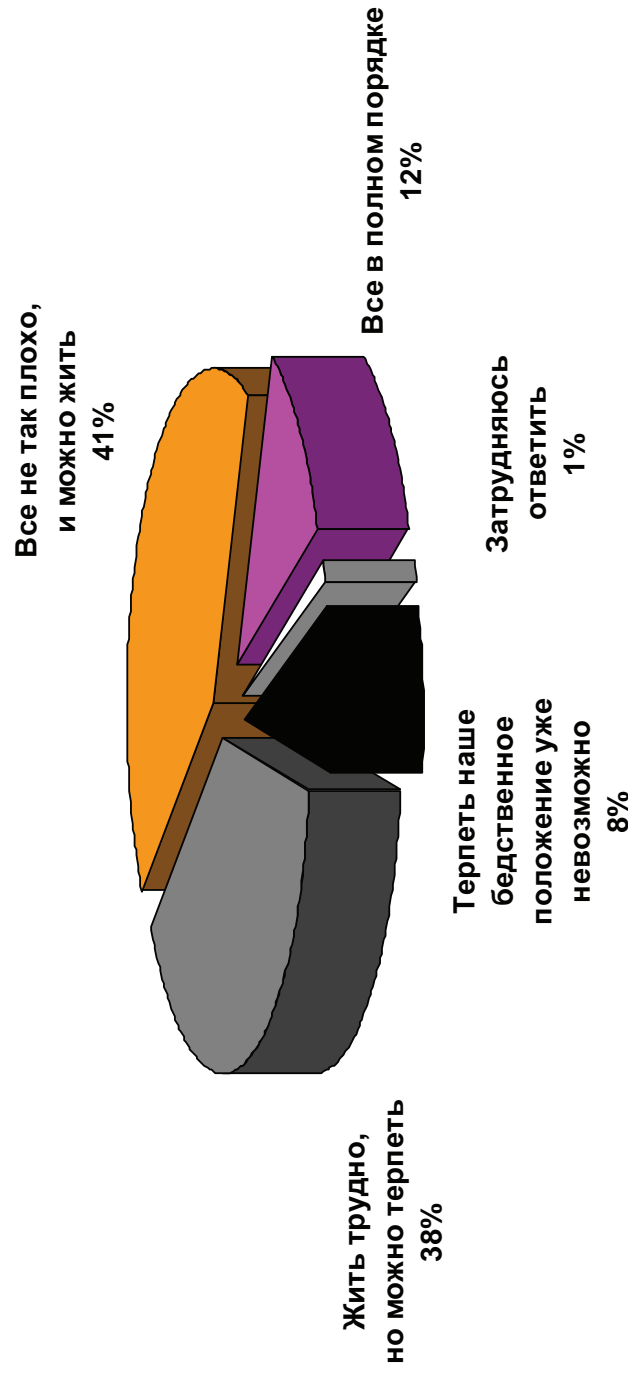
## Социальный и экономический фон гражданского общества: удовлетворенность жизнью

Скажите, пожалуйста, довольны ли Вы своей жизнью?



## Социальный и экономический фон гражданского общества: мнение о своем положении

Какое из следующих высказываний более всего соответствует Вашей  
жизненной ситуации, жизни Вашей семьи?



# Социальный и экономический фон гражданского общества: новые ощущения

Какие чувства окрепли в последнее время  
среди окружающих?

- Надежда 34%
- Чувство собственного достоинства 16%
- Уверенность в завтрашнем дне 15%
- Чувство свободы 14%

**Чувство ответственности за происходящее:**

- вокруг 9%
- в стране 7%

- Стыд за происходящее 18%
- Обида за свой народ 33%
- Зависть 13%
- Озлобленность, агрессивность 18%

- Усталость, безразличие 33%
- Одиночество, заброшенность 13%
- Страх 13%
- Растерянность 16%
- Отчаяние 13%

# Социальная база гражданской активности

## Потенциал социальной гражданской активности населения:

Ценности	очень важно	важно
Востребованность	25%	44%
Социальный статус	18%	31%
Делать что-то для других	13%	39%
Участвовать в жизни религиозной общины	4%	10%

Ценности	очень важно	важно
Крепкая семья	70%	24%
Материальная независимость	51%	39%
Достаток	41%	39%
Безопасность	56%	36%

Досуг	сейчас	хотел бы
Клубы, увлечения	9,9%	12,8%
Образование, библиотеки	7,3%	12,6%
Участие в общественных организациях	1,3%	4,1%



# Что волнует людей?

## Вообще

Рост цен, обесценивание денег – **66%**  
Ухудшение здоровья,  
невозможность получить  
качественную медпомощь – **53%**  
Угроза обнищания  
Произвол милиции  
Возможность кражи, нападения  
Произвол бюрократов  
Наркомания

**28-30%**

## В своей местности

Безработица – **47%**  
Низкий уровень зарплат и пенсий – **66%**  
Цены на ЖКХ – **55%**  
Плохие дороги – **36%**  
Пьянство, алкоголизм – **43%**  
Наплыв приезжих, в т.ч. из зарубежья – **12%**  
Произвол милиции – **10%**

## В своей семье

Рост цен – **68%**  
Нехватка денег и времени для решения  
бытовых проблем – **52%**  
Недоступность хорошей медпомощи – **30%**  
Не хватает средств, чтобы соответствовать  
своему положению в обществе – **25%**

# Российские граждане - 2006

## Потенциал коммуникации

**Интернет-пользователи – 12-13%**

- чаты 4%
- форумы 2%

**Телефонные разговоры или переписка с далекими друзьями несколько раз в месяц и чаще – 16%**

**Совместное проведение времени НЕ с родственниками (несколько раз в месяц и чаще) – 23-30%**

## Потенциал кооперации

**22% – на работе принято «сбрасываться» для решения серьезных проблем**

**10% – помогает при переезде, ремонте**

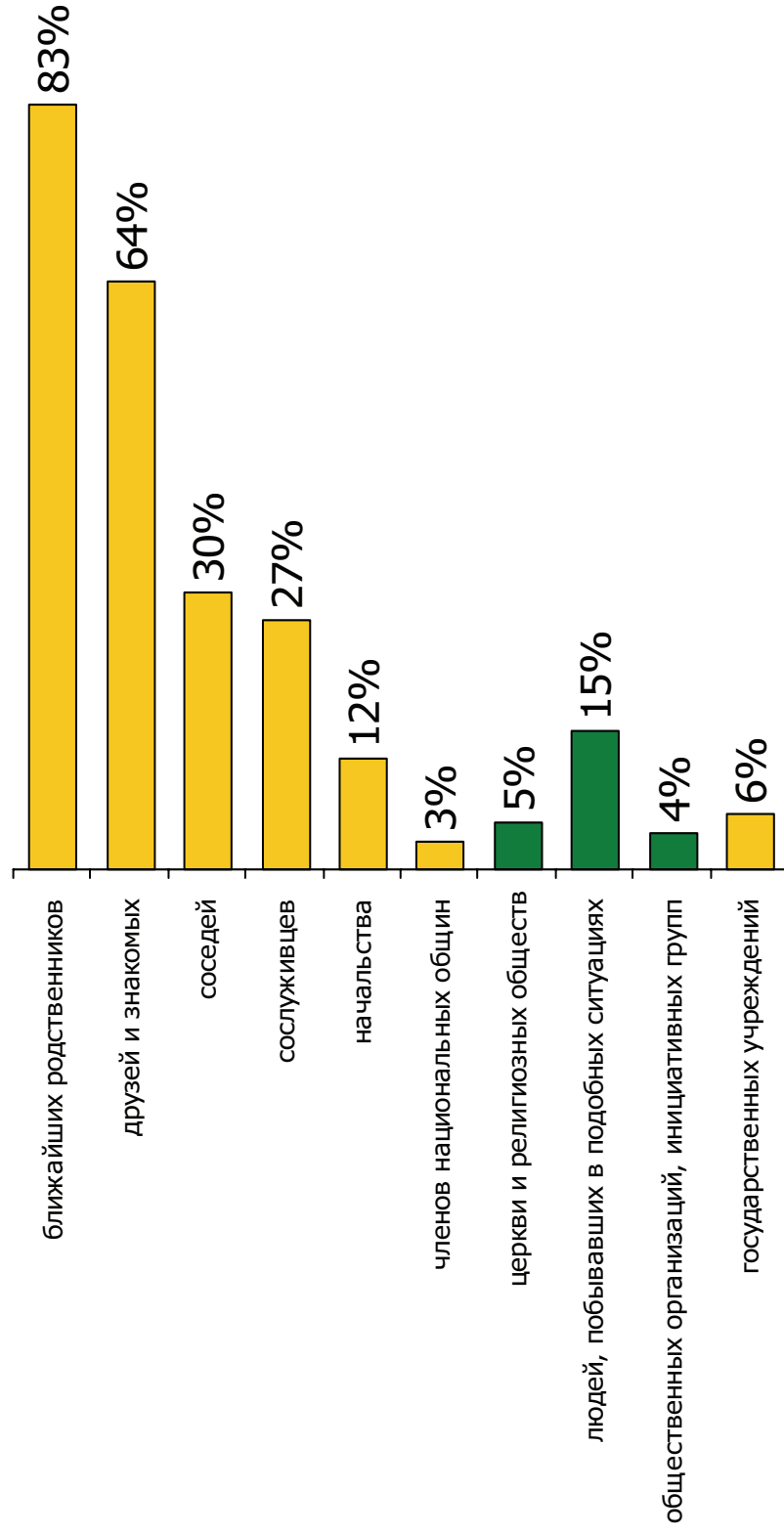
## Материальная помощь

**76% граждан оказывали в последние 2-3 года помощь кому-либо кроме родственников**

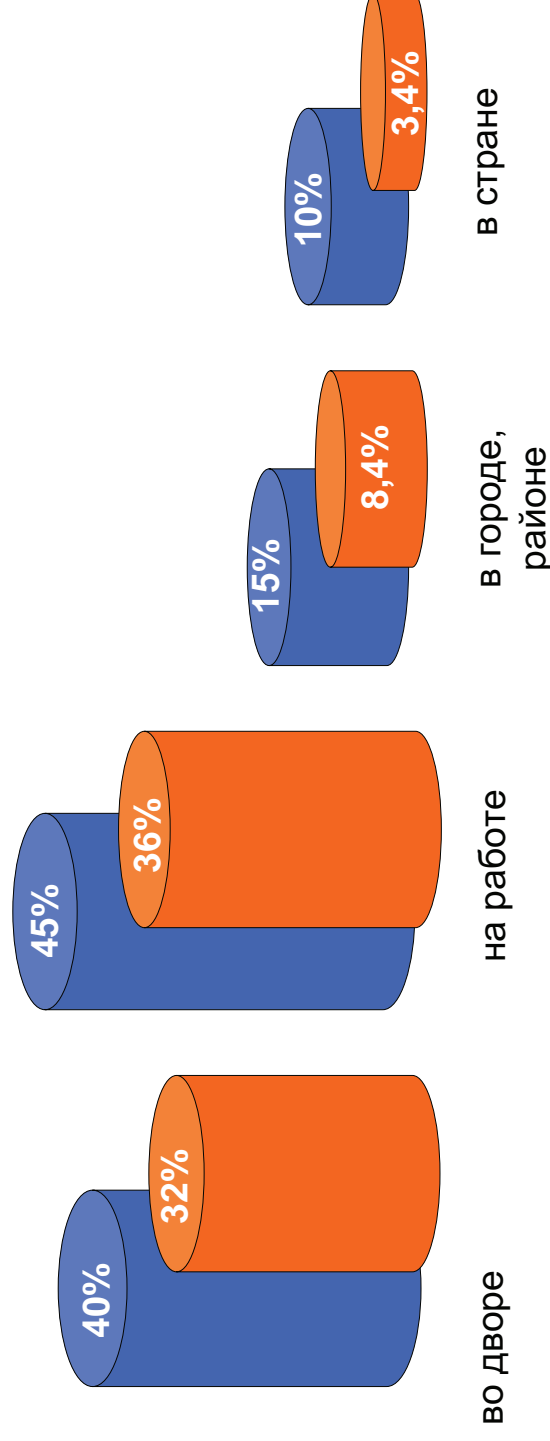
**9% – в том числе через посредников**

## Потенциал социальной поддержки: ожидания

**Бывает, что у людей возникают тяжелые жизненные проблемы.  
В какой мере Вы могли бы полагаться на помощь?..**



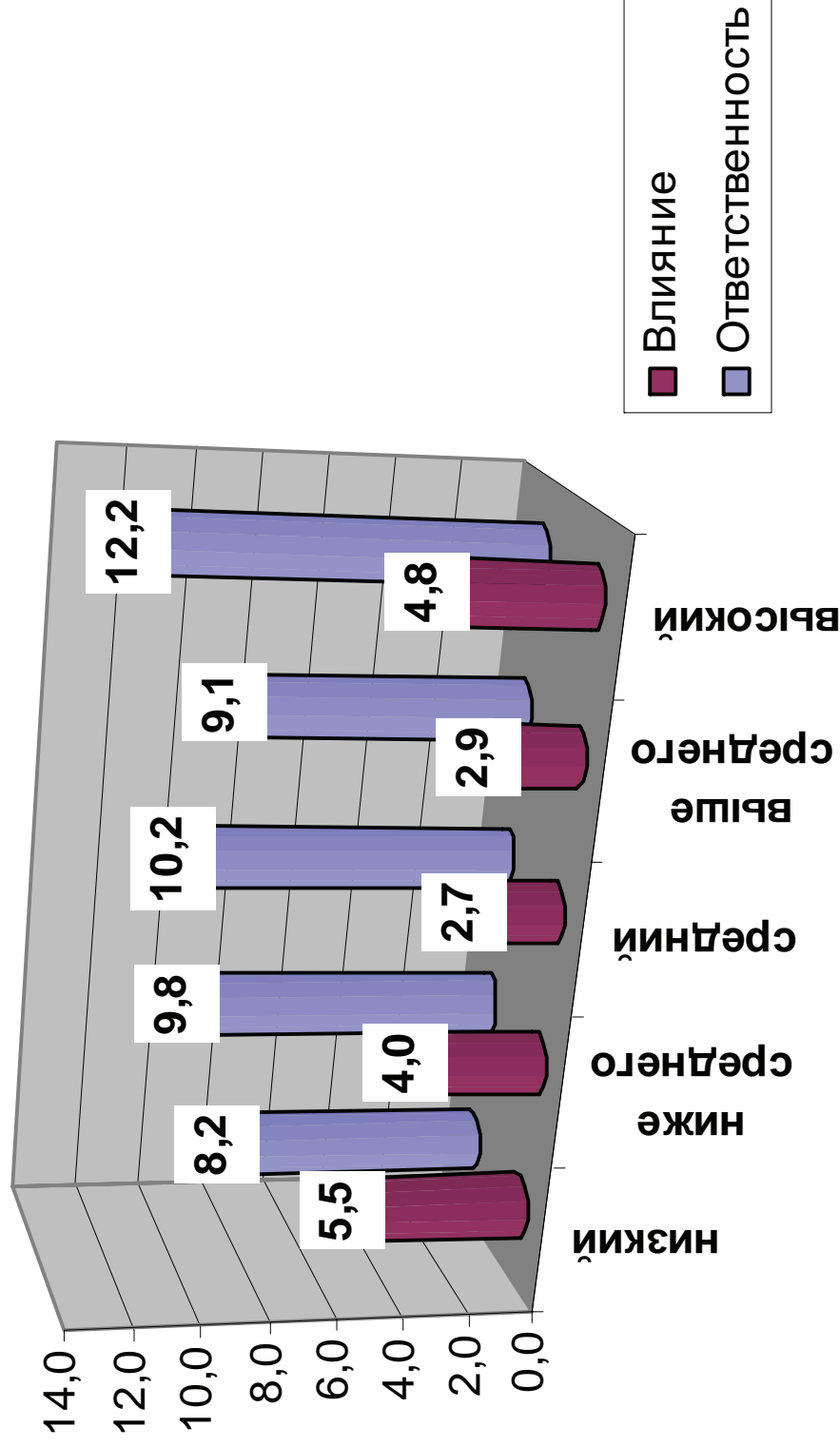
## Гражданская активность: ответственность и влияние



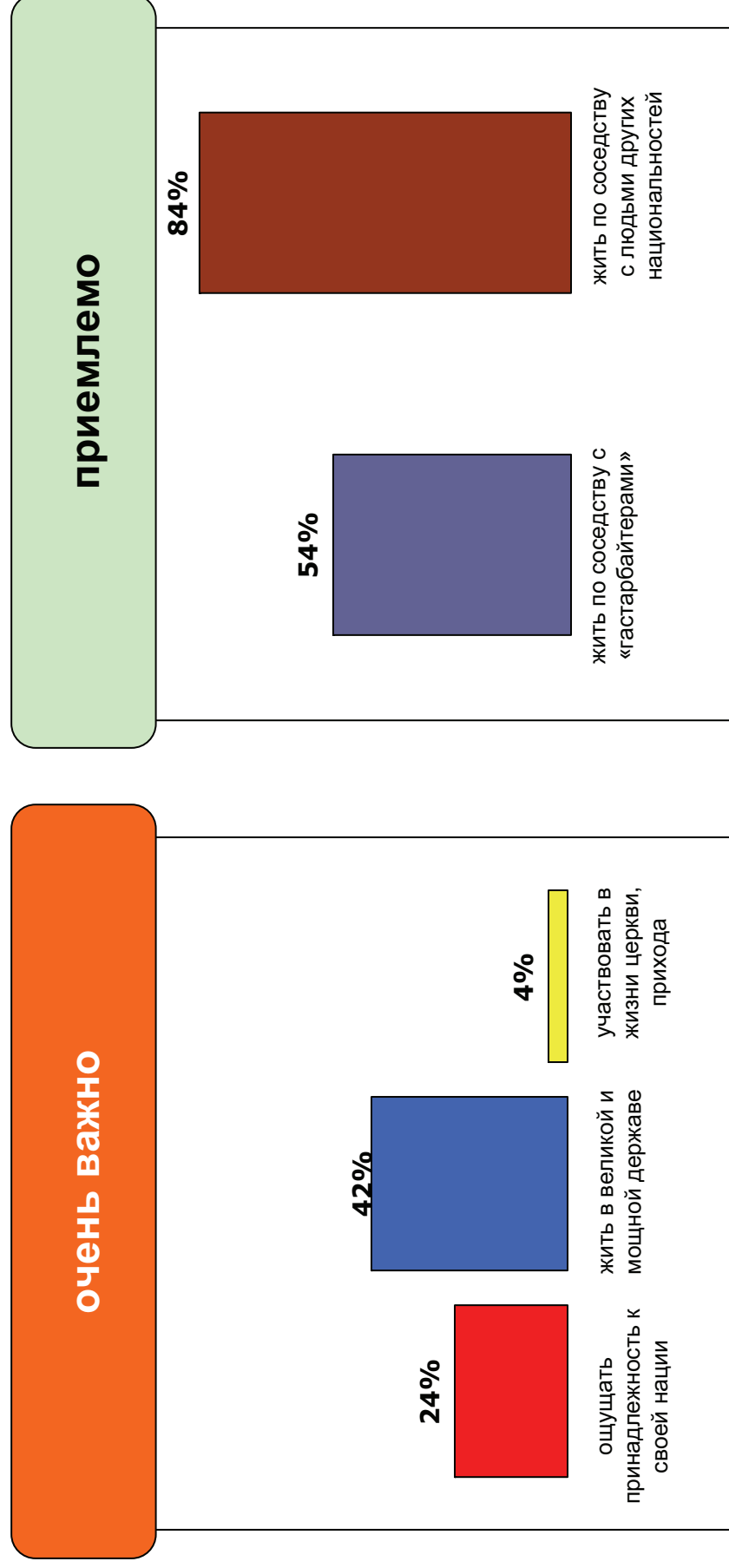
- В полной или значительной мере ощущают ответственность за происходящее...
- Чувствуют себя способными влиять на происходящее...

## Гражданская активность и социальная ответственность. Провал «среднего класса»

### Ответственность за свой город/район и возможность влиять на ситуацию (дифференциация по потребительскому статусу)

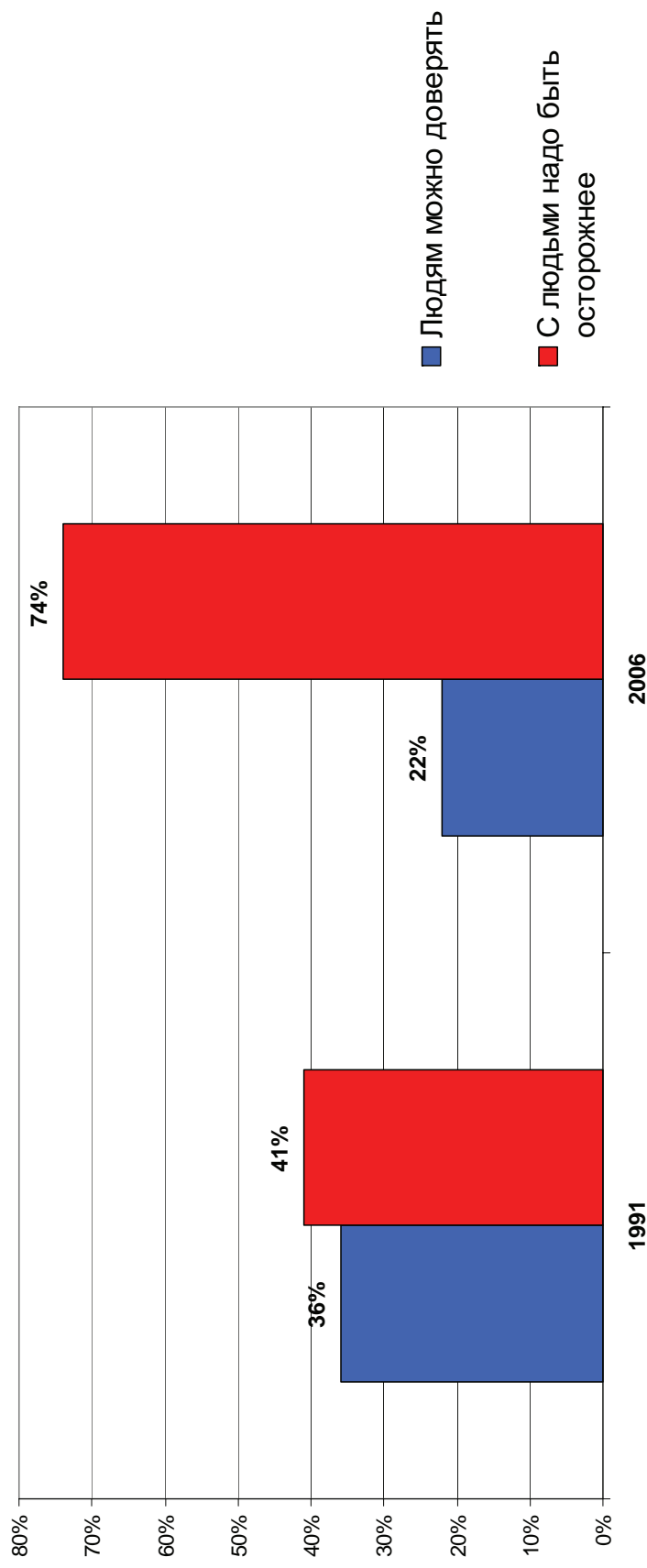


## Самодентификация большинства людей не создает серьезных межнациональных, межконфессиональных и иных подобных барьеров



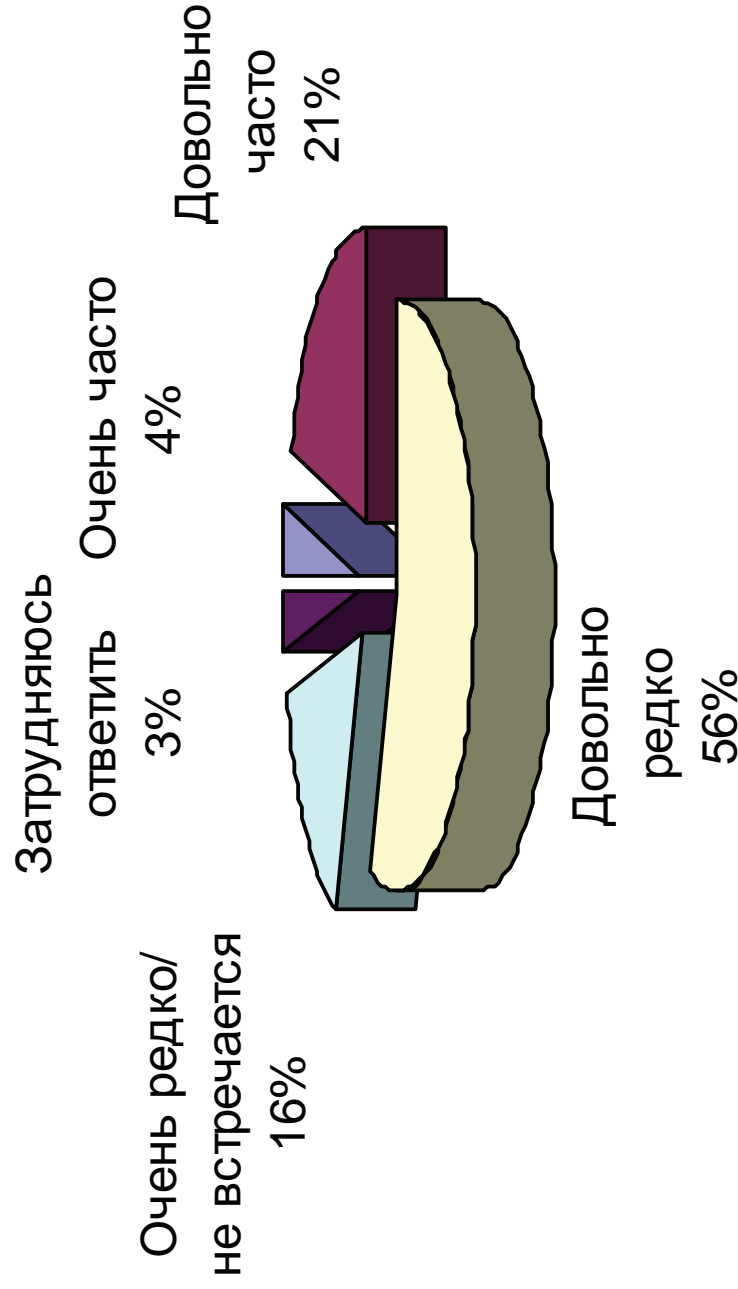
# Проблема доверия

Дефицит доверия –  
препятствие к совместным действиям



## Что можно часто встретить среди окружающих?

Как Вы считаете, насколько часто можно встретить сейчас среди окружающих Вас людей готовность помогать друг другу?

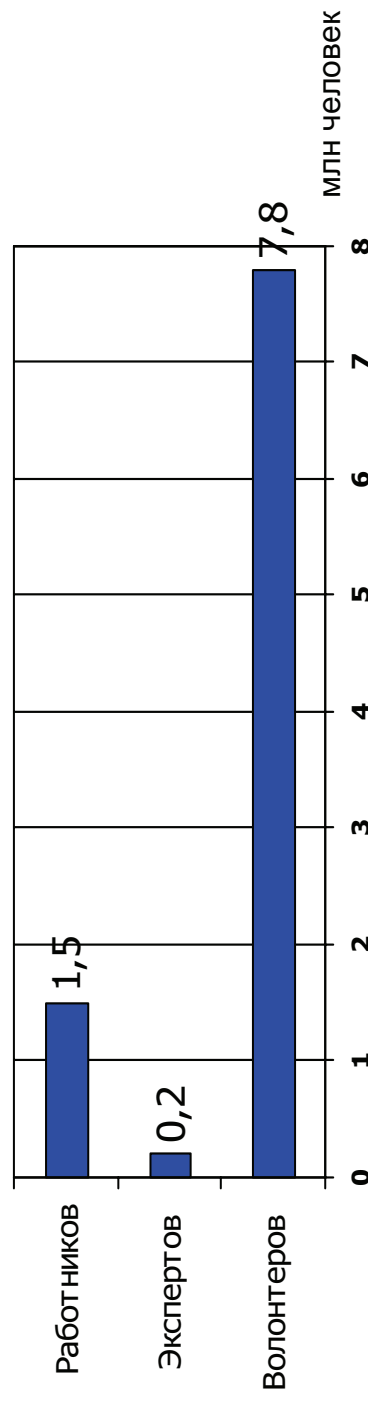




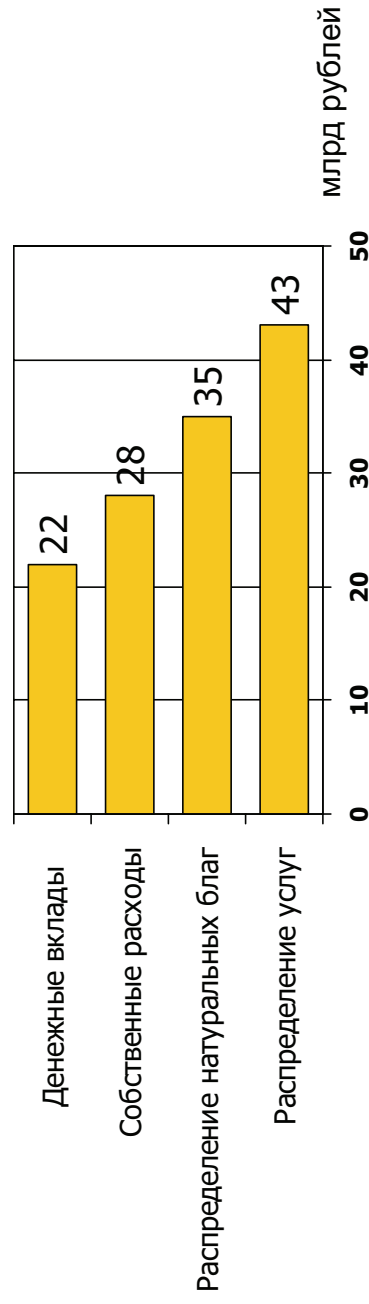
# Портрет НКО

# Первая оценка экономического масштаба НКО и общественных движений в России

Количество «живых» организаций – 70 тыс. (из 359 тыс. зарегистрированных)



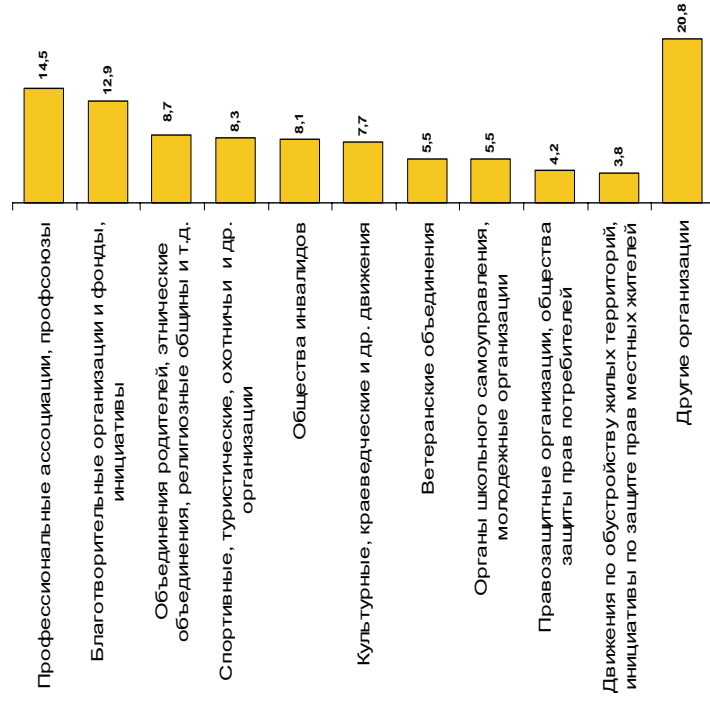
Бюджет – 128 млрд руб. (0,5% ВВП без учета вклада волонтеров)



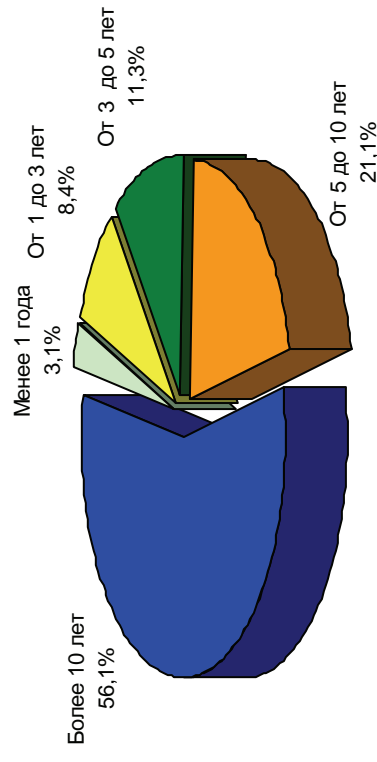
Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR Monitoring, данные Аналитического центра Юрия Левады; число активных НКО получено путем сопоставления среднего числа волонтеров в одном НКО и процента граждан, заявивших, что они являются волонтерами

# Структура НКО в России

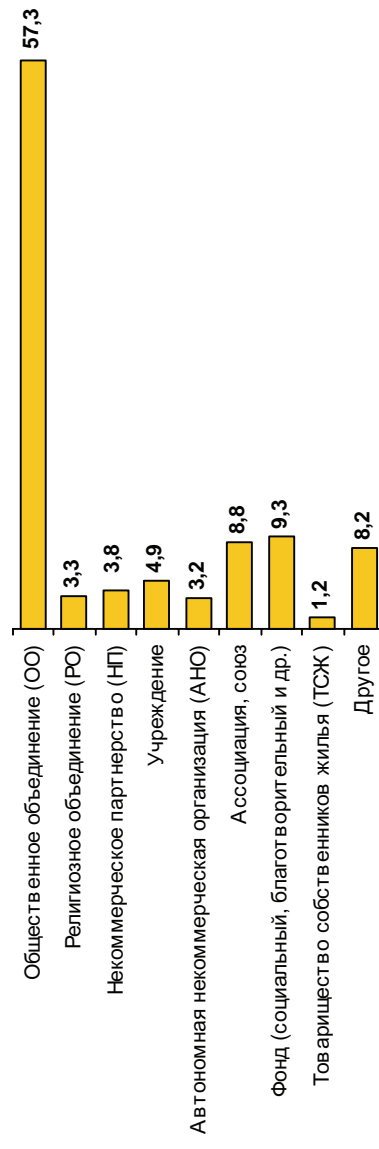
Распределение НКО по типу деятельности, %



Распределение НКО по длительности существования



Распределение НКО по юридической форме, %

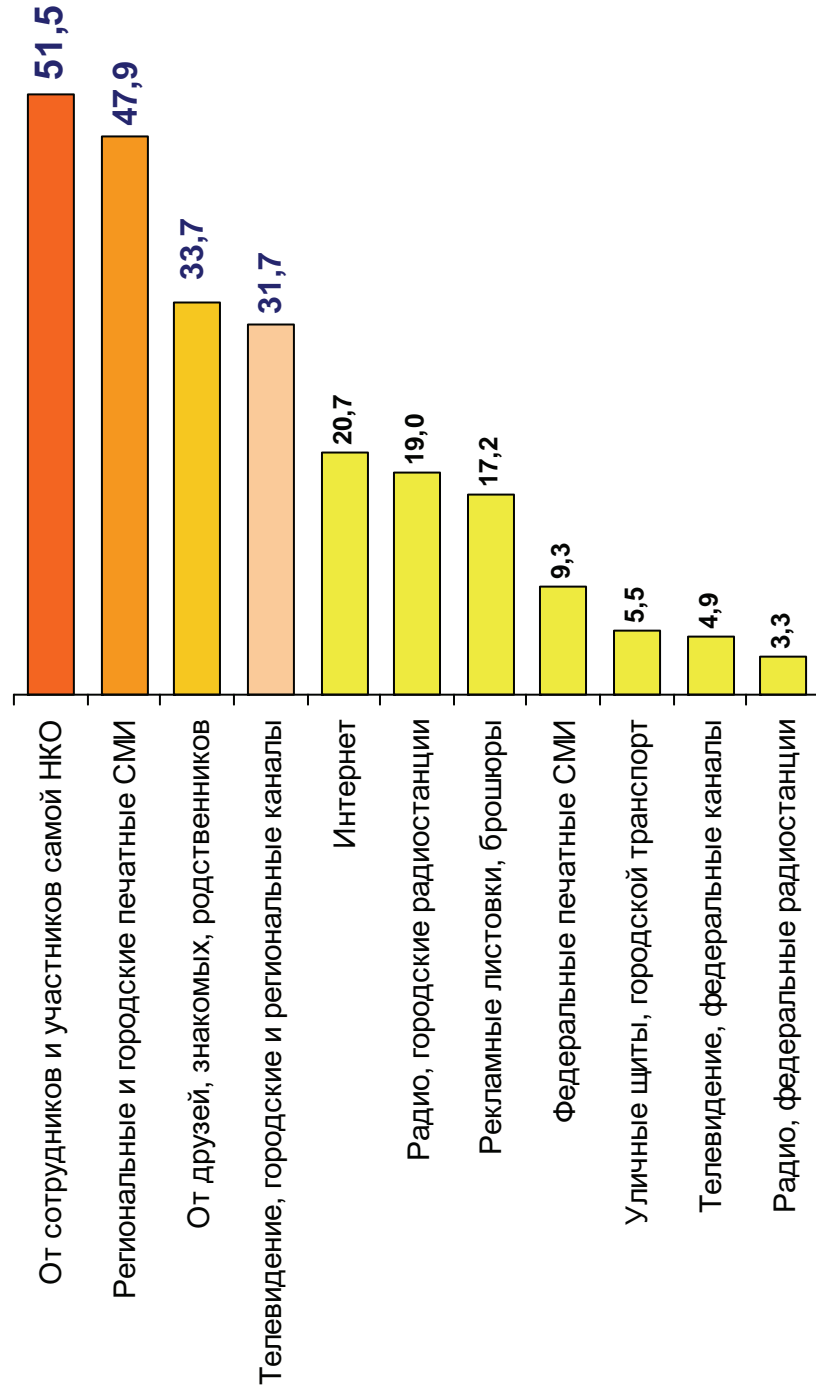


# Региональное развитие НКО



## Как НКО распространяют информацию о себе

Распределение источников информации, из которых реципиенты получают информацию о деятельности НКО



## Взаимодействие с другими НКО

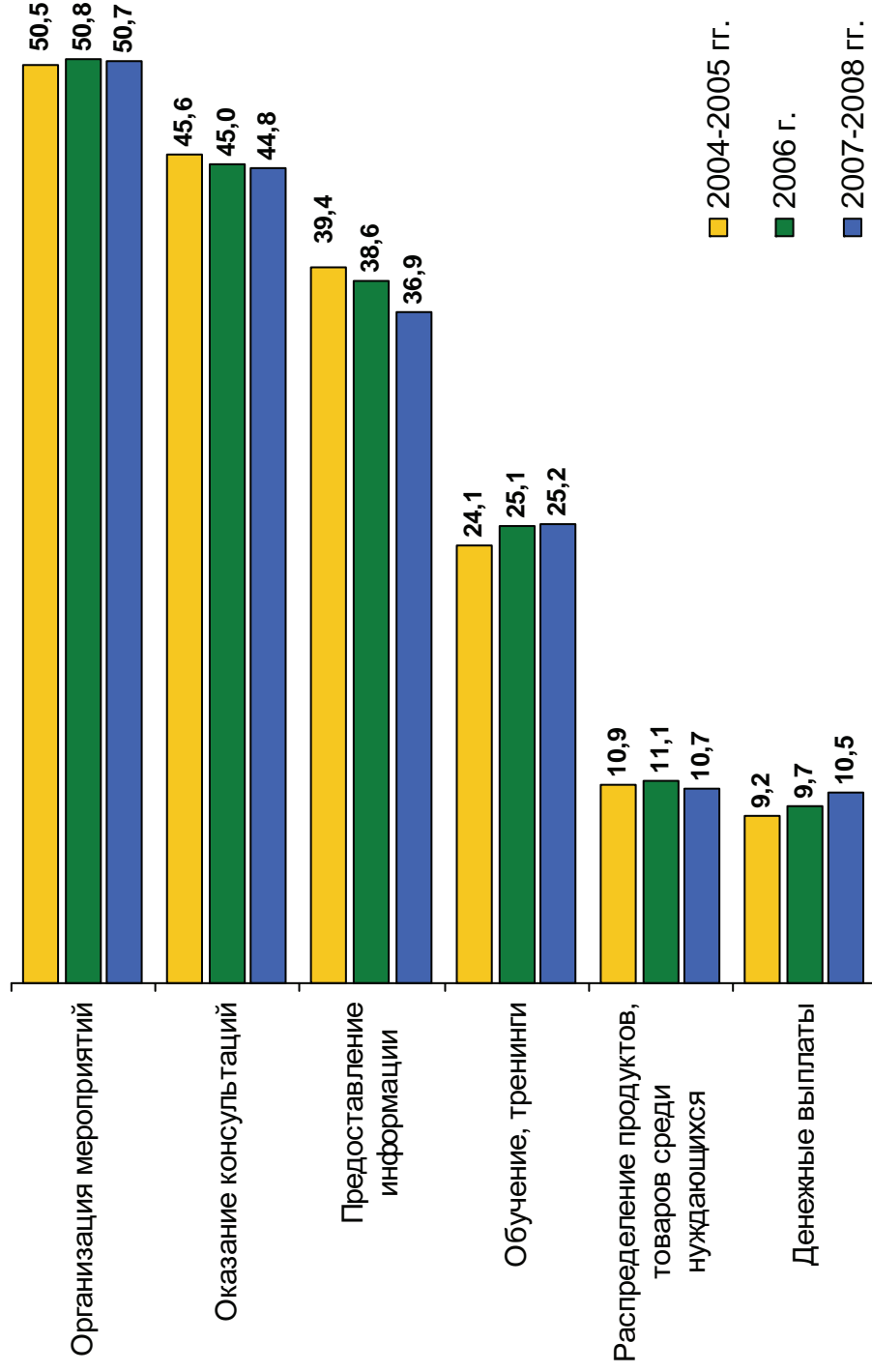
### Не взаимодействуют – 15%

- Например,
- **21,8%** НКО, занятых в благотворительной деятельности
  - **30,2%** НКО, занятых по обустройству жилищных территорий, и инициативные группы по защите прав и интересов местных жителей

### Взаимодействуют – 85%

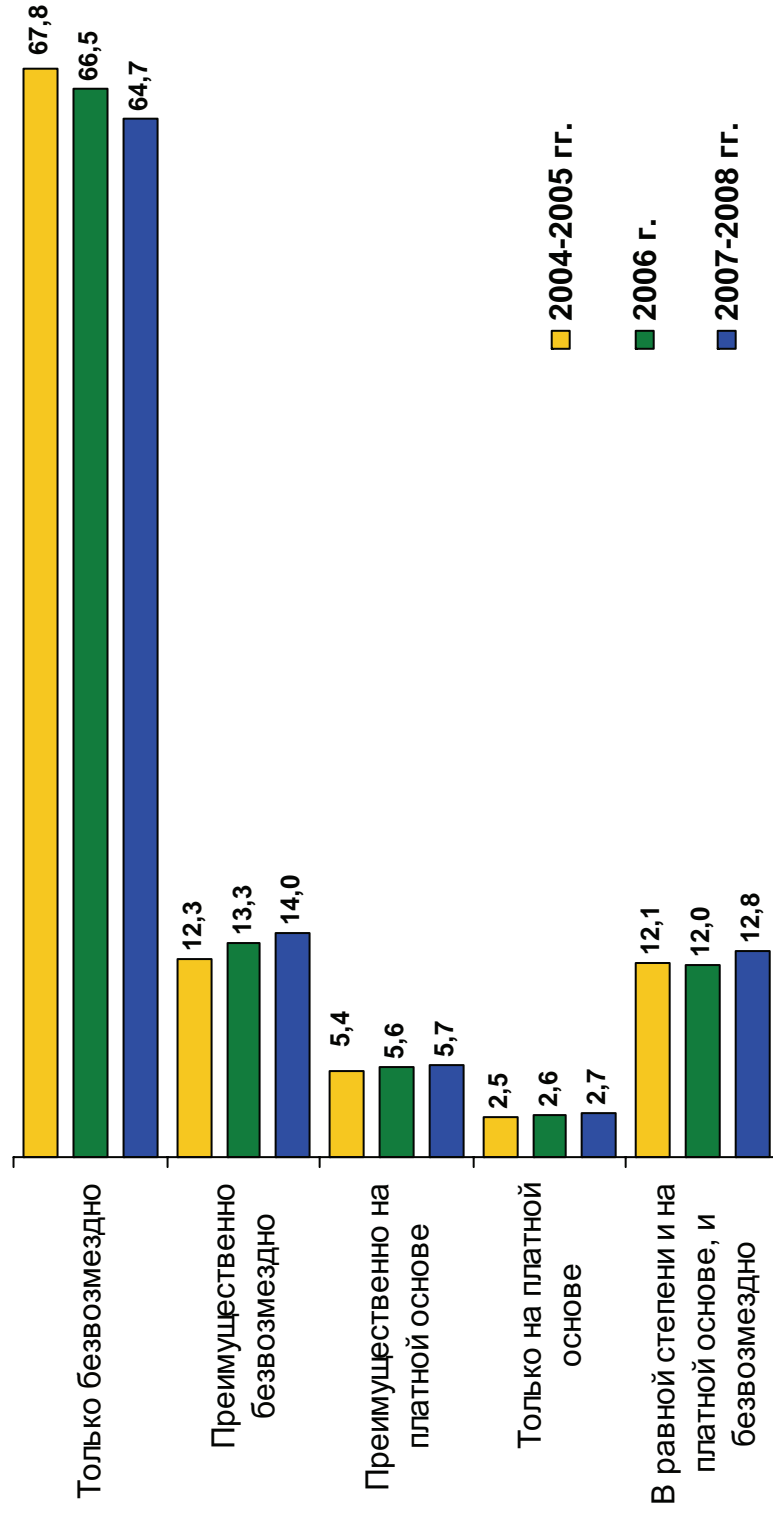
- Совместная организация мероприятий – 54%
- Информационное сотрудничество – 50,5 %
- Взаимное консультирование – 37,4%
- Совместное участие в целевых программах – 25,4%
- Совместное обращение в СМИ – 24,4%

## Распределение НКО по основным формам предоставляемых услуг



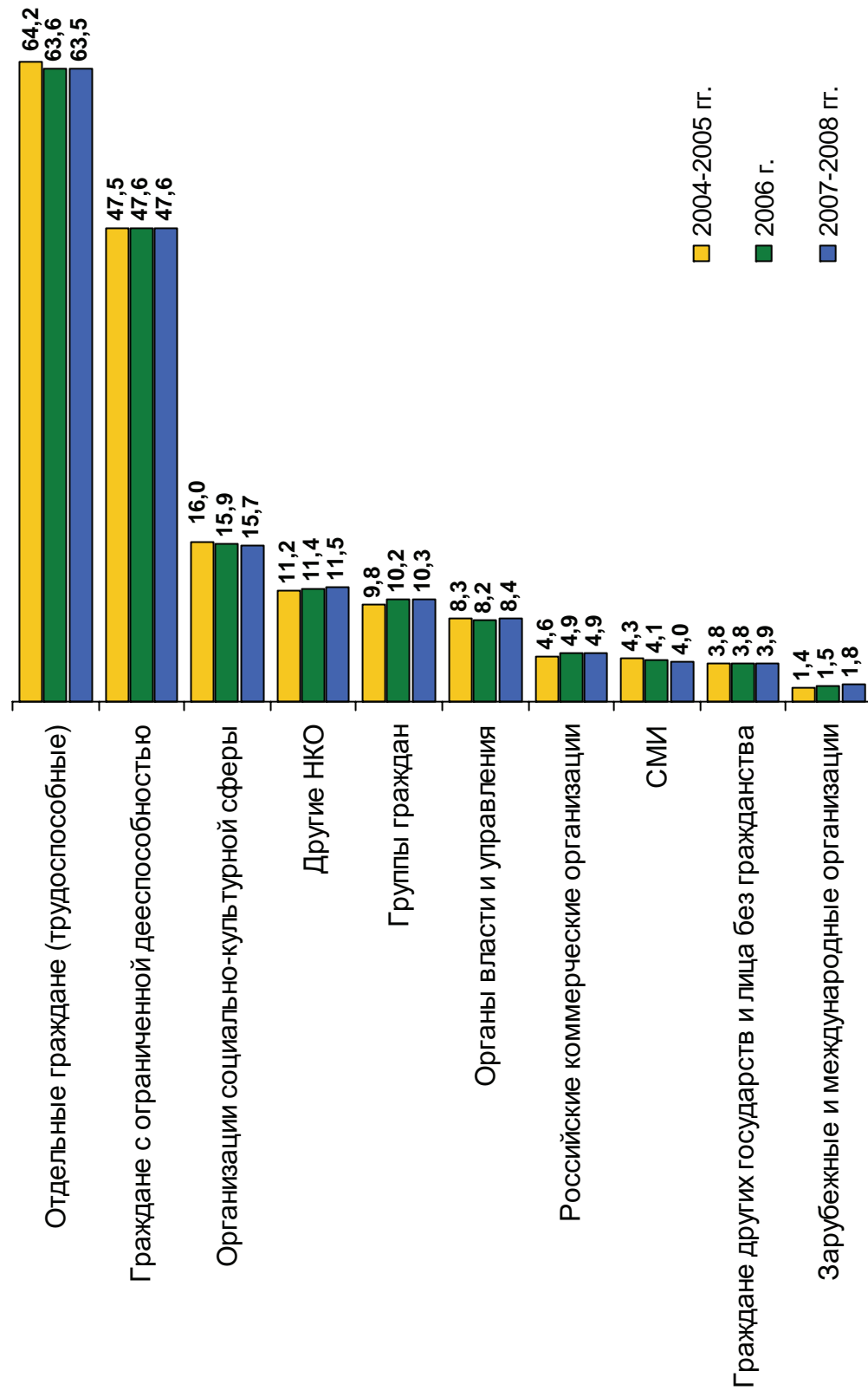
# Платные/бесплатные услуги НКО

Распределение НКО по основным формам предоставления услуг НКО

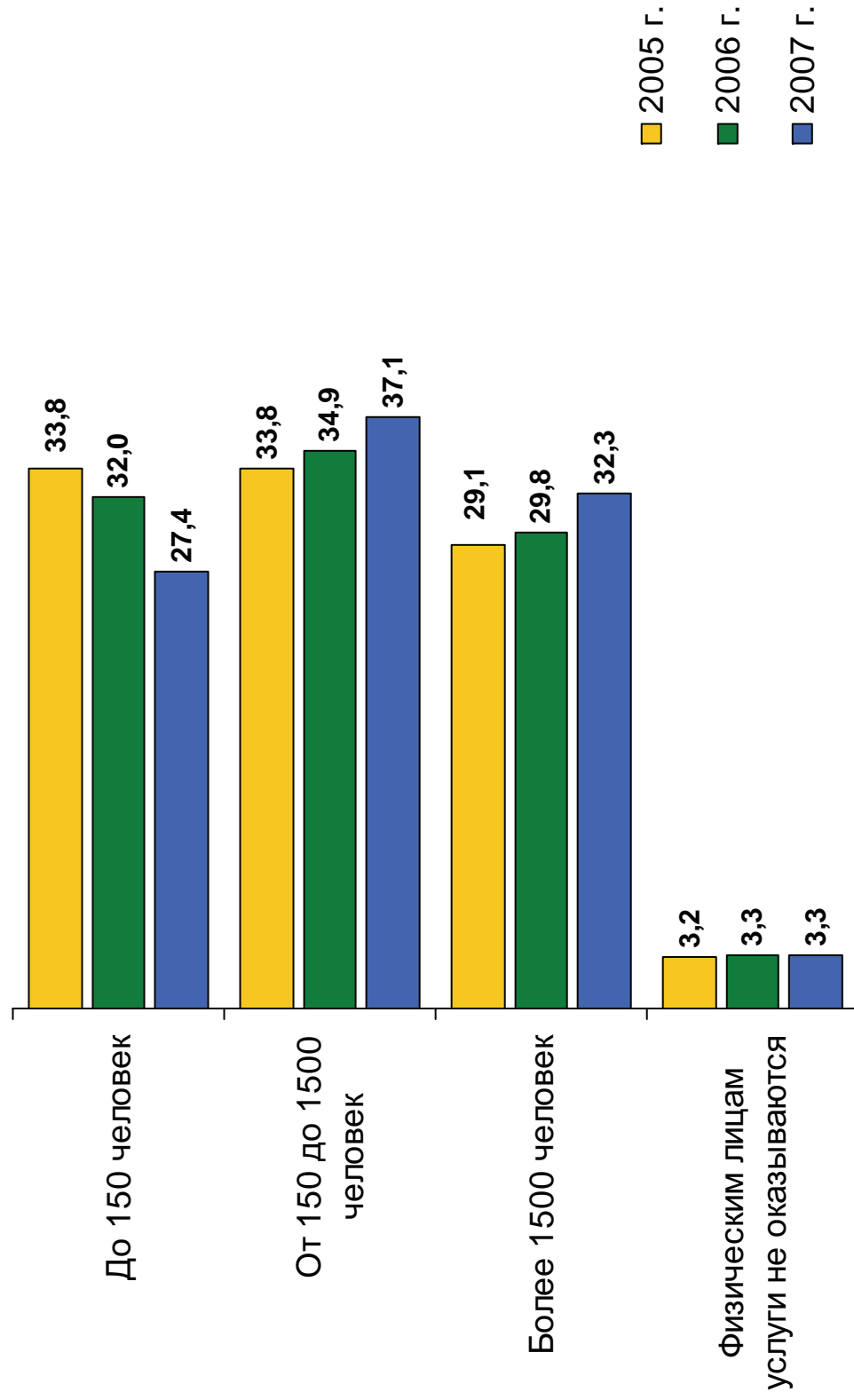




# Основные реципиенты услуг НКО

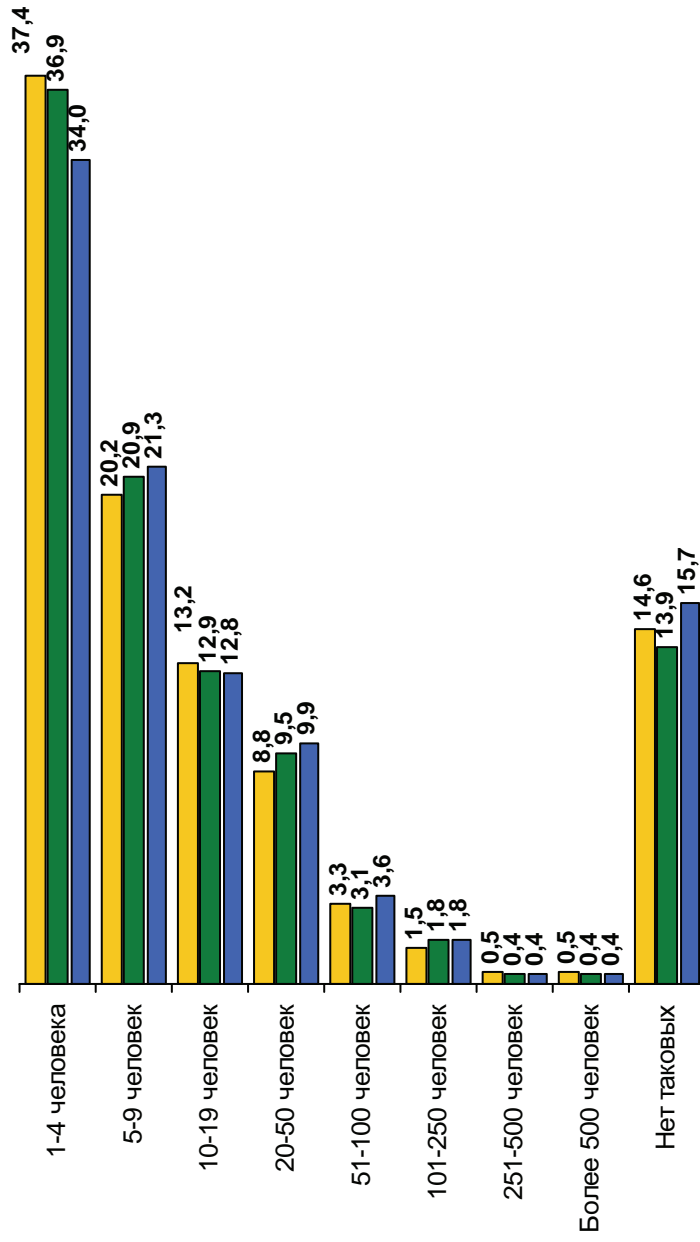


## Распределение НКО по количеству физических лиц — реципиентов услуг организаций (по группам)



# Штатные сотрудники НКО

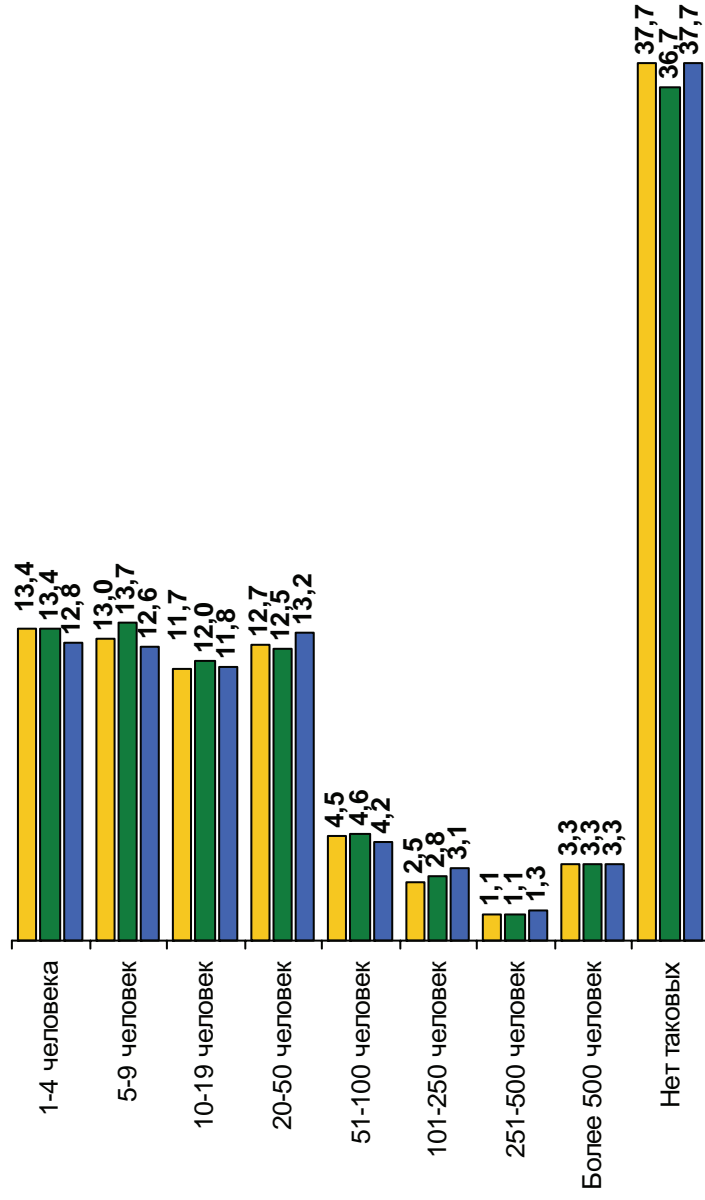
Численность штатных сотрудников в составе НКО, 2005-2007 годы



	2005 год	2006 год	2007 год
Средняя численность штатных сотрудников в составе НКО	21	21	22

# Внештатные сотрудники НКО

Численность внештатных сотрудников в составе НКО, 2005-2007 годы

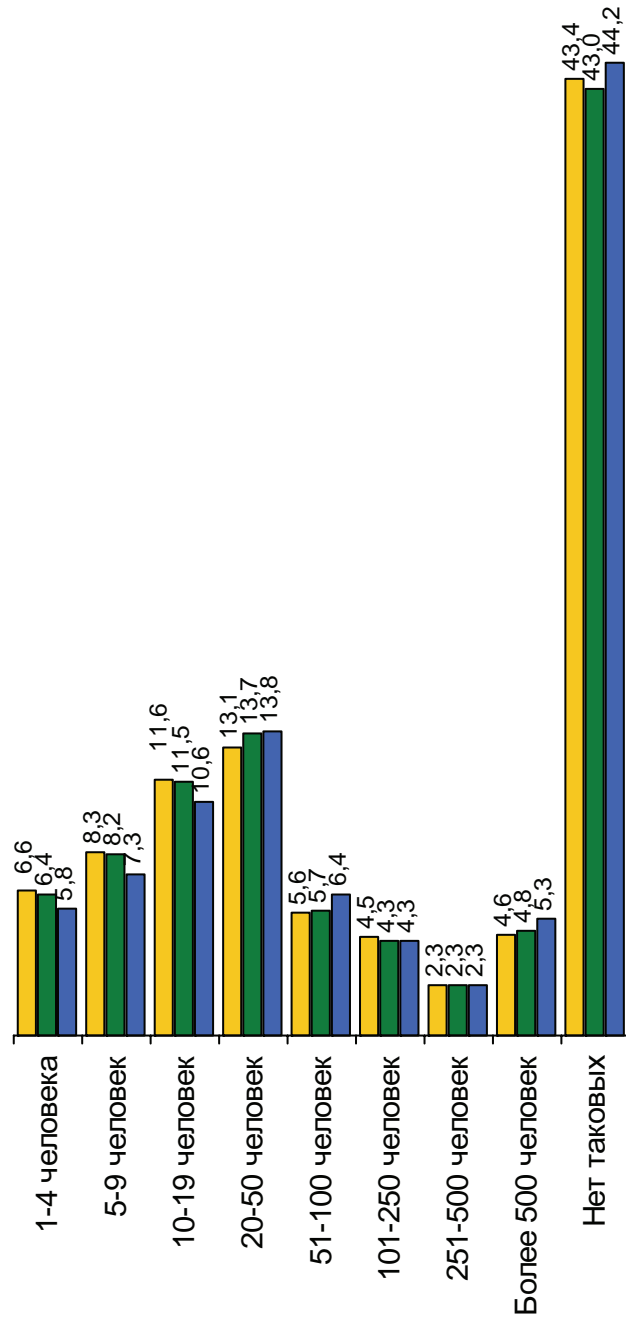


	2005 год	2006 год	2007 год
Средняя численность внештатных сотрудников в составе НКО	70	70	74

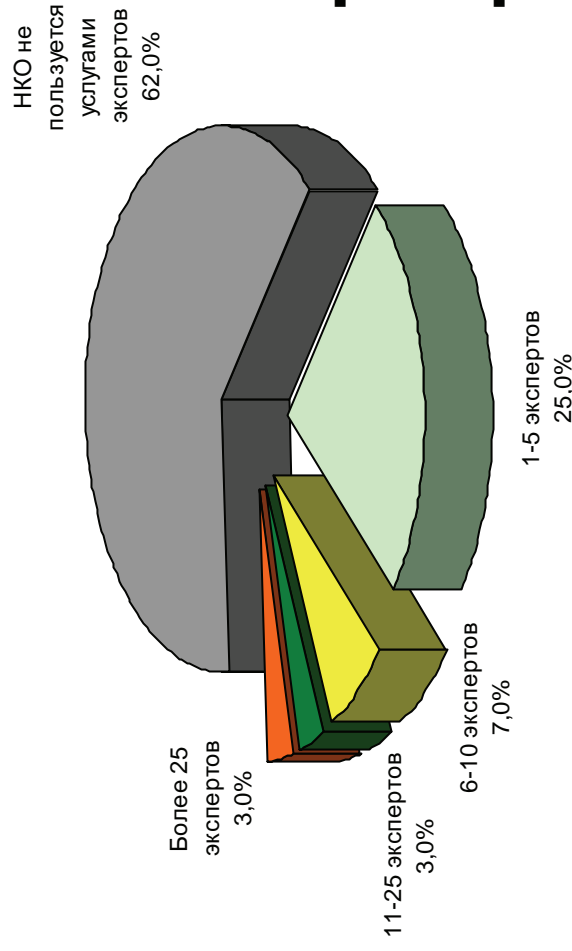
# Волонтеры

Средняя численность волонтеров в составе НКО, 2005–2007 годы  
(количество высчитано из числа НКО, имеющих данную категорию сотрудников)

	2005 год	2006 год	2007 год
Средняя численность волонтеров	110	112	121



## Экспертная поддержка НКО

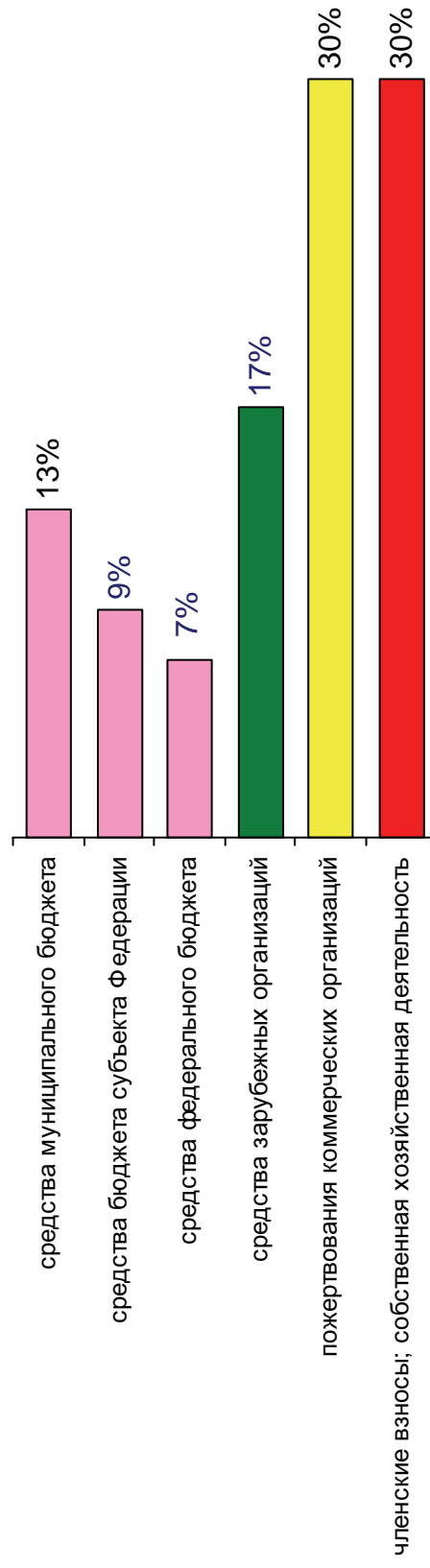


- В каждой четвертой организации в течение года работают от 1 до 5 приглашенных экспертов, в 7,0% НКО – от 6 до 10 человек.
- Среднее количество приглашенных экспертов в год составляет 7 человек. Чем меньше по длительности работает НКО, тем с большим количеством экспертов она взаимодействует.
- Органы школьного самоуправления/молодежные организации, НКО СЗФО, организации с уровнем денежных поступлений, превышающим 1 млн рублей, в среднем работают с большим числом приглашенных экспертов.

# Ресурсы НКО

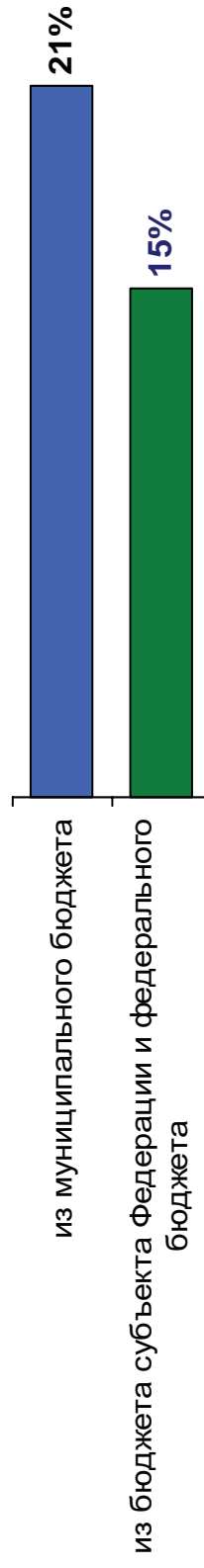
## Источники финансирования НКО

доля организаций, указавших данный источник

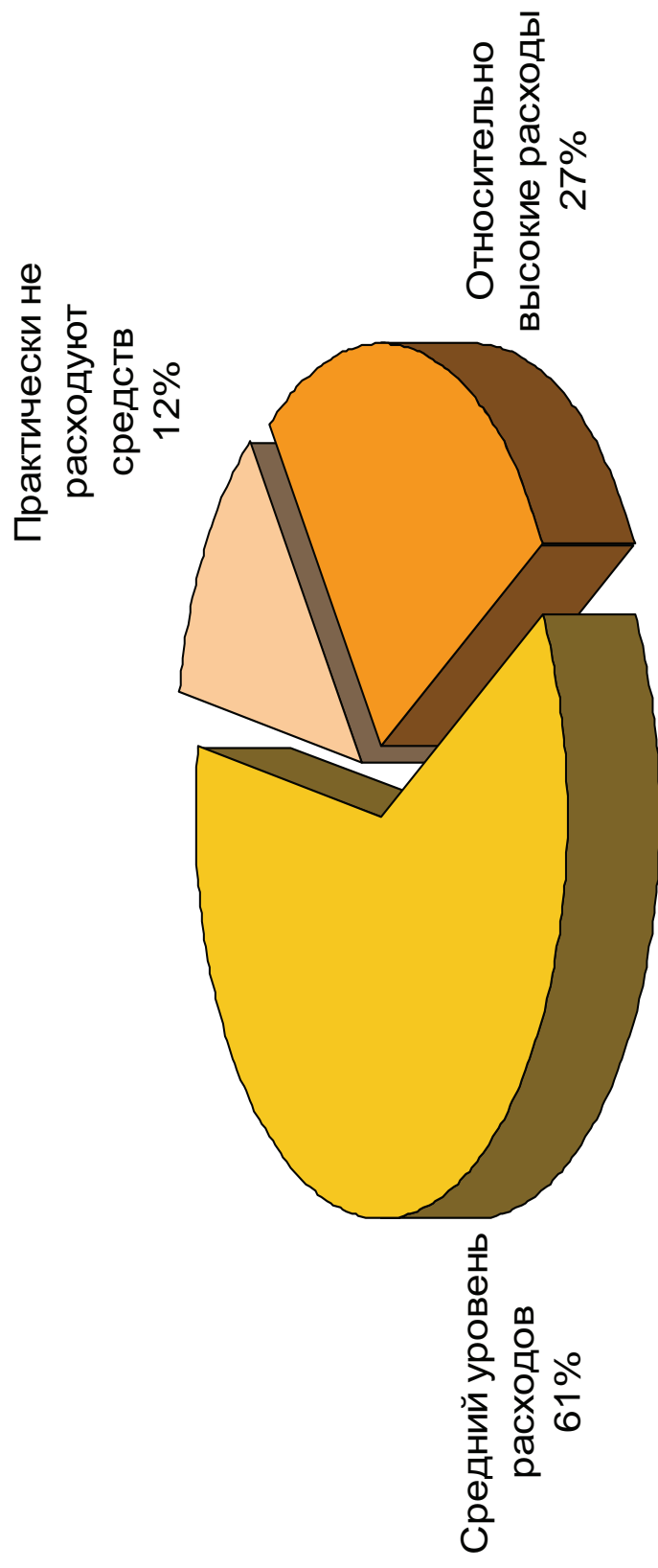


## Рассчитывают на привлечение средств

доля организаций, указавших данный источник

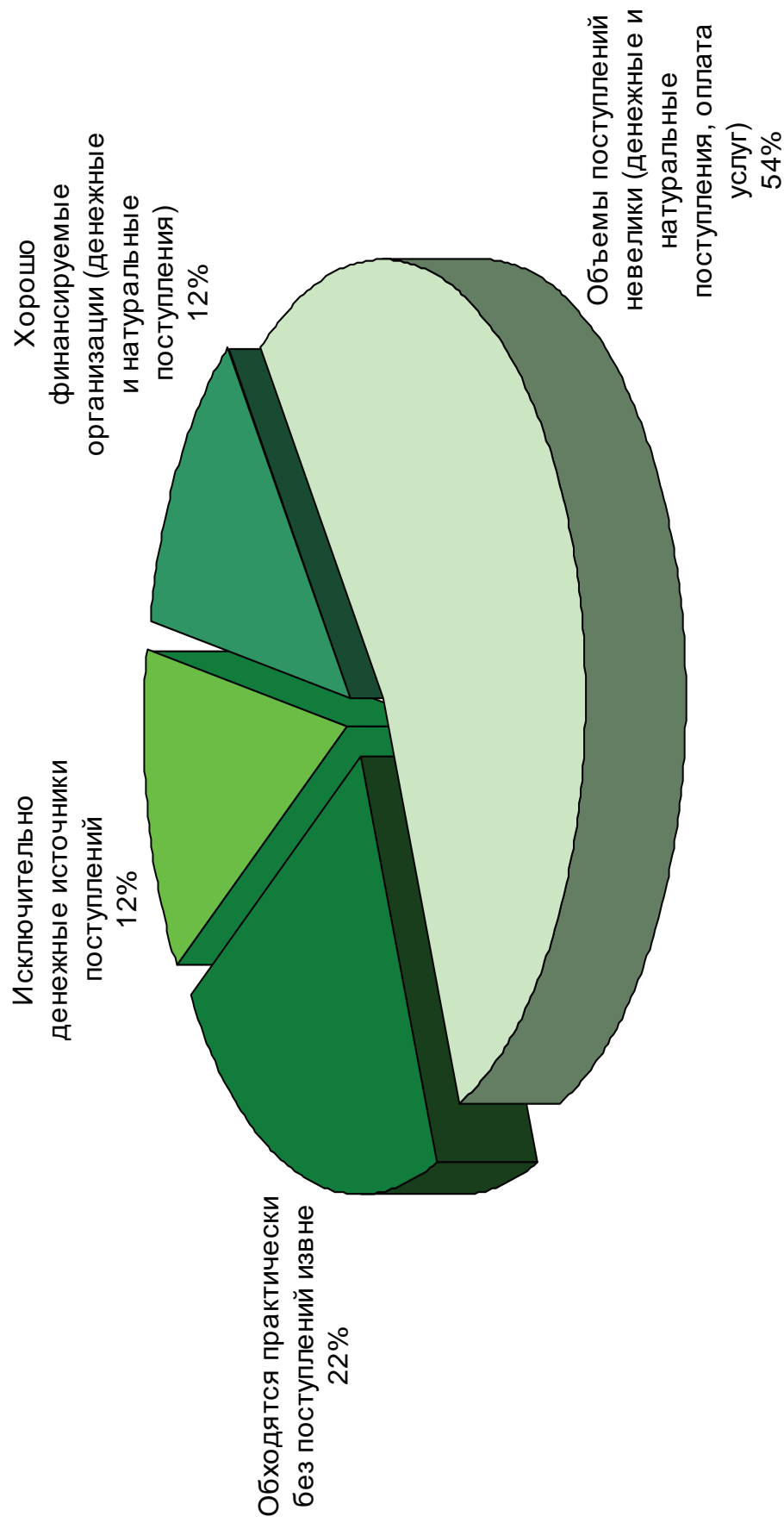


## Структура НПО по характеру расходов



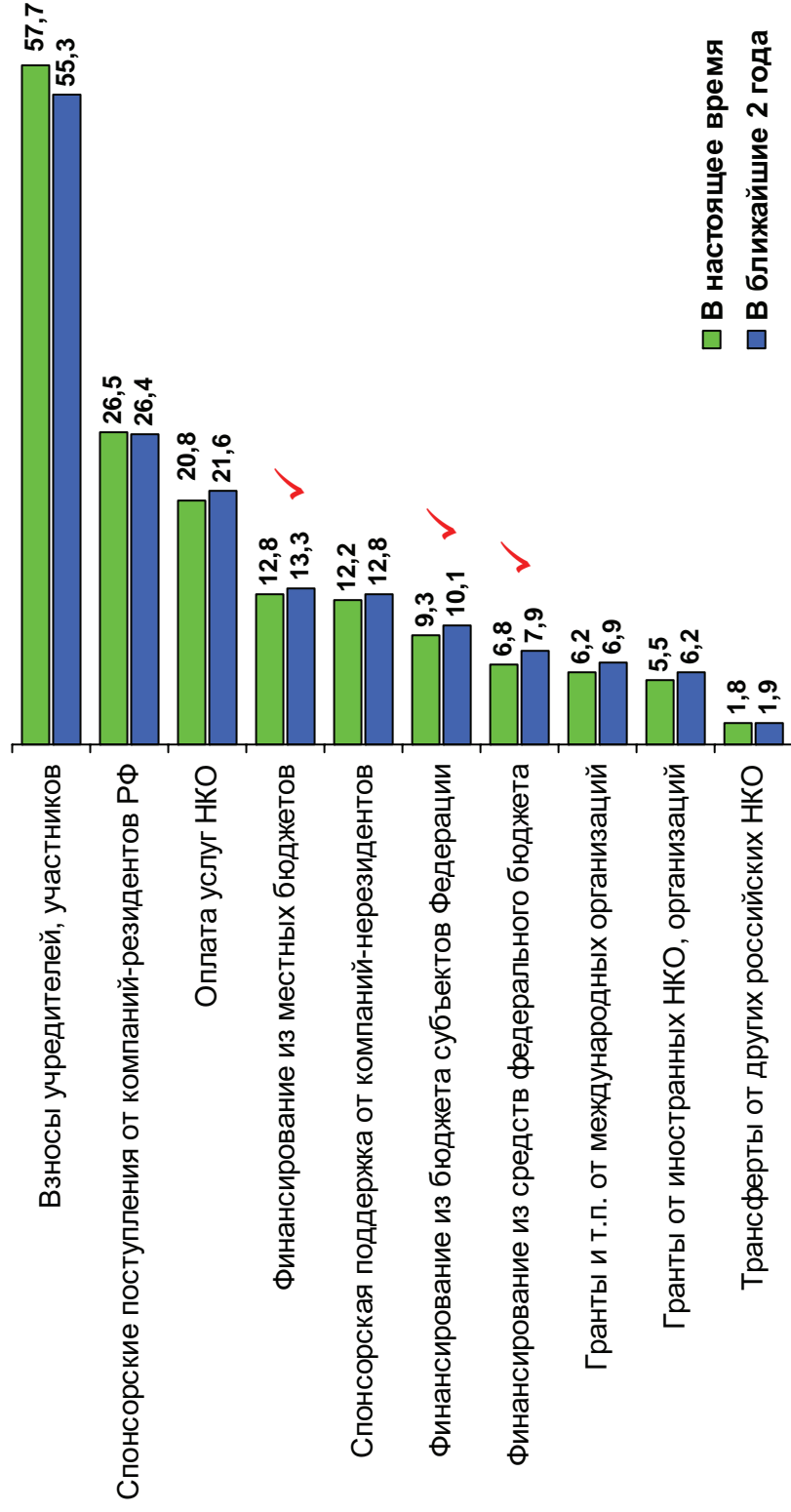


## Структура НКО по источникам доходов



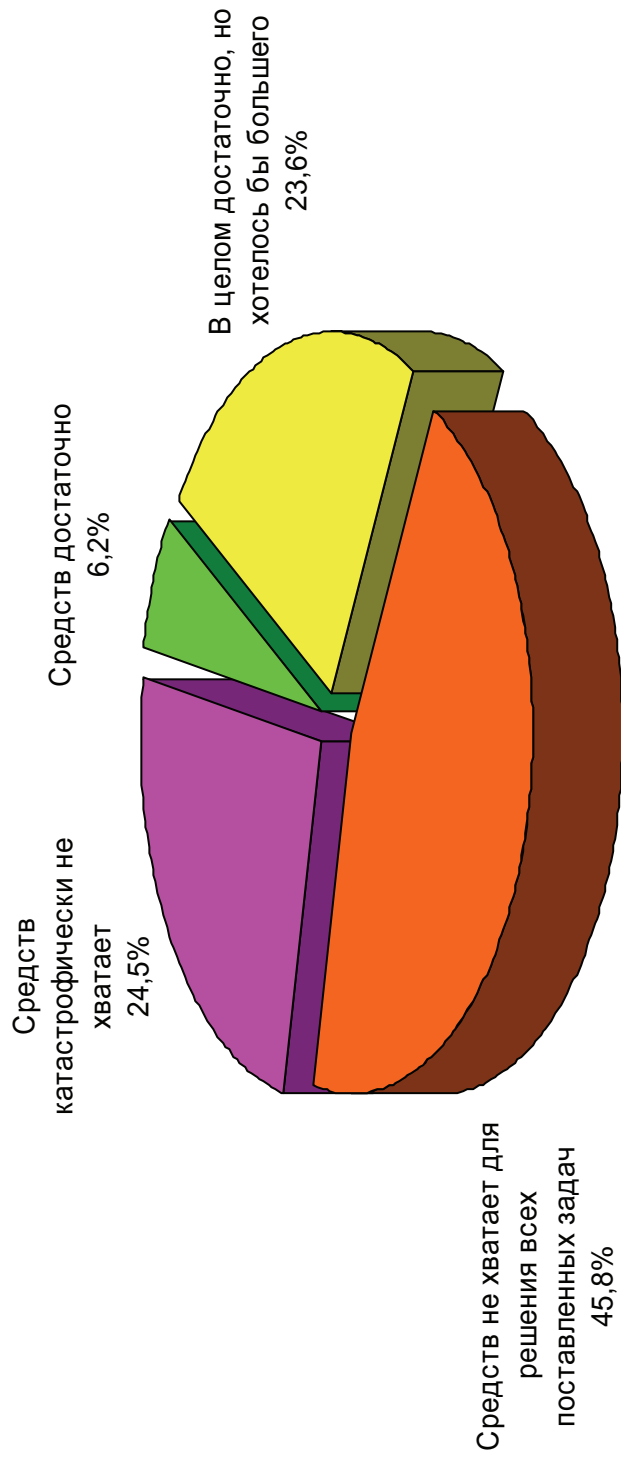
# Источники финансирования НКО

## Основные источники финансирования деятельности НКО

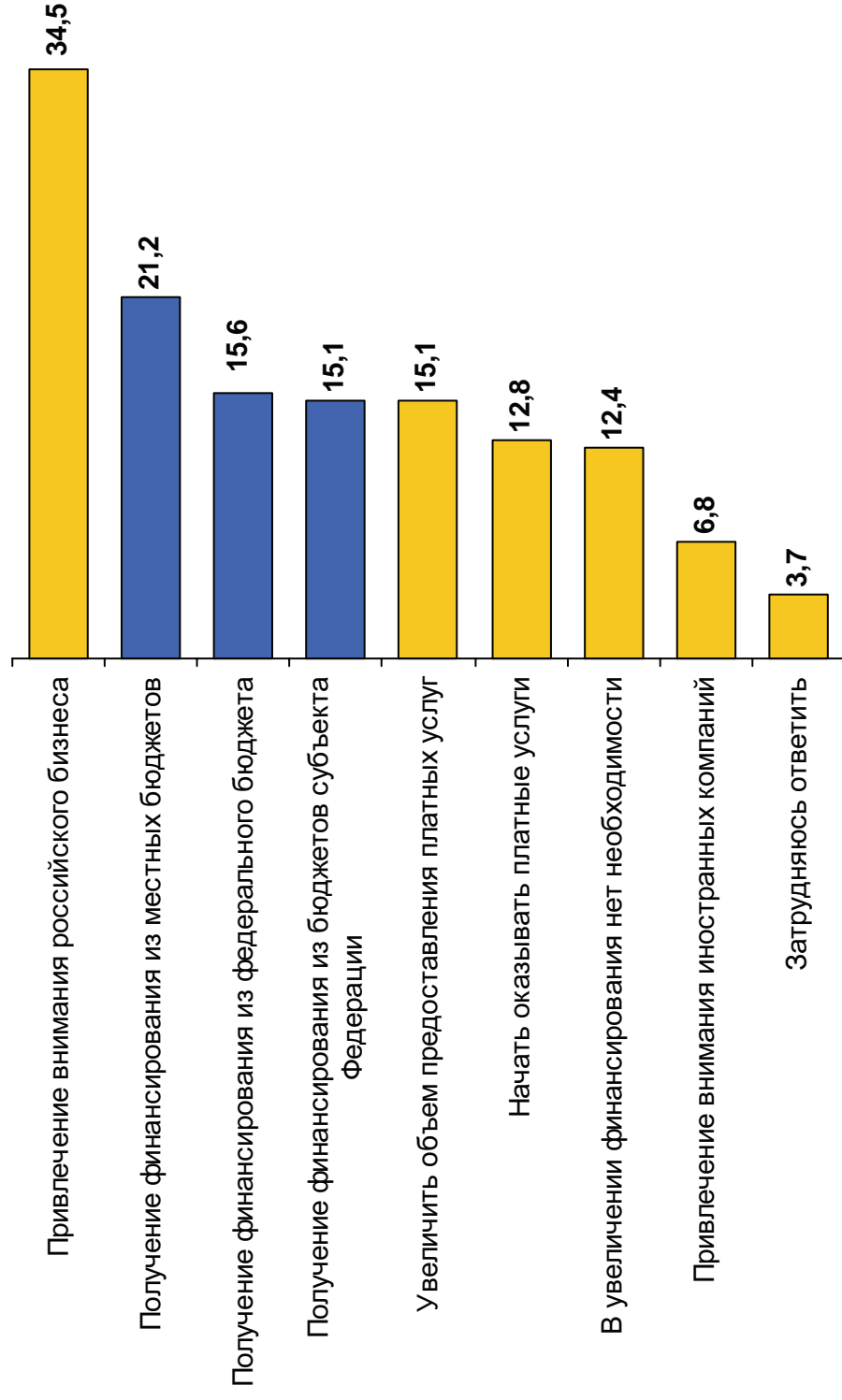


## Оценка уровня финансирования НКО

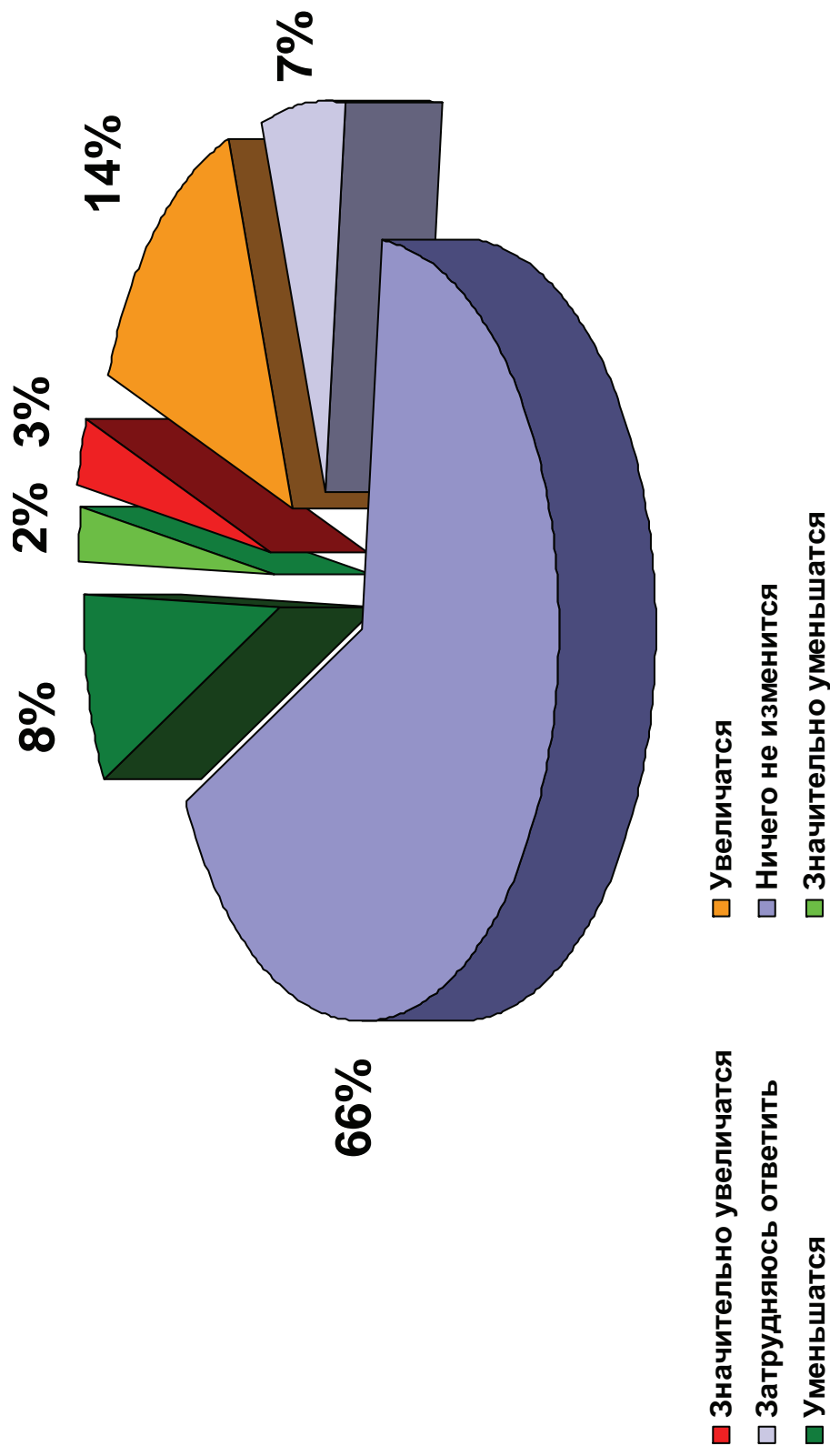
### Ответы руководителей НКО



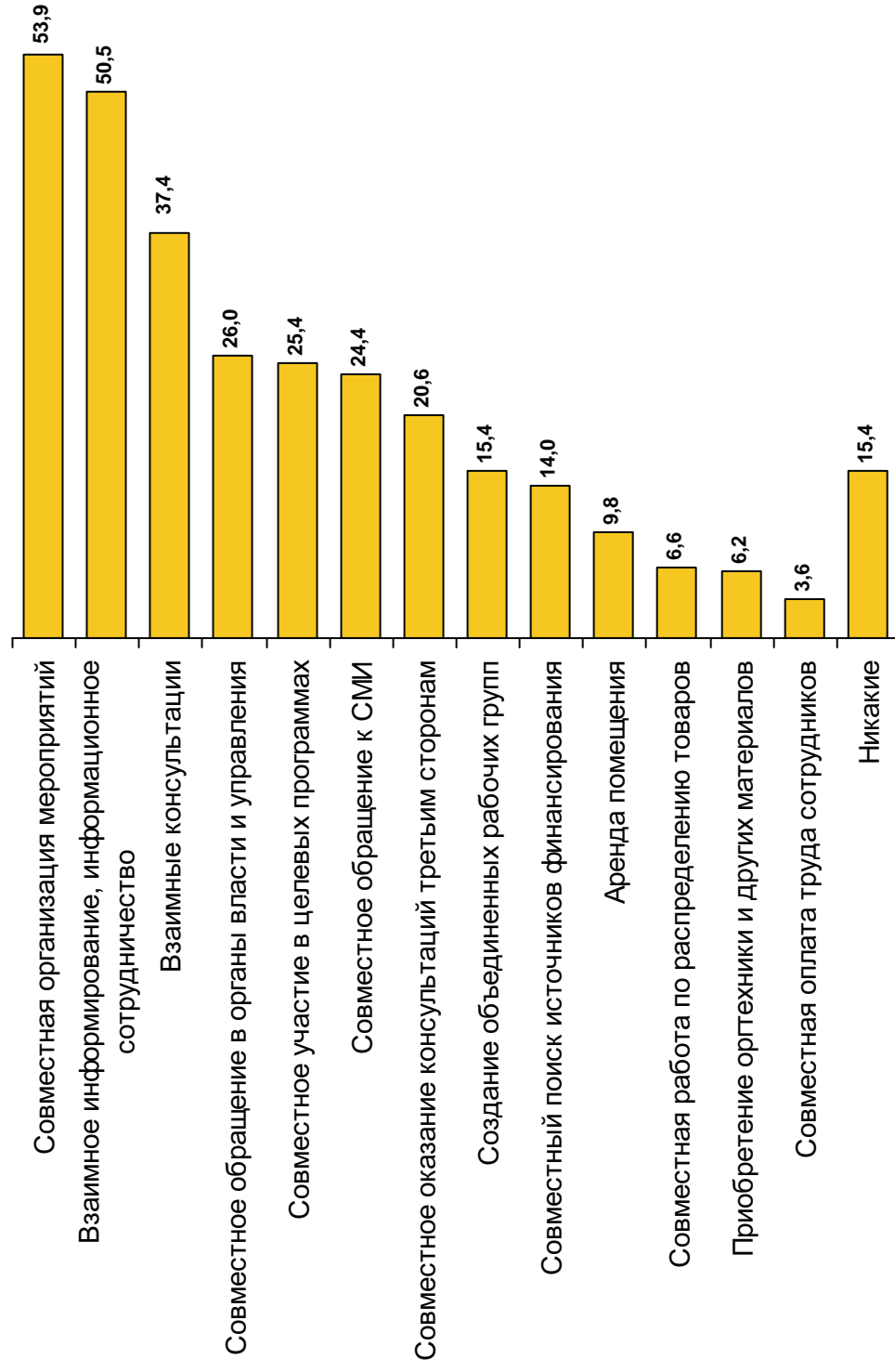
## Что НКО собираются делать для укрепления ресурсной базы



## Оценка изменений экономических издержек в связи со вступлением в силу нового законодательства об НКО

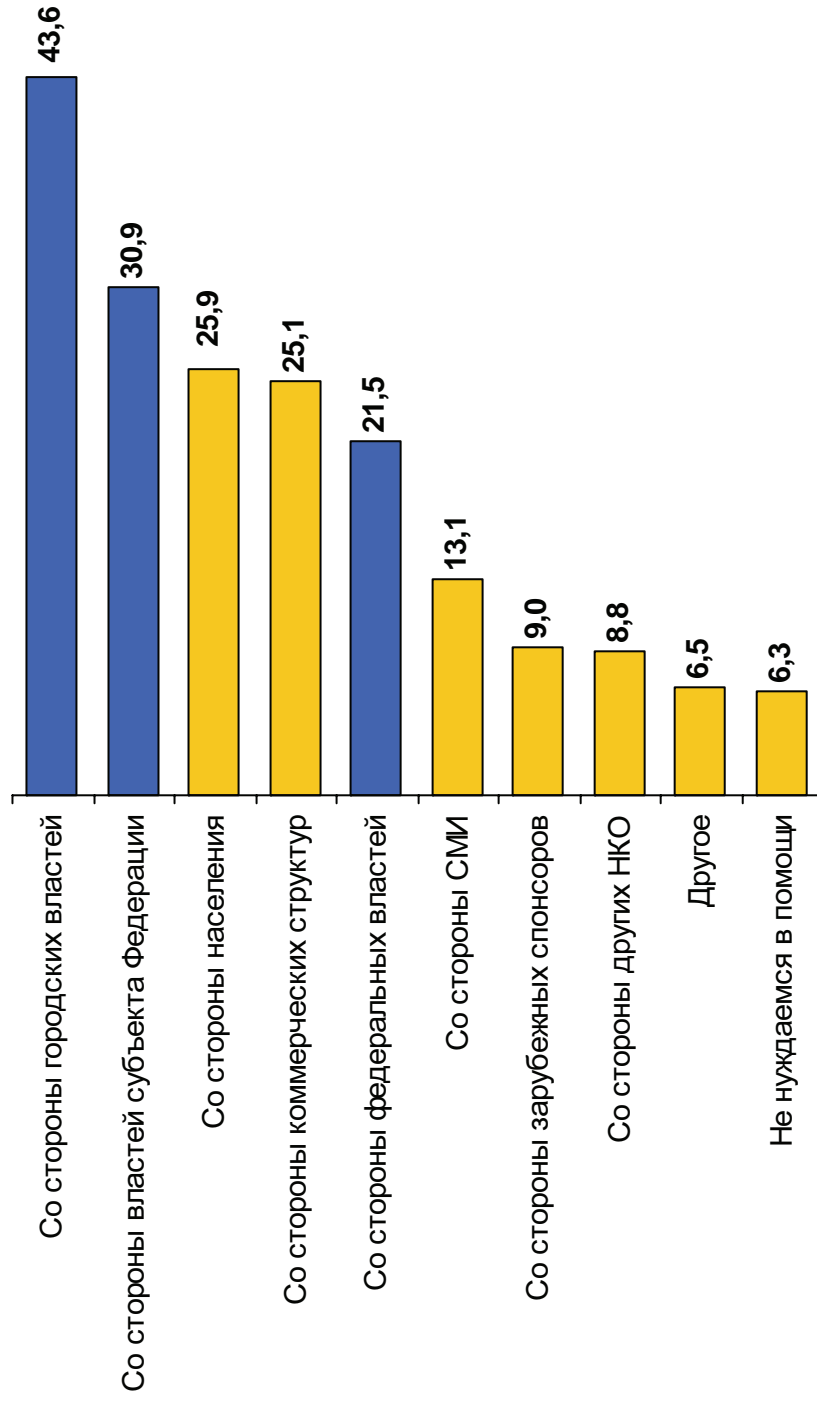


# Основные формы взаимодействия с другими НКО



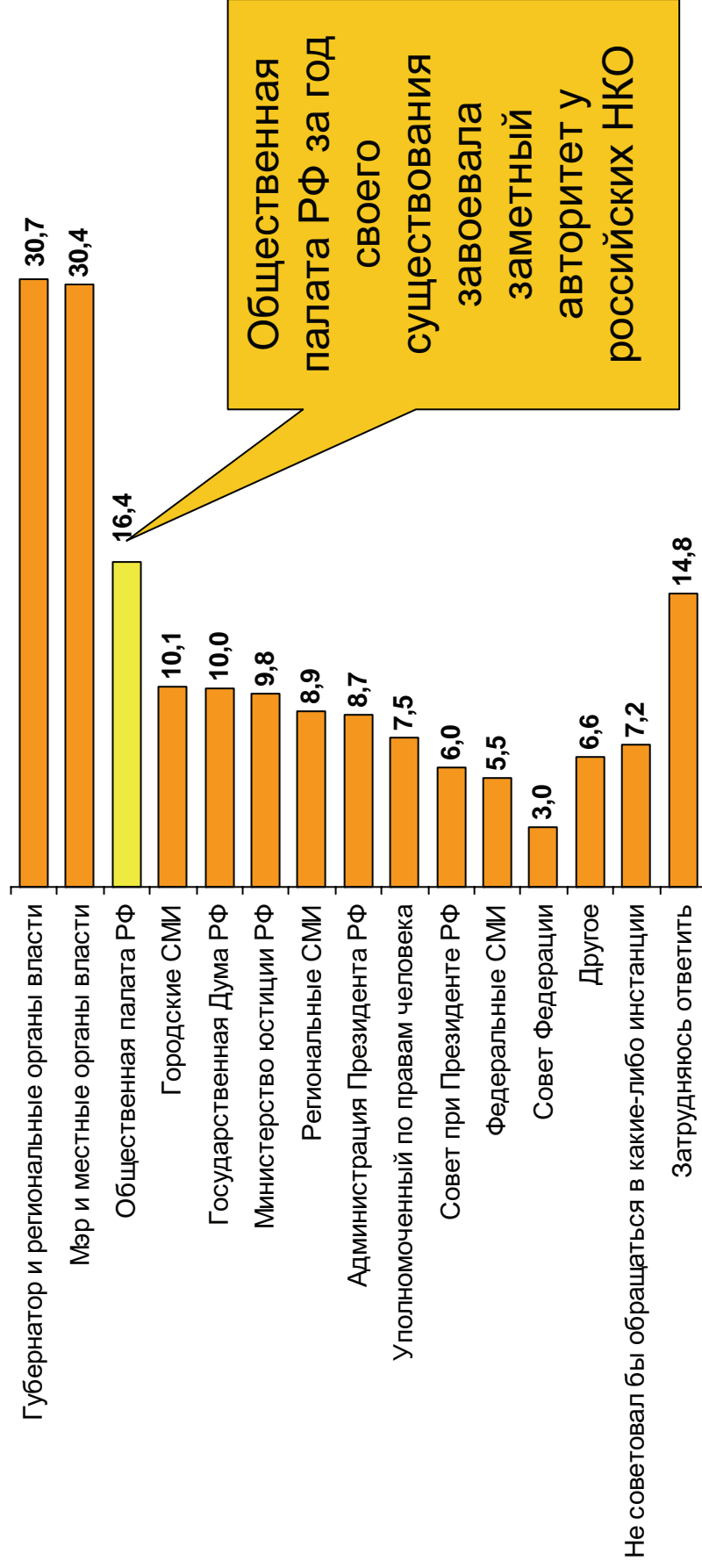
## Помощь и поддержка НКО: на кого надеяться?

Организации, на чью поддержку рассчитывают НКО в своей деятельности



## К кому обращаться за помощью?

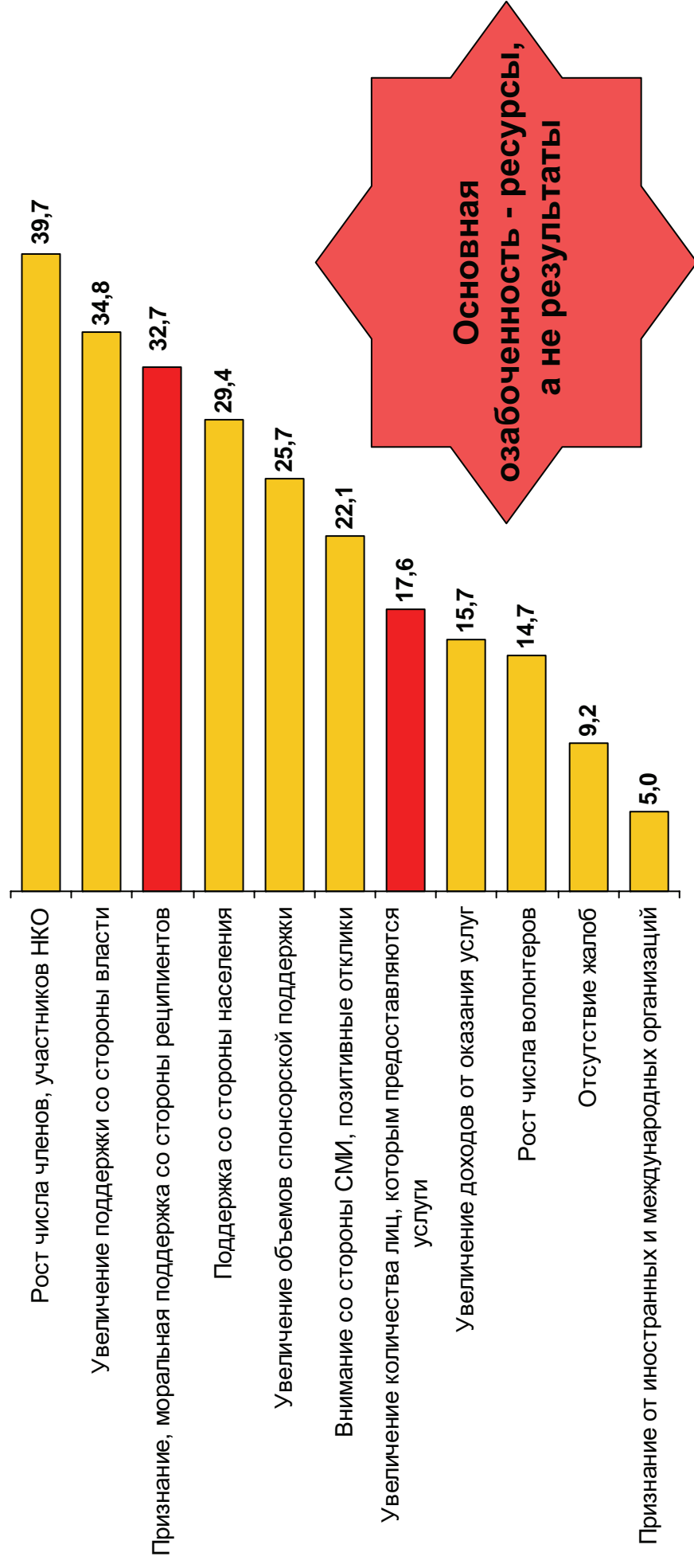
Инстанции, к которым возможно обращение за помощью в случае возникновения проблем в деятельности НКО



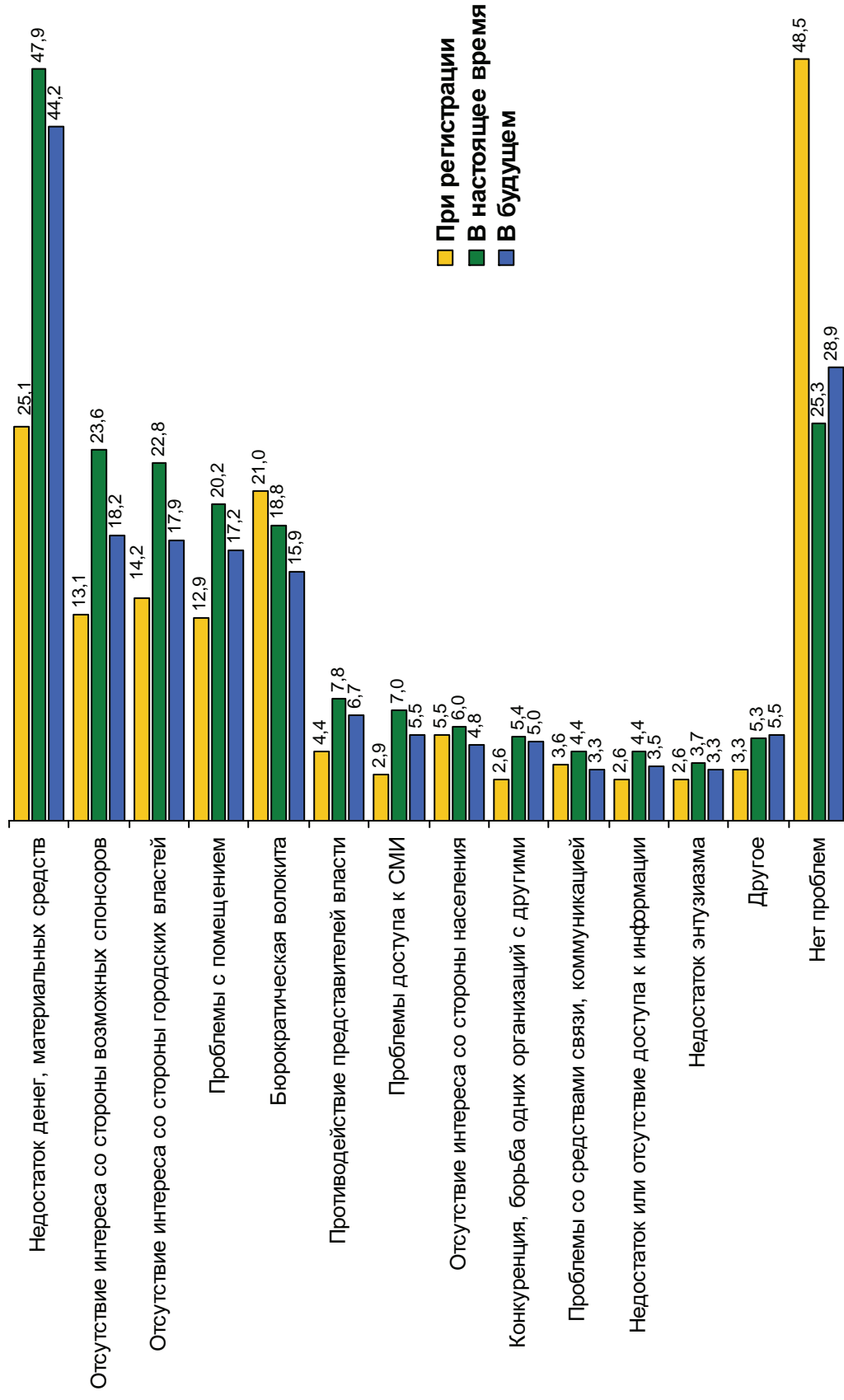


## Как оценивать деятельность?

Основные критерии оценки деятельности НКО по мнению их руководителей:



# Основные проблемы НКО с точки зрения их руководителей



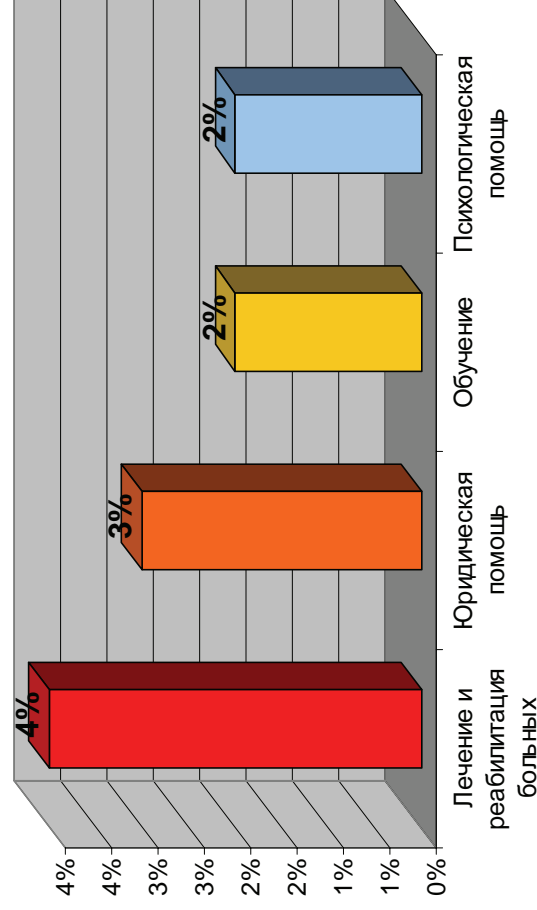
# Гражданское общество: мнение населения

## Потенциал поддержки: общественные организации

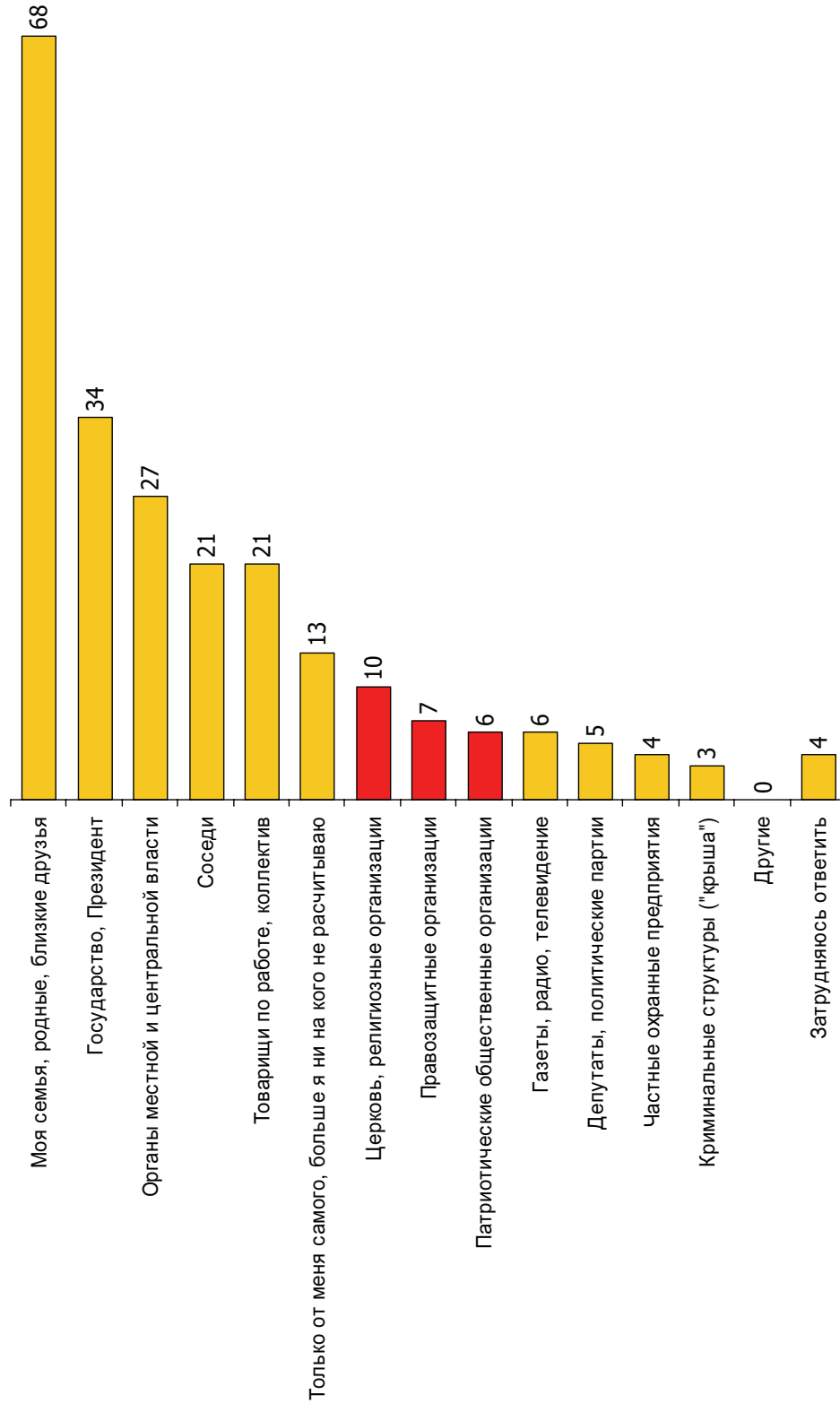
Люди готовы обратиться за помощью в общественные организации:

- в случае тяжелой болезни – 4%
- за освобождением от службы в ВС – 11%

Получали от НКО бесплатную помощь или советы – 11%

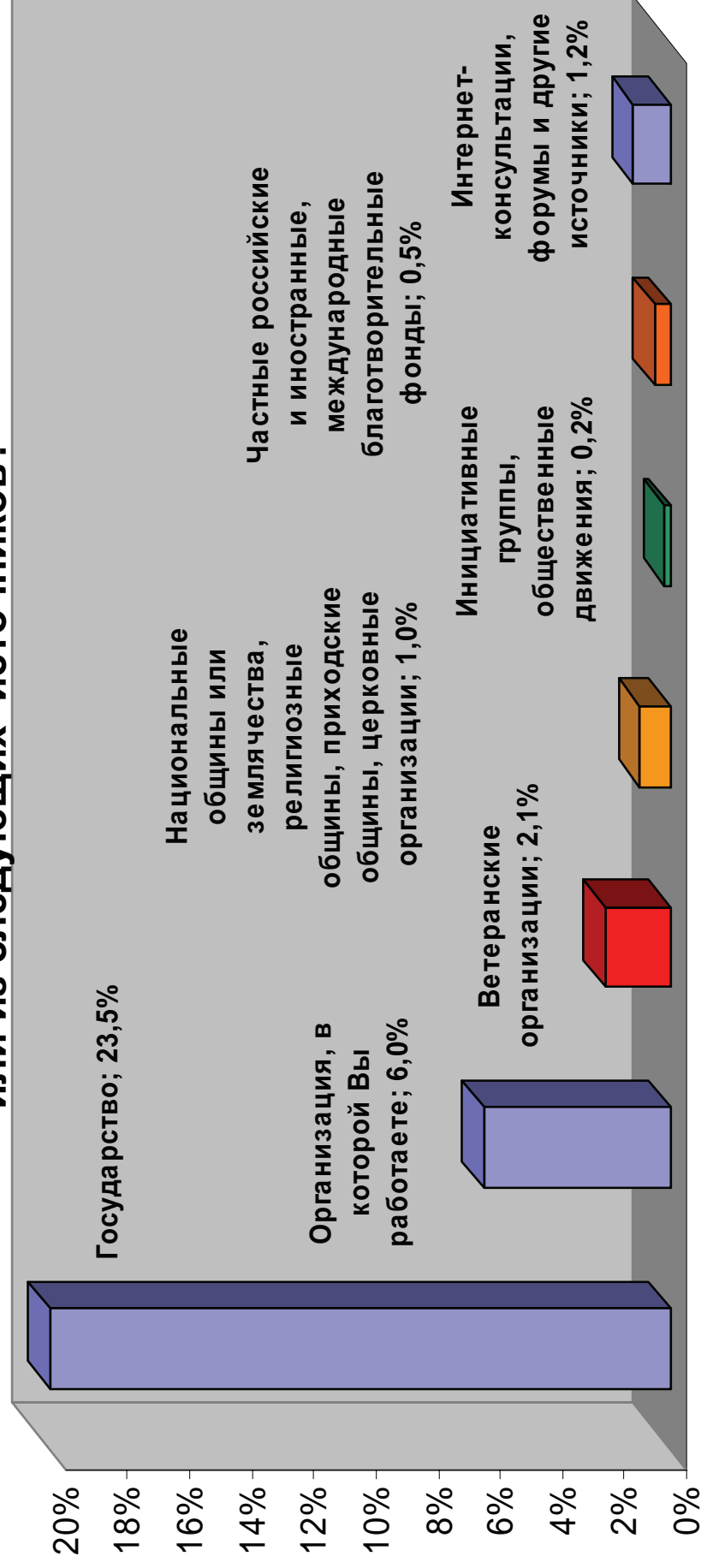


## На чью защиту рассчитывают люди?

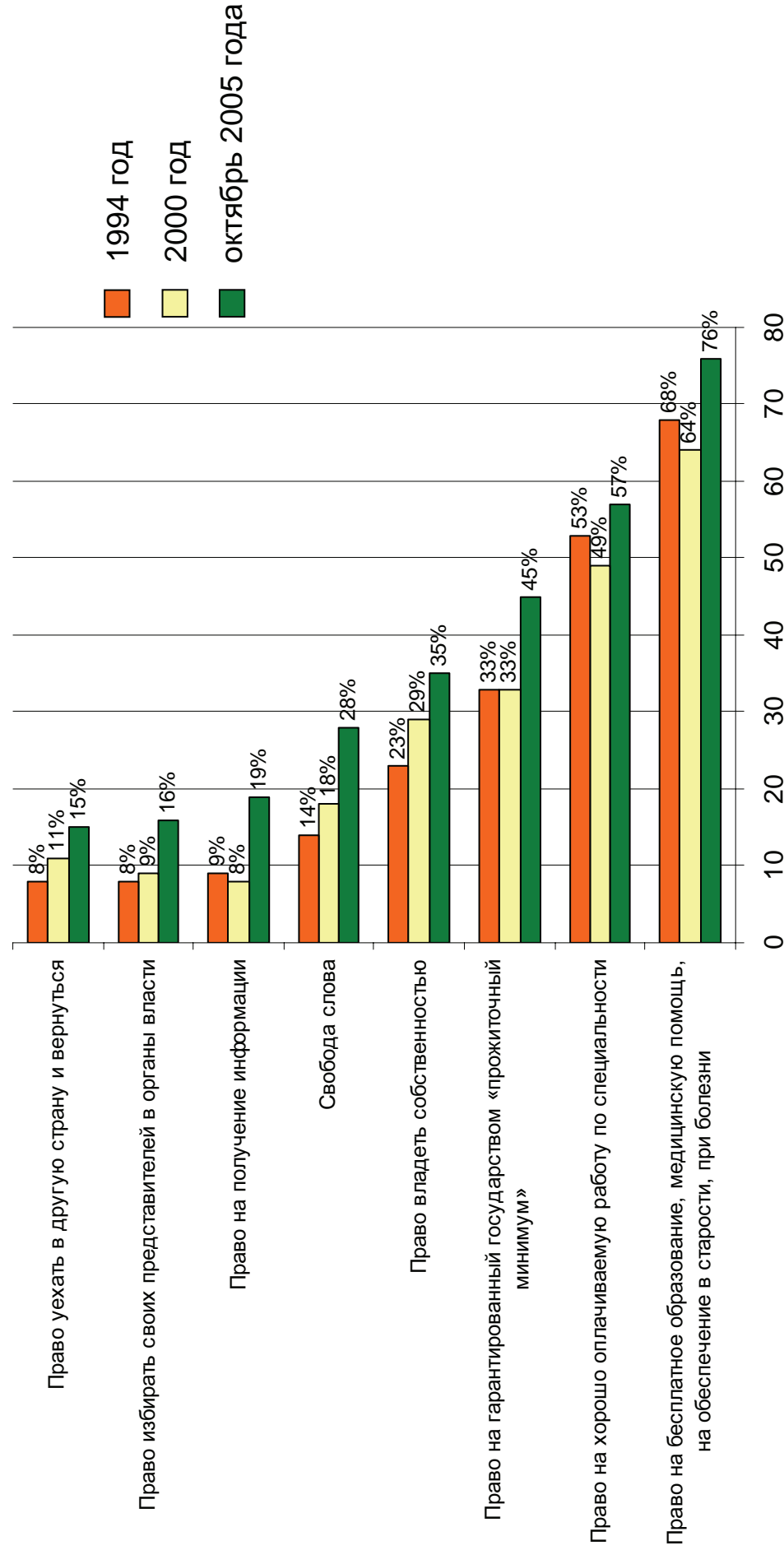


## От кого люди получают помощь?

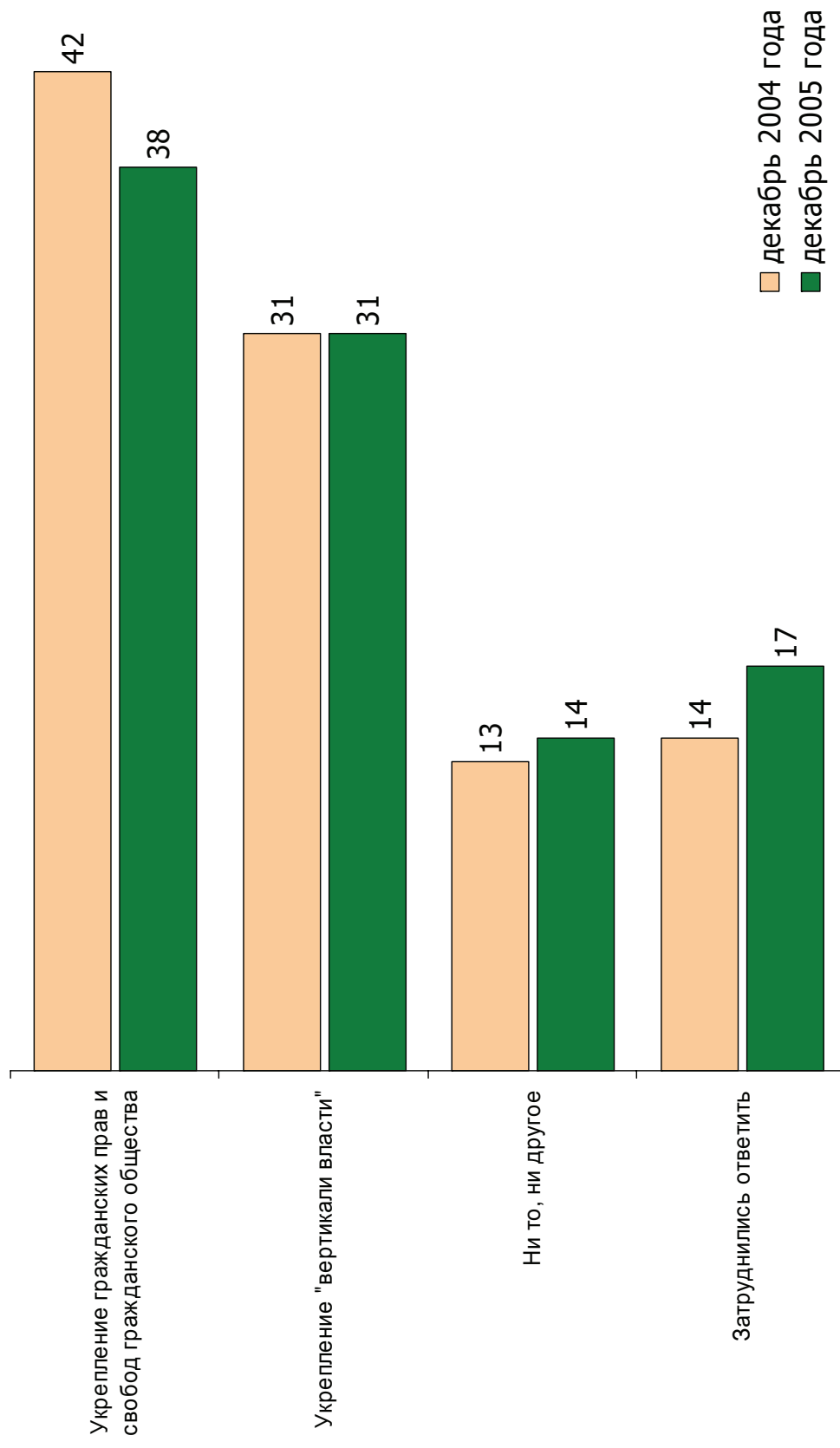
Получали ли Вы, члены Вашей семьи за последние два-три года какую-либо материальную помощь или консультацию, советы от следующих организаций или из следующих источников?



# Наиболее важные права человека для россиян

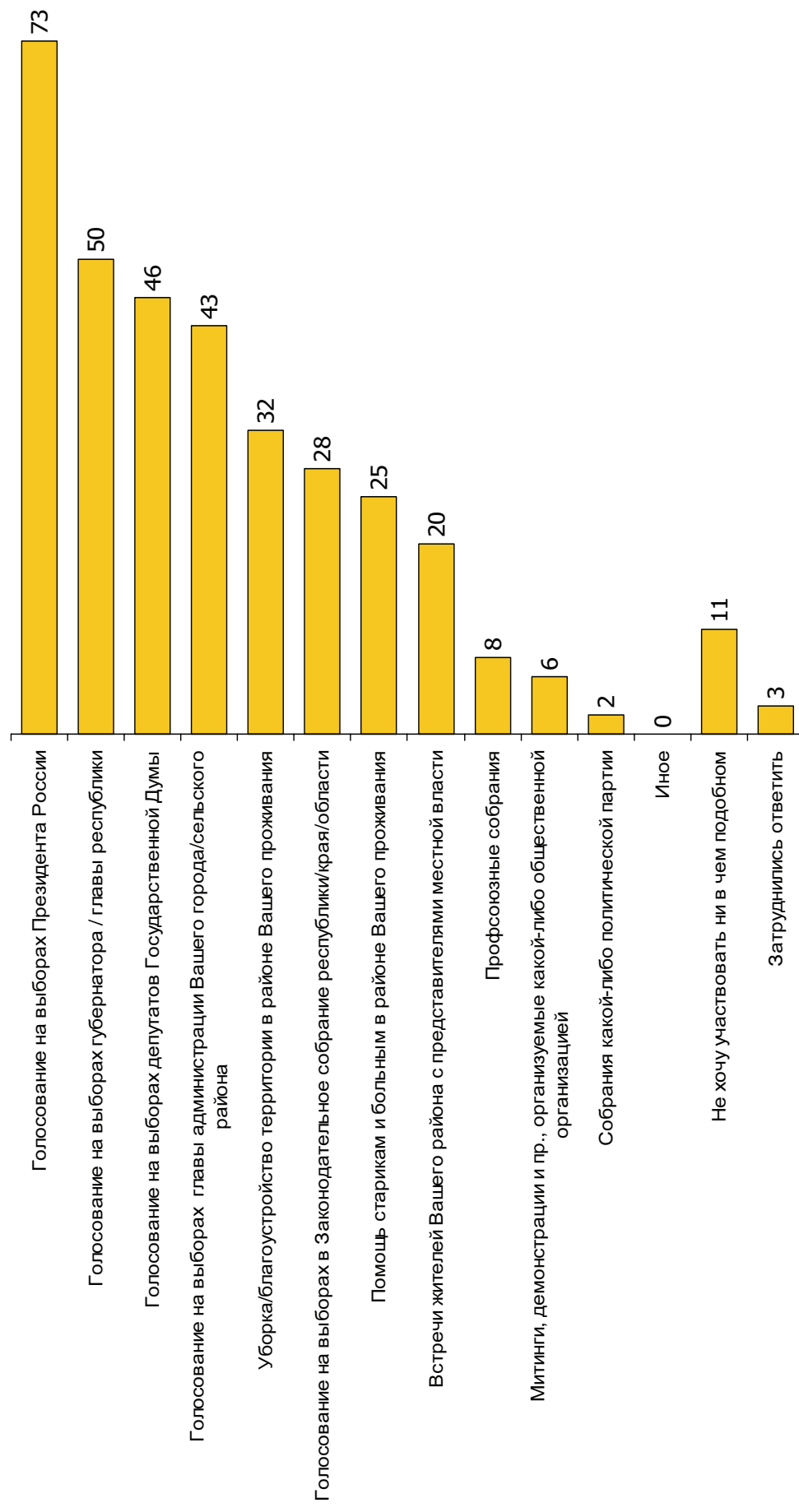


## Что может обеспечить бюрократия России?



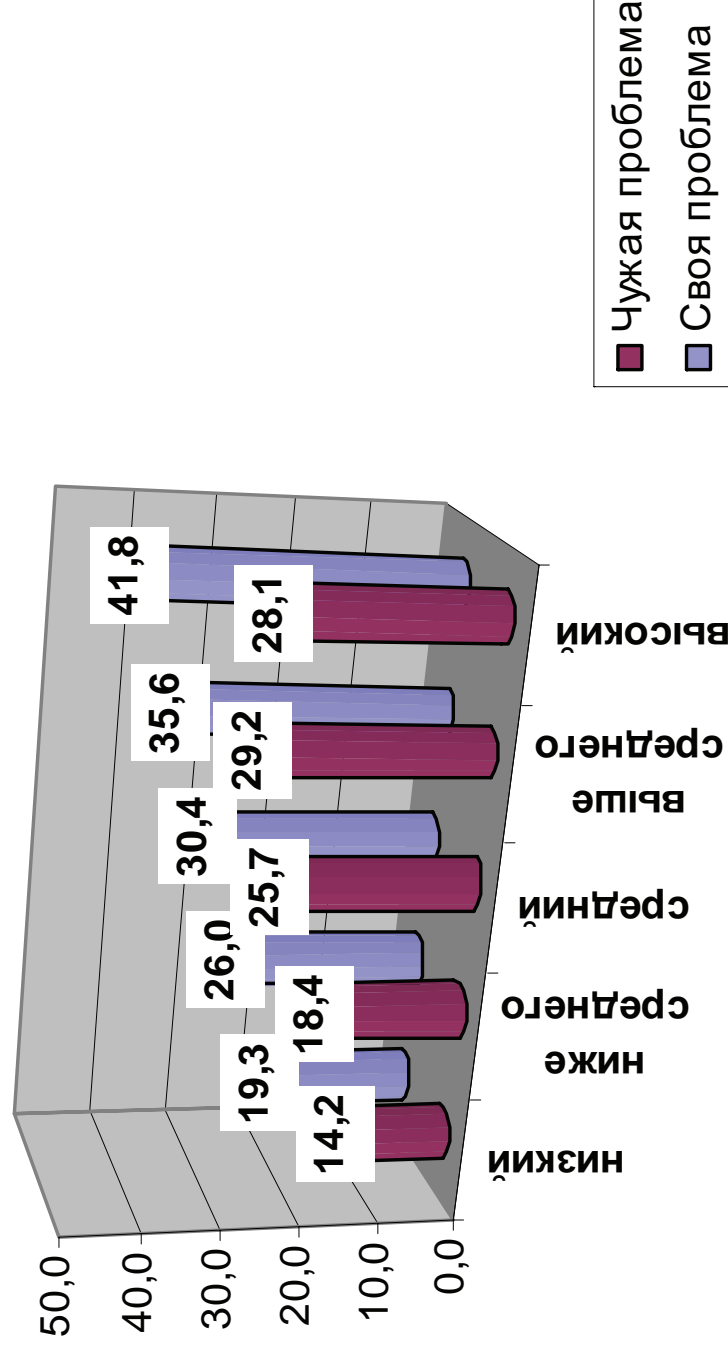


## Мнение населения о важных гражданских акциях



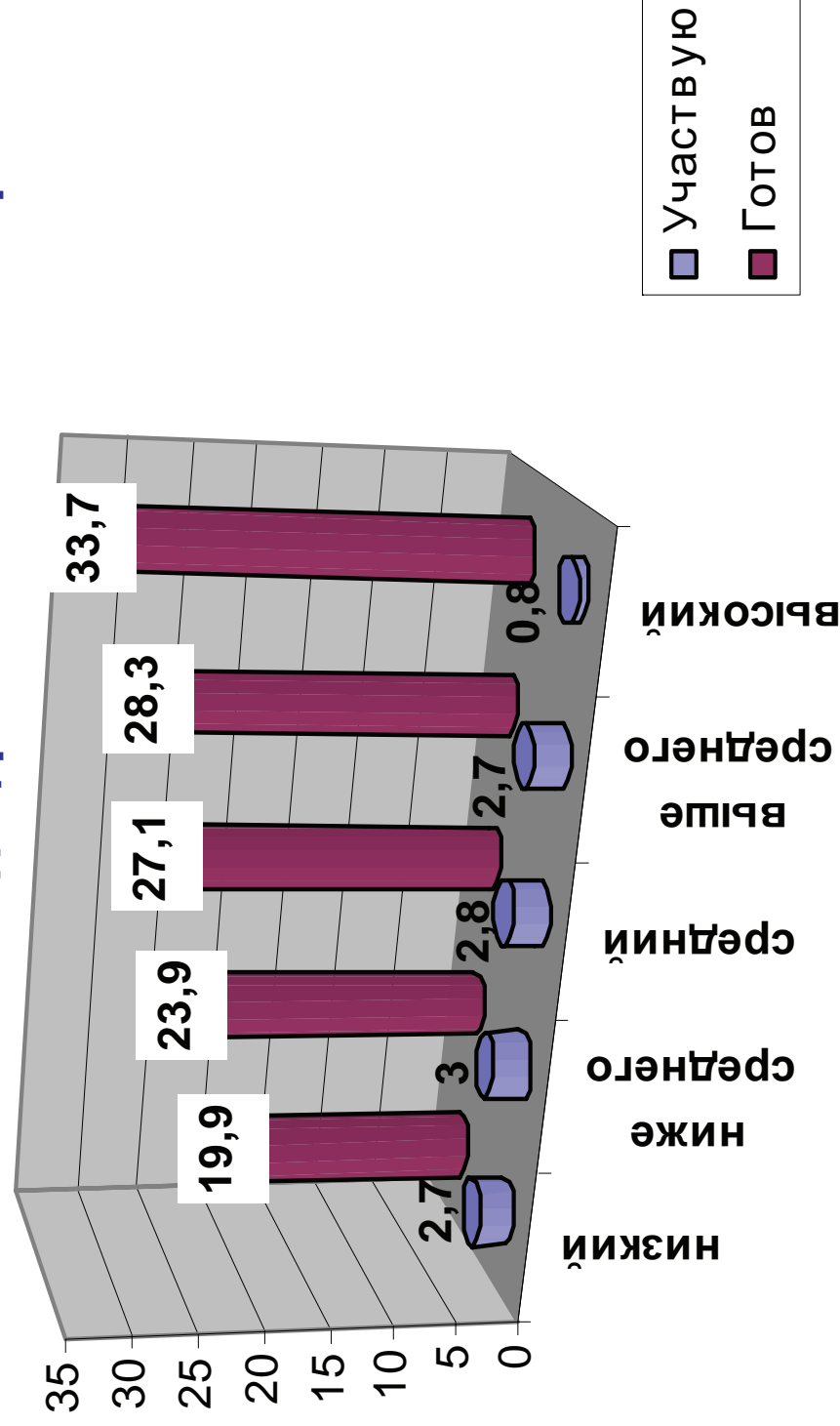
## Гражданская активность: для высокодоходных групп граждан характерно отчуждение от «чужих проблем» при активности в решении «своих»

Случалось ли Вам в течение последних двух-трех лет становиться инициатором каких-то коллективных действий, чтобы решить какую-либо проблему? (дифференциация по потребительскому статусу)

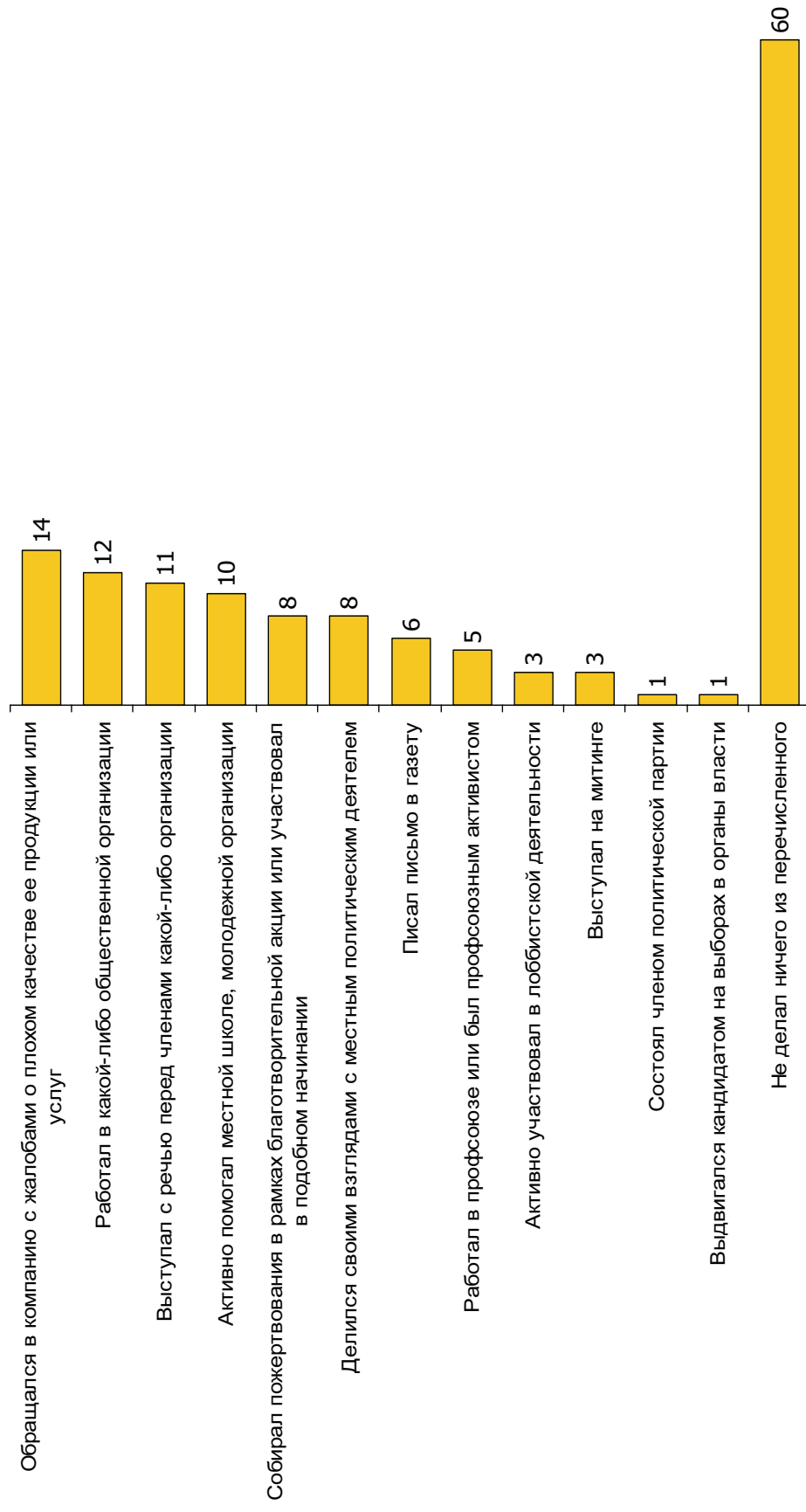


## Гражданская активность: намерения и реальность

Участие в каких-либо гражданских инициативах/ в деятельности общественных организаций, чтобы помочь себе и другим людям в достижении каких-либо задач/решении каких-либо проблем

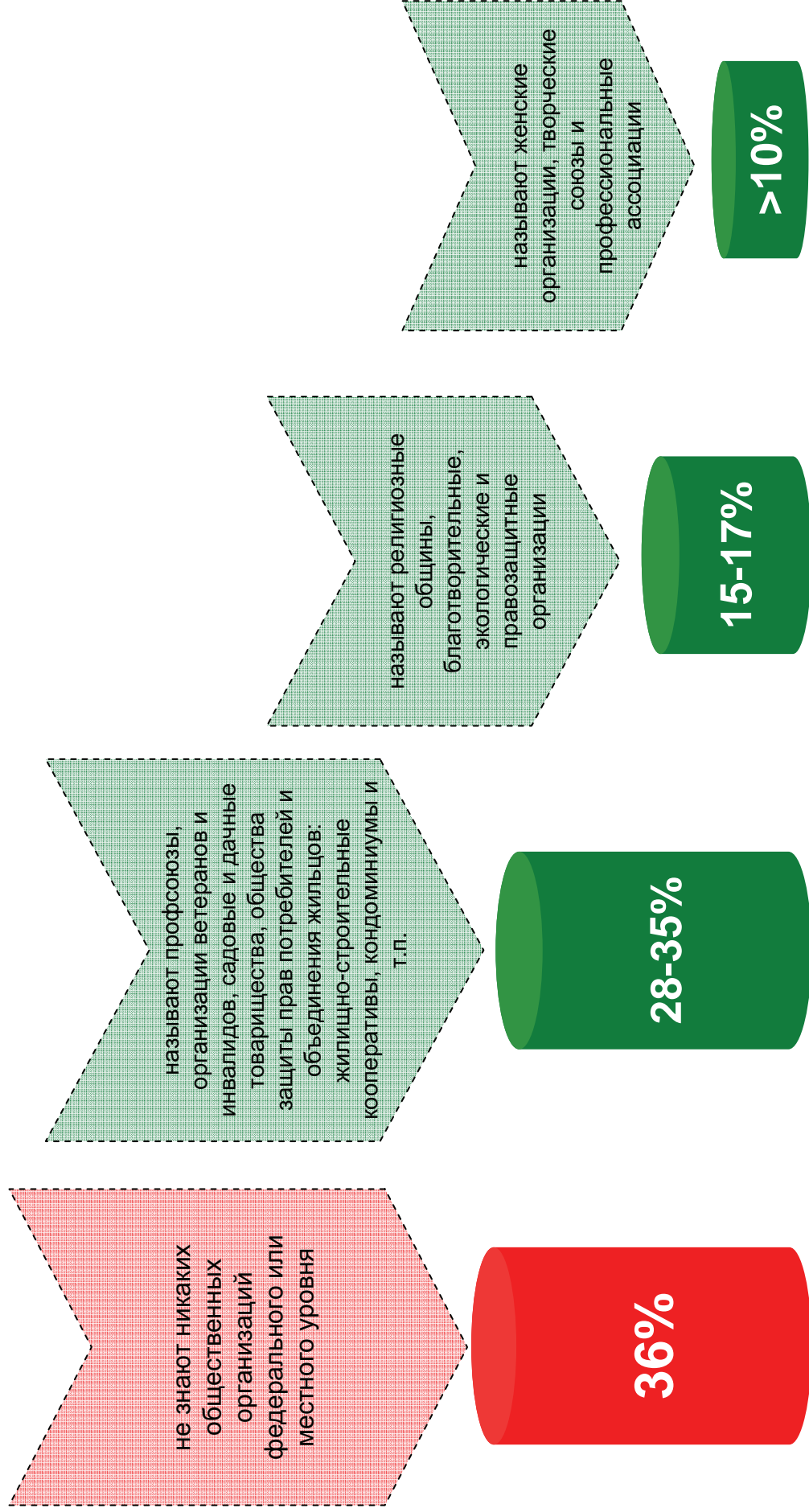


## Гражданская активность населения - 2002

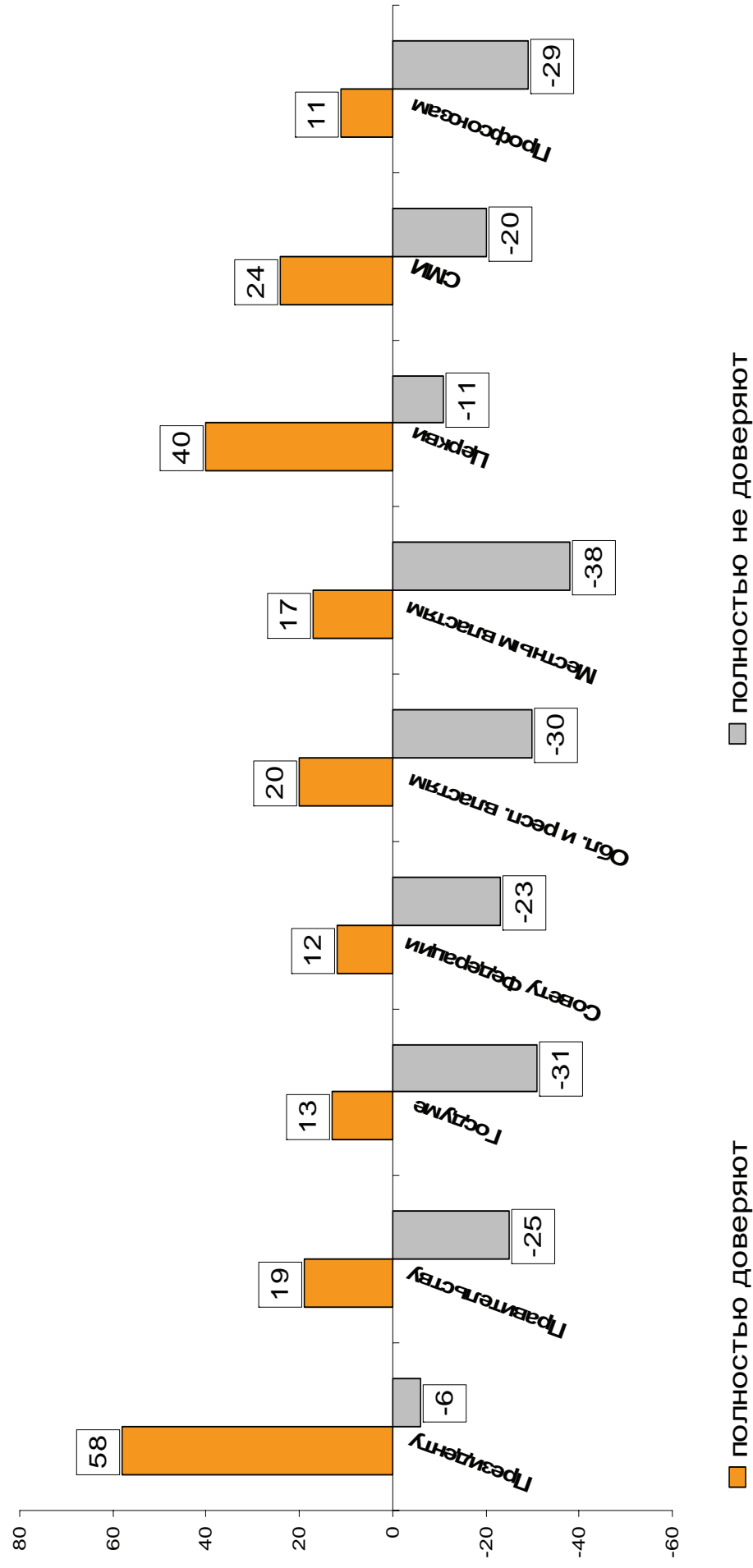


Источник: по данным вопроса «Скажите, пожалуйста, что из перечисленного Вы делали в течение последних двух лет?», % от опрошенных, 2002, N=1505 чел., опрос Аналитического центра Юрия Левады

# Осведомленность об НКО

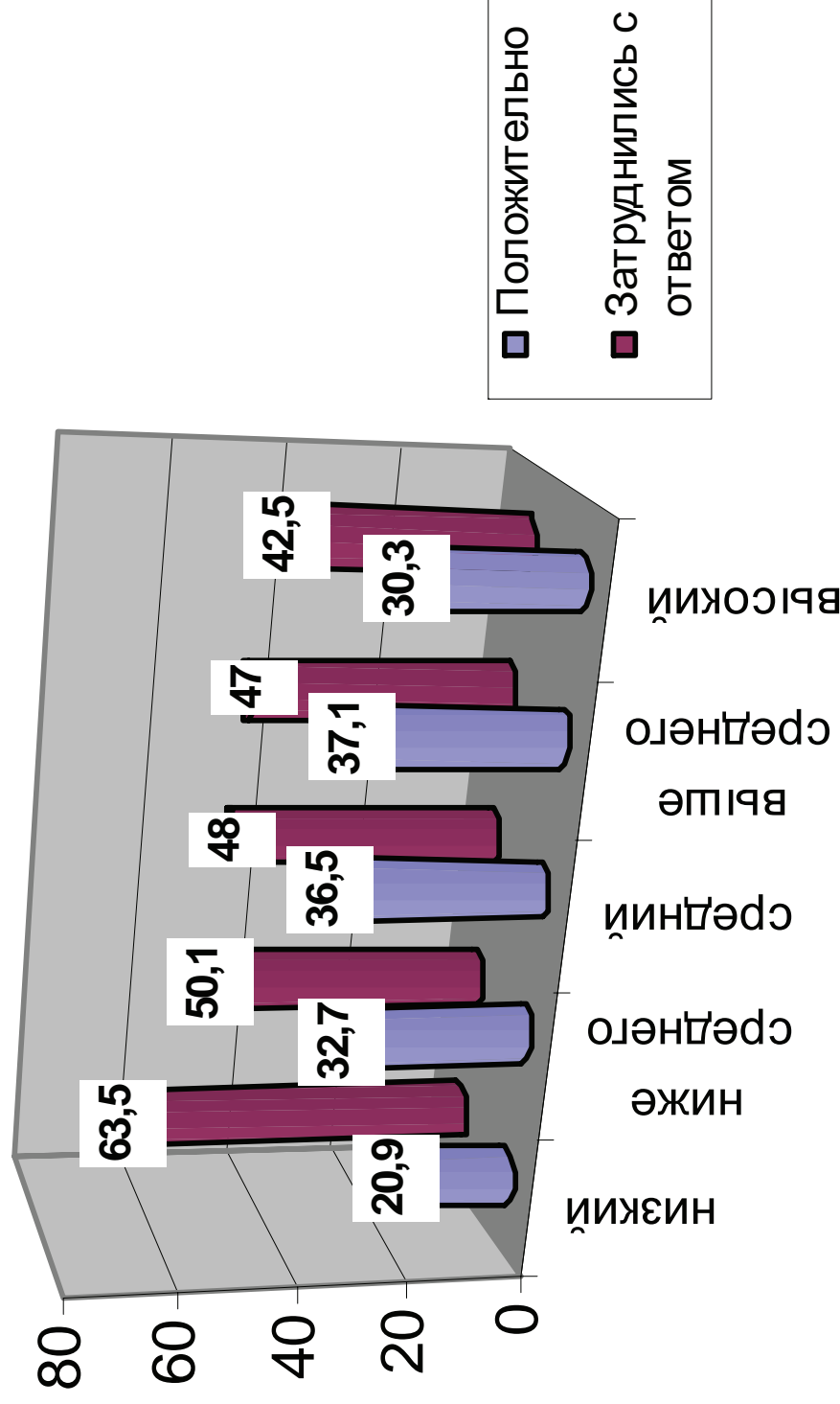


# Оценка полезности различных институтов общества



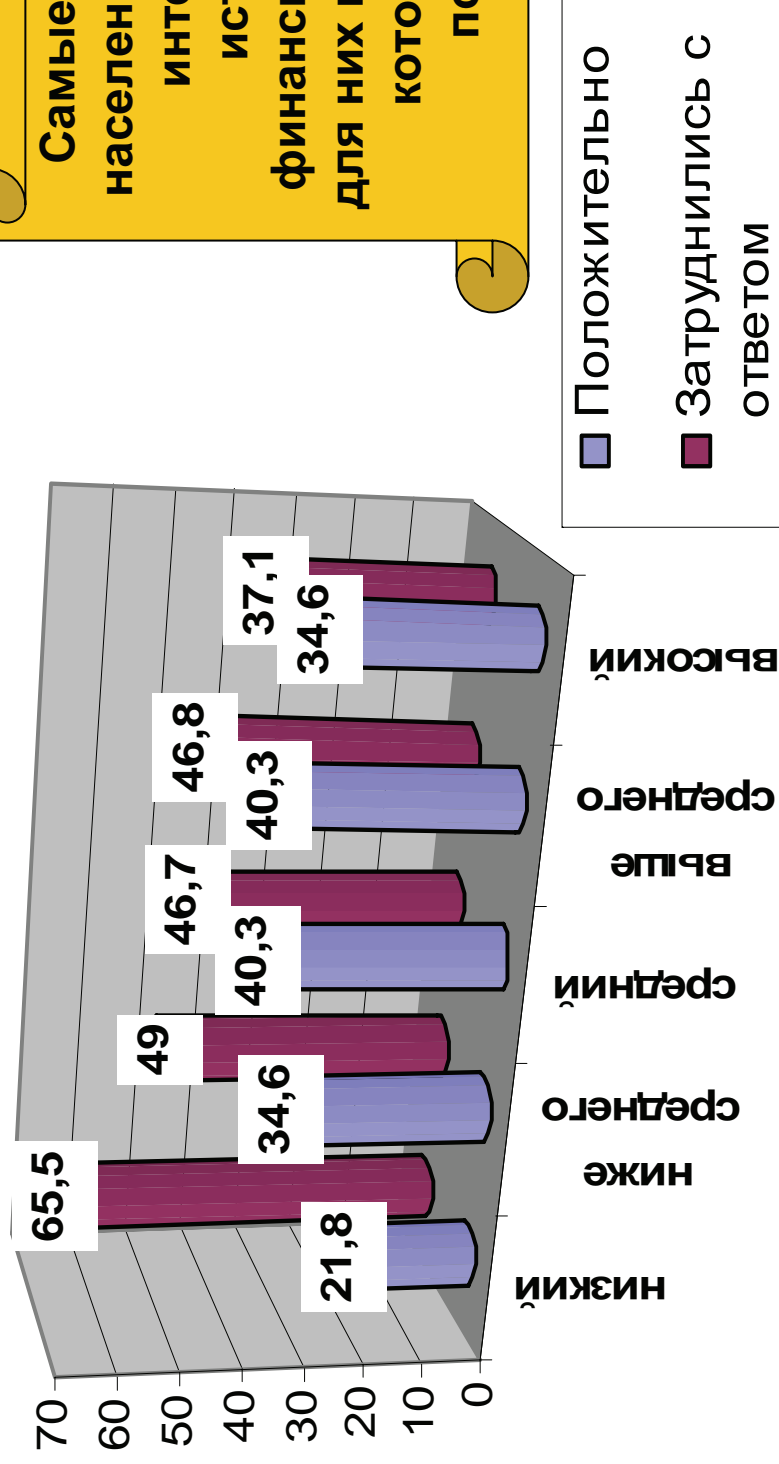
## Граждане об НКО: отношение к НКО с иностранным финансированием

Как Вы относитесь к деятельности общественных организаций, финансируемых зарубежными правительствами?



# Граждане об НКО: отношение к НКО с иностранным финансированием

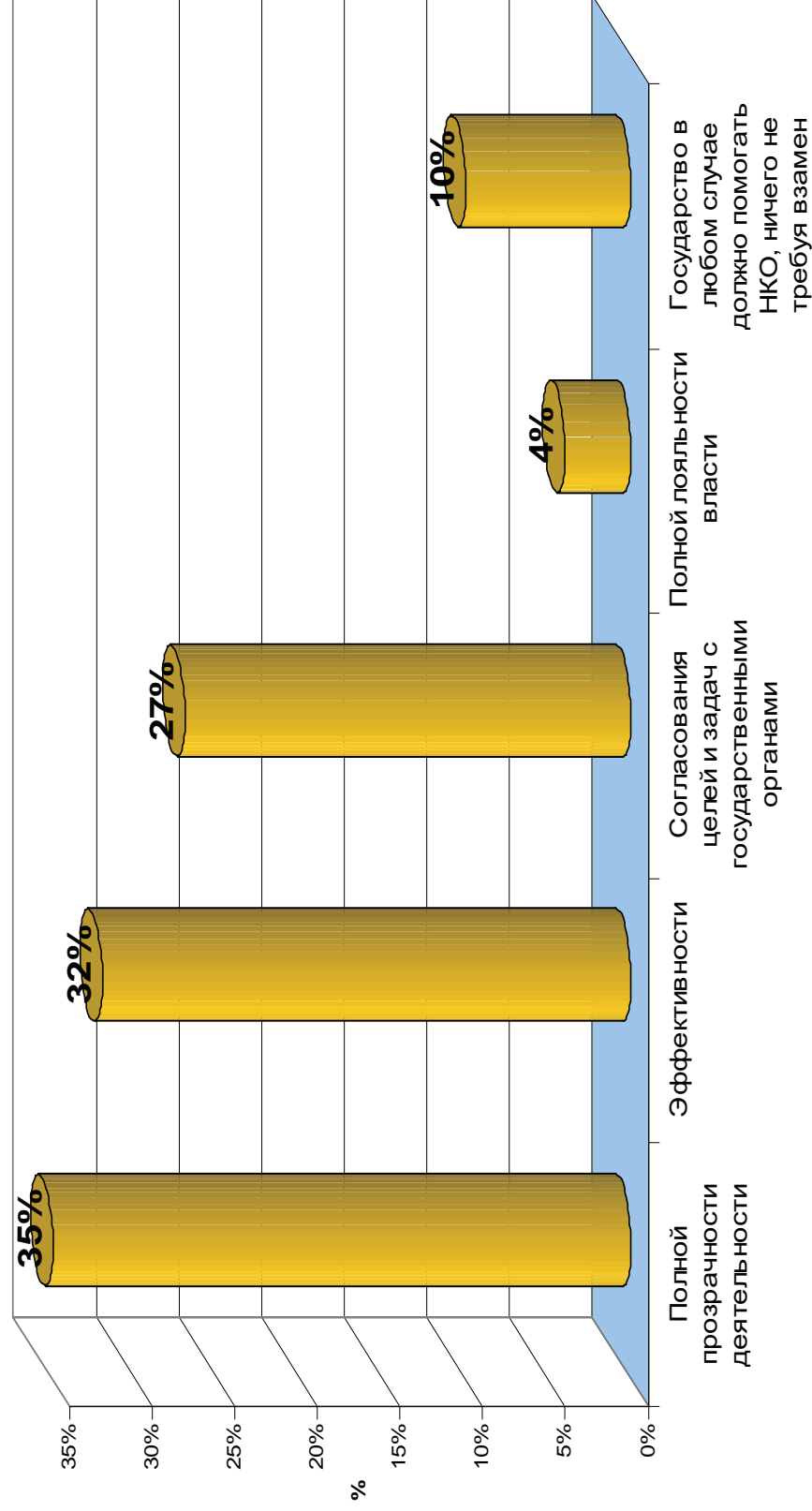
Как Вы относитесь к деятельности общественных организаций, финансируемых зарубежными частными/независимыми благотворительными организациями?



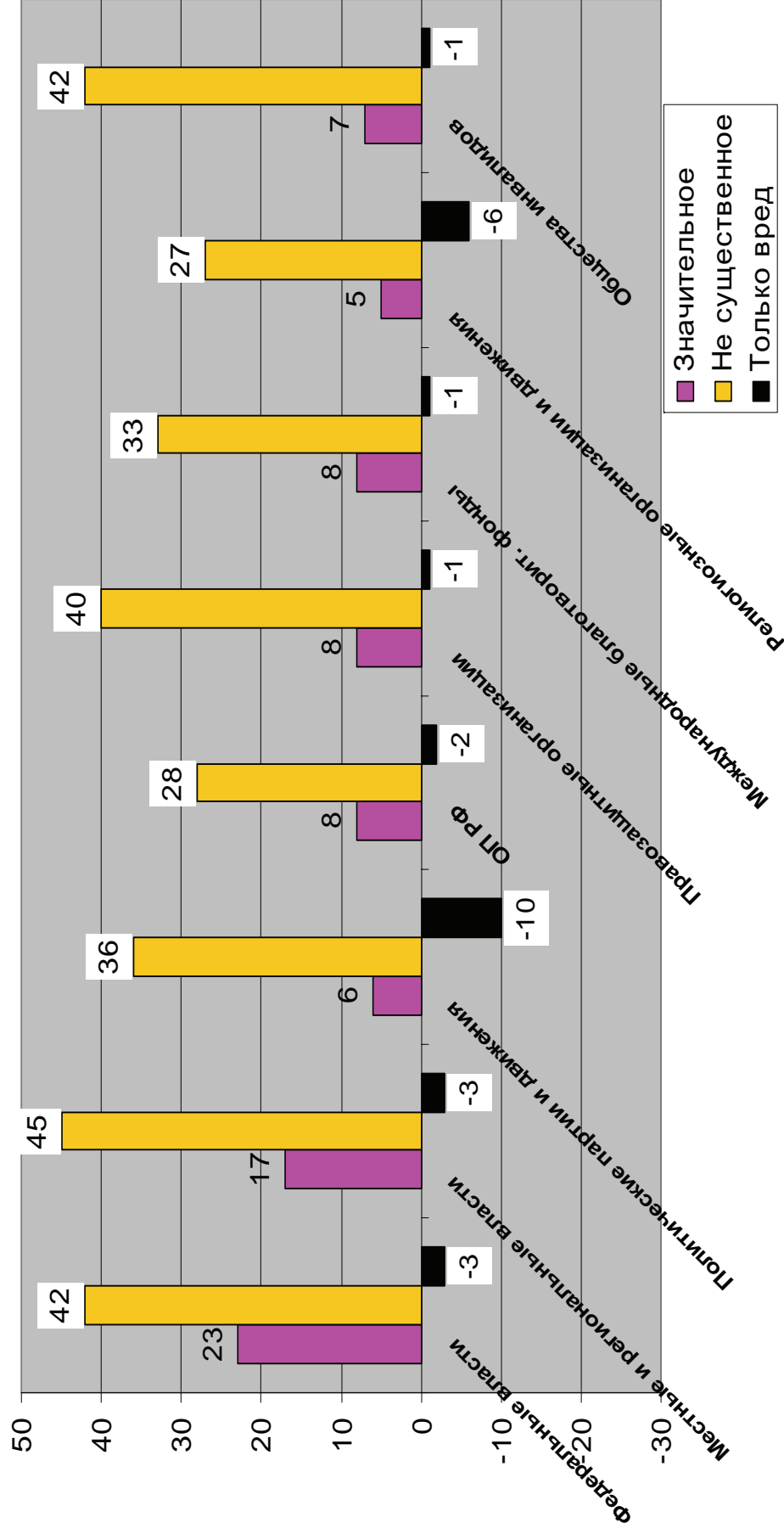
Самые бедные слои населения менее всего интересуются источникам финансирования НКО: для них главное услуги, которые можно получить.



## Что должно государство требовать от НКО взамен на свою поддержку: мнения населения



## Какое влияние оказывают на общество и гражданское сознание общественные организации разных типов?



## Государство и правозащитные организации: мнение населения

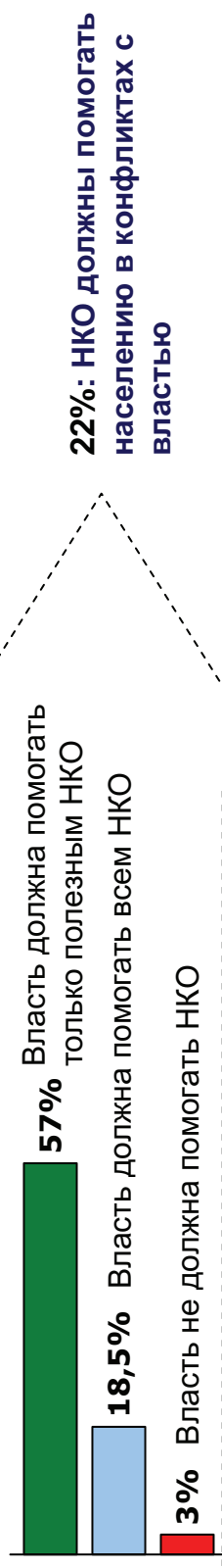


**52% граждан России  
считают**

**государство и местные власти должны  
предоставлять финансовую  
поддержку, налоговые и другие льготы  
правозащитным организациям**

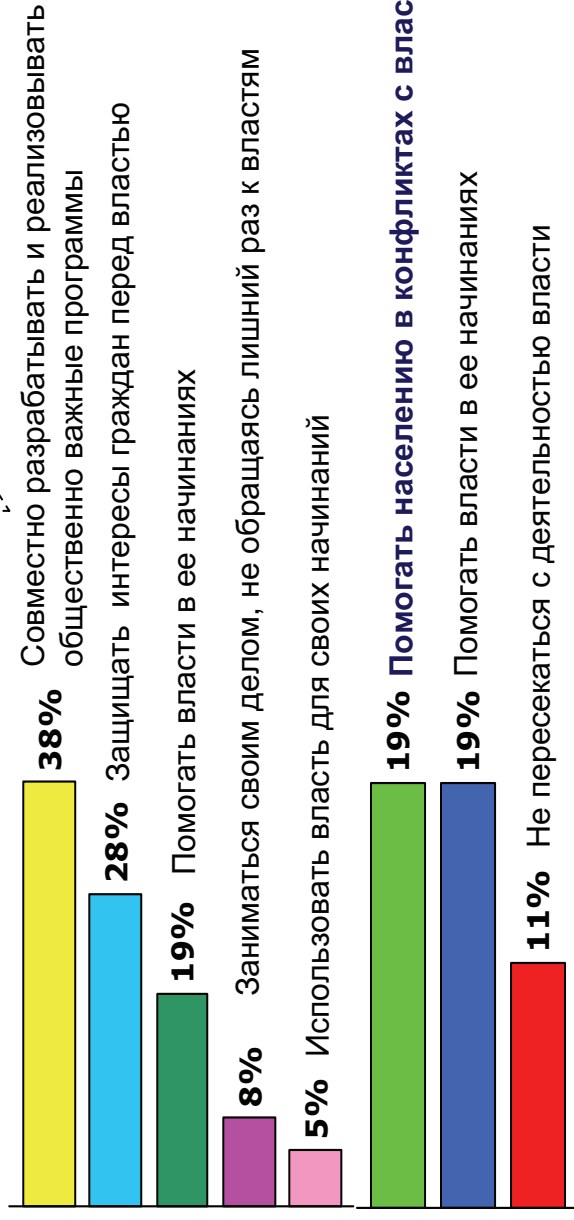
# НКО и власть

## НКО должны...



### 1. Позиция населения

**22%: НКО должны помогать населению в конфликтах с властью**



### 2. Позиция муниципальных чиновников

### 3. Позиция активистов НКО

Источники: репрезентативный опрос населения N=3021 чел., октябрь 2006, Аналитический центр Юрия Левады; опрос муниципальных служащих, N=103 чел., Аналитический центр Юрия Левады; опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR Monitoring

© Общественная палата Российской Федерации, 2007

Адрес Общественной палаты: 125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1.  
Телефоны: 221-83-63, 251-60-04. E-mail: [info@oprf.ru](mailto:info@oprf.ru) Сайт: [www.oprf.ru](http://www.oprf.ru)

Подписано в печать 07.03.2007  
Тираж 200 экз. Усл. печ. л. 16,5.