ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации 2007 год

проект

Москва

Часть 2. Гражданская самоорганизация: потенциал и влияние

Влияние граждан на принимаемые в стране решения, возможность участия в политической и общественной жизни страны закреплено Конституцией Российской Федерации[1] и обеспечивается, в том числе, и через деятельность общественных объединений, как формы выражения своих интересов. В то же время, жители страны сегодня не высоко оценивают степень учета их интересов властями[2].

По Вашему мнению, власти понимают и учитывают интересы таких людей, как Вы, или нет?
да

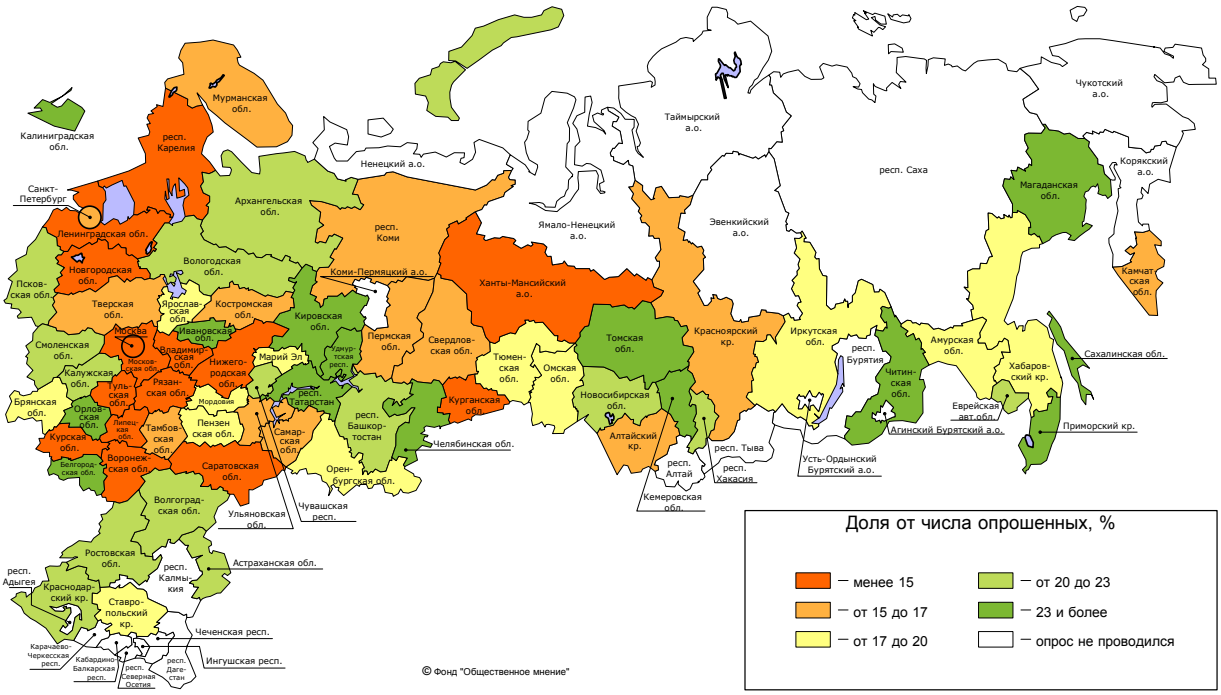

Рис. 1

Очевидно, что для изменений этой ситуации необходимо развитие общественных объединений, иных институтов гражданского общества, способных оказывать влияние и принуждать, как власти, так и бизнес сообщество учитывать общественное мнение.

В 2007 году стали заметны первые результаты деятельности новых, недавно созданных, институтов взаимодействия гражданского общества и органов власти. Это, прежде всего, общественные палаты, действующие на региональном и федеральном уровнях, а так же общественные советы при органах власти. Однако, по данным опроса[3], в 2007 году не более 30% населения России информированы о деятельности организаций третьего сектора и не более 25% могут оценить эту деятельность.

Согласно результатам исследований[4], на сегодняшний день взаимодействие организаций некоммерческого сектора и, в первую очередь, их активной части с органами власти разного уровня, а также с бизнес-структурами происходит довольно регулярно – это признают как руководители самих НКО, так и представители власти и бизнеса. Правда, оценки этого взаимодействия весьма неоднозначны, чаще всего, респонденты отвечают, что они "иногда удовлетворены взаимодействием, иногда нет". Среди представителей разных секторов удовлетворенных взаимодействием – от четверти до трети от числа опрошенных, не удовлетворенных – от 15 % до 25 %. В то же время население все еще не достаточно информировано как о самом факте деятельности организаций третьего сектора, так и о степени влияния этих структур на власти и на бизнес.

---

[1] Конституция РФ принята 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме.
[2] Данные ФОМ, 2007 год.
[3] АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влиятельности". М, 2007 год.
[4] Там же.

Интересны оценки степени влияния некоммерческого сектора на принятие решений в разных сферах. Респонденты могли дать как отрицательную, так и положительную оценку этому влиянию и на рисунке – приведены усредненные значения.

Рис. 2

Оценки влиятельности некоммерческого сектора на коммерческий со стороны руководителей НКО и представителей бизнес-структур невысоки и коррелируют друг с другом. *В наибольшей степени с обеих сторон влияние признается в области непроизводственной деятельности предприятий.* Это проявляется при участии в социальных инициативах, формировании имиджа предприятий, заботе об экологии, участии в развитии местных сообществ, социальной отчетности, а также в области маркетинга. Отметим, что влияние "третьего сектора" на соблюдение предприятиями трудового законодательства, улучшение условий и безопасности труда сотрудников, а также финансовую отчетность руководители предприятий оценили выше, чем представители некоммерческих организаций, а это те сферы, в которых обе стороны чаще выступают не как равноправные партнеры, а как противоборствующие стороны.

Следует обратить внимание, что конкретные формы и методы влияния некоммерческих организаций на власть и бизнес оказались довольно разнообразными. По утверждению руководителей НКО, принявших участие в исследовании, за последние годы три четверти из них участвовали в конференциях и семинарах по вопросам взаимодействия власти и НКО или иных формах диалога НКО и власти, обращались с письмами и петициями к представителям власти, публиковали в СМИ актуальные материалы, организовывали и участвовали в обсуждении законодательных инициатив. Реже всего отмечались разного рода обращения в международные организации. Заметим также, что протестные публичные формы воздействия на власть и бизнес вошли в число наименее распространенных.

Таким образом, для гражданского общества характерно использование различных форм диалога и с властью, и с коммерческими структурами с целью оказать влияние на принимаемые ими решения. Для того, чтобы оценить это влияние были использованы разные методы: специальные социологические опросы, экспертные интервью, оценки состояния той или иной сферы на основе предложенной системы индикаторов. Результаты этой работы, структурированные по отдельным сферам жизни общества, представлены в этой части Доклада.

В чем из перечисленных методов и форм влияния Вашей организации приходилось принимать участие на протяжении последних лет

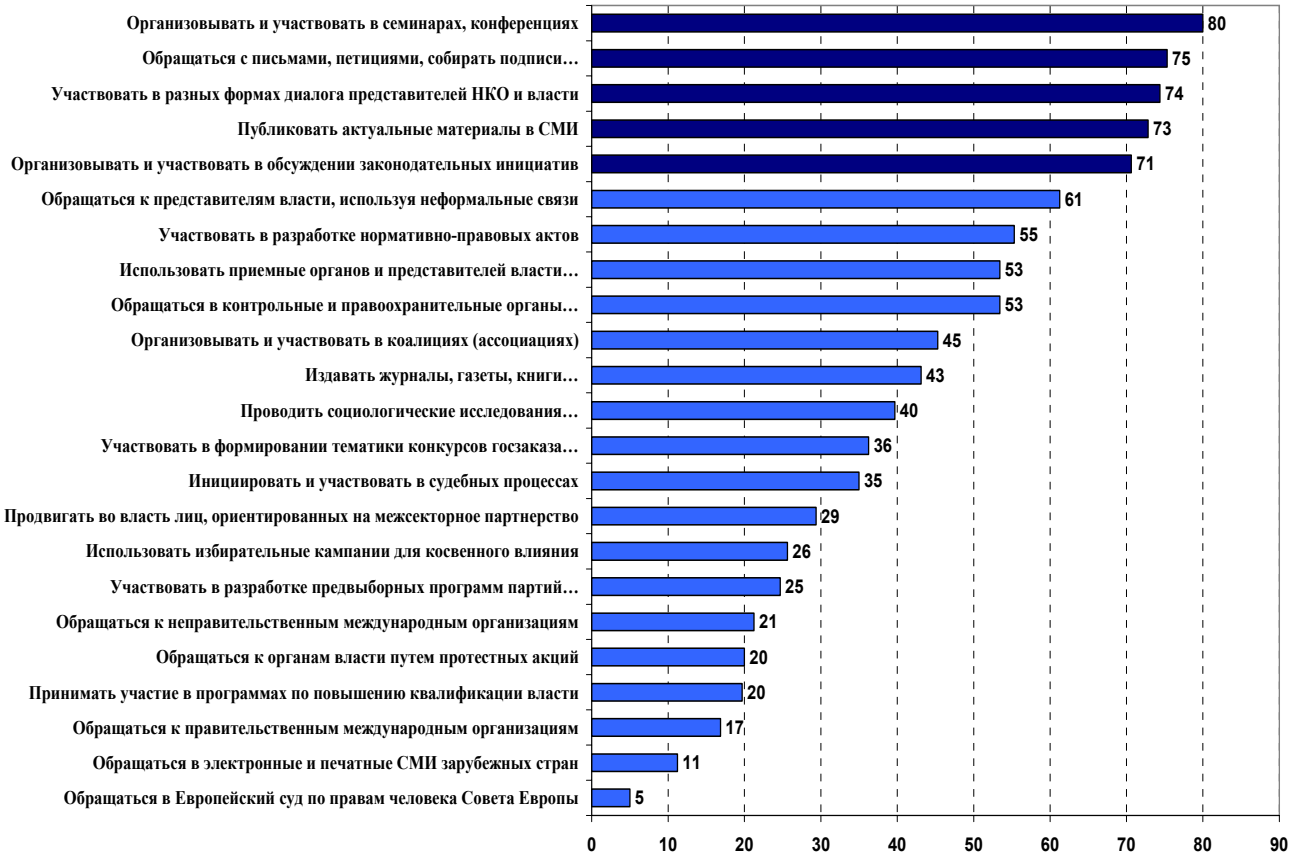

Рис. 3

Роль гражданского общества в социальной защите населения

В сферу социальной защиты в России попадают десятки миллионов человек. Это, в частности, более 13 миллионов инвалидов, несколько миллионов социально неблагополучных и малообеспеченных семей, сироты, одинокие пенсионеры, нуждающиеся в постороннем уходе, лица без определенного места жительства (в т.ч. дети), ВИЧ-инфицированные и больные СПИДом, освобожденные из мест заключения и целый ряд других категорий населения.

Если в дореволюционной России издавна существовали традиции оказания помощи этим категориям, основанные, прежде всего, на общественном участии и благотворительности, то в советское время эти функции практически целиком взяло на себя государство. Единственным исключением была деятельность общественных организаций инвалидов (ВОИ, слепых, глухих), которые не только оказывали социальную помощь своим членам, но производили на своих предприятиях продукцию на товарный рынок. Однако этот вклад в масштабах ВВП не превышал сотых долей процента.

В настоящее время общественные организации в сфере социальной защиты проявляют себя как:

- поставщики или производители социальных услуг;
- инструмент влияния и трансляции общественных интересов на условия и характер производства социальных услуг в бюджетной сфере, в том числе настройка "обратной связи", контроль и оценка, разработка стандартов, формирование библиотек лучшего опыта (best practices), независимый анализ и экспертиза и т.п.;
- инструмент влияния на направленность и способы реализации социальной политики, в том числе на увеличение или уменьшение спроса на услуги;
- источник и механизм привлечения инвестиций в социальную сферу через добровольческую деятельность, собственную или инициированную, и привлеченную с их помощью частную или государственную благотворительность.

Однако эти функции НКО реализуются далеко не в полной степени.

Государство по-прежнему гарантирует гражданам право на социальное обслуживание только в государственной системе социальных служб[5]. Привязка гарантированных услуг к поставщикам только одной организационно-правовой формы продолжает существенно ограничивать как бюджетные, так и административные возможности органов исполнительной власти использовать открытые конкурентные процедуры для финансирования непосредственно услуг для населения.

И сегодня основные средства, выделяемые в территориальных бюджетах на предоставление социальных услуг, оказываются "закрепленными" за сетью бюджетных подведомственных учреждений и не могут быть использованы для покупки услуг с применением конкурентных процедур даже в случае наличия на территории более эффективных поставщиков услуг других организационно-правовых форм.

Региональные и муниципальные власти испытывают трудности в создании организационных условий и методических рекомендаций для привлечения некоммерческих организаций в социальный сервис, прежде всего в части создания заданий на предоставление услуг, определения стандартов качества и доступности, расчета их стоимости и т.п. По-прежнему многие регионы и муниципалитеты в силу бюджетных ограничений не могут позволить себе привлекать для поддержки такой деятельности существующие экспертные ресурсы, в т.ч. специализированные некоммерческие центры независимого социального анализа и проектирования. Все более ощутим дефицит системной и целенаправленной деятельности по выявлению и распространению лучшего опыта предоставления социальных услуг, поскольку экспертные организации, которые занимаются этой работой в настоящий момент, имеют для этого весьма ограниченные ресурсы.

НКО – поставщики социальных услуг поставлены в ситуацию необходимости уплаты НДС (за исключением образовательных и медицинских услуг).[6] И хотя есть отдельные возможности для освобождения от уплаты данного налога[7], однако в целом ситуация ставит в неравные налоговые условия поставщиков услуг разных организационно-правовых форм, претендующих на бюджетное финансирование, к примеру для услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми такое освобождение предоставляется только государственным и муниципальным учреждениям.

Данное обстоятельство к тому же серьезно ограничивает стимулы для региональных и местных органов исполнительной власти отказываться от сметного финансирования поставщиков социальных услуг.

Помимо этого, НКО поставлены в неравные условия с иными поставщиками социальных услуг: в отличие от них муниципальные учреждения получают льготы по оплате коммунальных услуг, государственные и муниципальные учреждения имеют более льготные ставки аренды государственного и муниципального имущества, существует практика предоставления беспроцентных кредитов от муниципальной администрации муниципальным учреждениям и т.д.

Таким образом, полноценного конкурентного рынка социальных услуг в России не существует, поскольку система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. Эти учреждения всегда находятся в более выгодной позиции, чем НКО. С одной стороны, они имеют постоянное гарантированное финансирование, которое привязано не к качеству работы, а к количеству оказываемых услуг. С другой стороны, бюджетные учреждения располагают пусть устаревшей, но все же важной инфраструктурой, включая здания, оборудование, автомобили.

Как следствие, большинство НКО вынуждены ограничивать свою деятельность простыми социальными услугами. Это программы социально-психологической реабилитации, консультирование по всевозможным льготам, ЖКХ и другим социальным проблемам, надомное обслуживание пенсионеров и инвалидов, сбор пожертвований, закупка одежды и лекарств, несложные учебные программы, организация трудовой практики и досуга. Таким образом, можно сделать вывод, что "третий сектор" продолжает лишь дополнять деятельность традиционных учреждений соцзащиты и не составляет им никакой конкуренции.

---

[5] Часть 1 статьи 7 ФЗ "Об основах социального обслуживания".
[6] Подпункт 3 п. 2 ст. 149 НК РФ.
[7] В определенных случаях уплаты НДС может избежать некоммерческая организация на основе статьи 39 Налогового кодекса. А также, судя по всему, пакет изменений в налоговое законодательство при принятии закона о целевом капитале содержит возможность освобождать от уплаты НДС услуги НКО, прямо поименованные в их уставе.

В большинстве случаев НКО занимают обособленные ниши спроса на социальные услуги, не охваченные бюджетными организациями и бизнесом.

Наряду с тем, что большая часть организаций оказывает услуги своим членам, существует устойчивая практика части организаций предлагать услуги за рамками своей членской базы, в т.ч. на платной основе.

Определенные результаты дает работа общественных организаций ветеранов Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Их усилия способствовали реализации социальных прав военнослужащих и членов их семей в сфере обеспечения государственных гарантий и льгот в области труда, пенсионного обеспечения, решении наиболее острой проблемы – жилищной. Позитивную роль сыграло создание по инициативе Общественной палаты РФ Общественных советов при Минобороне России и других силовых ведомствах.

Вместе с тем в 2007 году не снижалась острота социальных проблем военнослужащих, членов их семей и лиц, уволенных с военной службы, роль общественных объединений в решении которых явно недостаточна.

Проведение консультаций, особенно юридических, наряду с обучающей и издательской деятельностью – являются наиболее часто встречающимися сферами, в которых оказывают услуги НКО. Частично эти услуги оказываются и на платной основе.

Социальные услуги, ориентированные на социально незащищенные слои населения (пожилых, малообеспеченных, бездомных и т.д.), оказываются меньшим количеством НКО, причем ни одна из этих услуг не является платной. Эта деятельность является чисто благотворительной, организации изыскивают дополнительные средства для регулярного оказания этих услуг. Часто услуги для некоторых групп, например, бездомных или пострадавших от тоталитарных сект, предоставляются в конкретных городах и поселках только некоммерческими организациями.

Вопросы качества социальных услуг и обслуживания становятся одними из центральных при обсуждении организованной общественностью проблем в социальной сфере. НКО демонстрируют широкий спектр подходов, иногда диаметрально противоположных, к определению основных болевых точек: недоступность социальных услуг, особенно в малых городах и сельской местности; недоступность услуг для отдельных категорий населения (одинокие старики, инвалиды, сироты и освободившиеся заключенные и др. – "люди, не нужные собственной семье"); закрытость и непрозрачность деятельности муниципальных учреждений и социальных служб; стандарты платных услуг и услуг повышенного качества и т.д.

Социальная услуга в бюджетной сфере по-прежнему оказывается населению по принципу усредненности - "положено - получите", без участия клиента и учета индивидуальных запросов и потребностей его личности, без учета качества этой самой услуги. На первое место ставится сам факт ее оказания.

Не решена масштабная проблема создания единых правил игры для участников рынка, то есть стандартизации социальных услуг. На практике разработчики стандартов социальной помощи сталкиваются с большими трудностями – они понимают, например, цель оказания услуги, но не могут сформулировать ни четкие критерии оценки ее качества, ни требования к порядку ее оказания. На местах попросту не хватает экспертов, способных описать соцзащиту как систему продуктов, что существенно тормозит процесс создания конкурентного рынка социальных услуг.

Многие разработанные региональные стандарты не решают проблемы реального и конкретного описания того, как (с какими условиями) должна оказываться услуга, чтобы считаться качественной. Нескоординированность подходов к стандартизации, которые демонстрируют федеральные ведомства, отвечающие за реализацию различных реформ (Минэкономразвития России – за административную реформу, Минфин России – за бюджетную и т.д.) еще более запутали ситуацию.

Некоммерческие организации сталкиваются с серьезными трудностями в обеспечении устойчивого и приемлемого качества предоставляемых ими услуг. С одной стороны, из-за недостатка собственной материально-технической базы они не могут гарантировать соответствие своей деятельности некоторым требованиям (к примеру, требованиям СНиП к определенным видам учреждений). С другой стороны, в связи с тем, что условия деятельности работников НКО существенно хуже, чем у работников, выполняющих такую же деятельность по оказанию социальных услуг работники

бюджетных учреждений, имеющих большие социальные гарантии, НКО сталкиваются с текучестью профессиональных и подготовленных кадров. У некоммерческих организаций нет устойчивого опыта управления качеством и формализации поддерживающих процедур. И, наконец, у них нет достаточных инвестиций, позволяющих преодолеть барьер входа на рынок с социальными услугами широкого спектра, что соответственно уменьшает их возможности привлечения для организации такой работы специалистов.

В целом НКО - поставщики социальных услуг демонстрируют избыток предложений при негарантированном качестве, неумение правильно устанавливать цену за услугу, слабый контроль и учет деятельности.

С другой стороны, в ситуации предоставления надомных услуг или услуг отдельным категориям населения проявляется преимущество НКО как поставщиков социальных услуг. Оно заключается в близости членов НКО к проблемной группе, подчас личному ситуационному опыту, отсутствии формальных преград в изобретении и применении методов работы, свободе выбора в деятельности и т.п.

Невзирая на все перечисленные слабости, НКО, предлагая сотни уникальных услуг, которые отсутствуют в государственном и бизнес- секторах, продолжает оставаться мощнейшей "лабораторией", которая разрабатывает, продвигает и внедряет новые формы и виды социальных услуг.

Помимо собственно оказания социальных услуг и участия в формировании социальной политики НКО, в той или иной мере, влияют на определение методов деятельности в социальной сфере, формирование и осуществление контроля качества, выбор исполнителей, привлечение ресурсов и иные составляющие реализации социальной политики. Наиболее полно это проявляется на уровне местного самоуправления.

НКО, объединенные в разные сетевые взаимодействия и гражданскую кооперацию, по-прежнему являются поставщиками новых идей (особенно на региональном и муниципальном уровне), что позволяет им предлагать администрациям нестандартные пути осуществления деятельности. Именно НКО в большей степени обращают внимание на необходимость профилактики проблем в социальной сфере и реализуют собственные локальные проекты, а также постоянно принуждают представителей ведомств к обсуждению необходимости профилактики и к ведению такой деятельности в социальной сфере.

НКО обеспечивают доступ к целевым аудиториям, разъясняя населению и отдельным гражданам и группам возможности получения тех или иных социальных сервисов, в т.ч. через обучение, консультирование издание инструкций, методических пособий и буклетов. Становится все более распространенной технология "диспетчеризации", когда НКО не сами оказывают услуги, а обеспечивают граждан информаций о том, где и на каких условиях они могут получить социальные услуги в государственных и негосударственных учреждениях.

Несмотря на то, что самой сложной проблемой для большинства НКО является проблема финансирования собственной деятельности, они обладают способностью привлекать дополнительные ресурсы на реализацию социальных проектов. Это не является противоречием. Для НКО достаточно сложно найти средства финансирования институциональных расходов (аренда помещения, оплата коммунальных услуг и штатных работников, налоги, расходные материалы и т.д.) – эти расходы связаны с поддержанием текущего существования организаций, и их финансирование часто оказывается неразрешимой проблемой для НКО, что приводит к консервации или полному прекращению их деятельности. С другой стороны, некоммерческие организации могут привлекать серьезные (сопоставимые с расходами местных бюджетов на эти цели) средства собственно на социальную деятельность. Источниками таких средств являются гранты благотворительных организаций, ресурсы самих членов НКО (они используют для этого находящиеся в личной собственности технику, помещения, оборудование и т. д.), добровольные взносы граждан (как со стороны благотворителей и спонсоров, так и со стороны получателей социальных услуг). Получить доступ к этим ресурсам местное сообщество может только посредством привлечения к социальному управлению некоммерческих организаций, так как напрямую для муниципальных структур эти ресурсы не доступны.

Из-за недостаточной включенности организованной общественности в государственный и муниципальный мониторинг социальной сферы, НКО не могут в достаточной мере реализовать свой

потенциал при формулировке целей и задач социальной политики. Результаты инициативного (общественного) мониторинга по-прежнему не рассматриваются властью как форма определения общественных приоритетов, что вызывает раздражение и защитную реакцию. Недоучтенной остается полезность информации от НКО, которые располагают собственными источниками о состоянии и потребностях отдельных групп и населения в целом, отличными от тех, которыми пользуется государственная и местная администрация.

Организации гражданского общества и антагонистический парадокс здравоохранения

Здравоохранение охватывает своими услугами практически все население России. Начиная с советского периода, эта отрасль является государственной, финансирование которой в соответствии с законодательством обеспечивается бюджетами всех уровней. Однако к настоящему времени практически половина объема медицинских услуг фактически предоставляется на платной (формальной и неформальной) основе как государственными и муниципальными, так и частными организациями. Однако, в отличие от других сфер социальной жизни, в здравоохранении НКО не оказывают услуги населению, т.к., по общепринятому мнению, они не могут обеспечить их необходимое качество. А это, в свою очередь, связано с тем, что предоставление медицинских услуг требует значительных капитальных затрат на оборудование, расходные материалы и невозможно без высококвалифицированных специалистов, уровень подготовки которых находится под постоянным контролем.

Отсутствие у НКО, работающих в сфере здравоохранения, функции по оказанию медицинских услуг населению должно еще более усиливать две другие, не менее важные функции:

- саморегулирование профессионального медицинского сообщества;
- защита прав пациентов.

Многолетний опыт деятельности зарубежных врачебных ассоциаций свидетельствует о том, что эффективность управления профессиональной врачебной деятельностью определяется, прежде всего, структурой профессионального медицинского сообщества страны. В основе современной структуры врачебных сообществ большинства развитых стран заложены, как минимум, два принципа: медицинская специальность и территориальное устройство страны. В рамках медицинской специальности ассоциации управляют профессиональной деятельностью своих членов, а в рамках территориальных медицинских ассоциаций, например, таких, как Медицинская ассоциация земли Бавария, решают общекорпоративные вопросы врачебного сообщества конкретной территории.

Если говорить о сегодняшней структуре профессионального медицинского сообщества России, то в целом ее можно охарактеризовать следующим образом:

- в течение последних десяти лет на федеральном уровне созданы общероссийские общественные организации по большинству медицинских специальностей с региональными отделениями в субъектах федерации;
- в 1997 году зарегистрированные на тот момент общероссийские общественные организации по медицинским специальностям создали национальную медицинскую ассоциацию (Российское медицинское общество), представляющую интересы российских врачей во Всемирной медицинской ассоциации и Европейском форуме медицинских ассоциаций;
- структура территориальных медицинских ассоциаций, представляющих общекорпоративные интересы врачей в субъектах федерации крайне неоднородна: в одних регионах эту функцию выполняют ассоциации главных врачей или ассоциации медицинских работников, в других – ассоциации региональных отделений общероссийских общественных организаций по медицинским специальностям, а где-то их вообще нет;
- началось формирование региональных Врачебных палат, в настоящее время – на уровне федеральных округов.

С точки зрения структуры и функциональности территориальной медицинской ассоциации Санкт-Петербург является несомненным лидером среди других субъектов федерации. В Санкт-Петербурге созданы самостоятельные ассоциации или региональные отделения общероссийских ассоциаций практически по всем медицинским специальностям. В 2003 году по инициативе ряда профессиональных ассоциаций и крупных стационаров была учреждена территориальная медицинская ассоциация – Ассоциация медицинских организаций Санкт-Петербурга, в которую на сегодняшний день входят 18 общественных организаций по медицинским специальностям. В ближайшее время членство в Ассоциации медицинских организаций Санкт-Петербурга получат Ассоциация врачей-терапевтов Санкт-Петербурга и региональное отделение Ассоциации медицинских сестер России. С целью выработки коллегиального решения в рамках территориальной врачебной ассоциации по вопросам тарифной политики в системе ОМС Ассоциацией медицинских организаций Санкт-Петербурга создана комиссия по тарифам. В ее работе принимают участие представители всех медицинских специальностей города. Два члена данной комиссии входят в состав городской тарифной комиссии. С точки зрения структуры профессиональное медицинское сообщество Санкт-Петербурга готово отстаивать свои общекорпоративные интересы и управлять профессиональной деятельностью по основным медицинским специальностям.

Создание системы обязательного и добровольного медицинского страхования в России, с одной стороны, обеспечило пациента рядом гарантий и прав, которых прежде в нашей стране не существовало, с другой – обострило проблемы с оптимизацией финансирования системы здравоохранения и указало на существенные недостатки вопросов управления в этой сфере.

Эта совокупность обстоятельств является основным, антагонистичным парадоксом здравоохранения и во всех развитых странах уже давно определена, как движущая сила медицинского обеспечения, поскольку только пациент, обладающий реальными правами, может эффективно влиять на систему здравоохранения и ее развитие. Именно он, являясь конечным ее потребителем, способен, как наиболее заинтересованная сторона, требовать и снижения себестоимости медицинских услуг при условии улучшения или сохранения их качества, и вмешиваться в систему организации здравоохранения, порождая в ней конкурентную борьбу за свои деньги, и стимулировать развитие науки, обеспечивающей создание новых технологий и организационных форм.

Очевидным является и тот факт, что Российское государство, объявив себя одновременно заказчиком, исполнителем и контролером медицинских программ, не способно эффективно реагировать на запросы конечного потребителя, не предоставив пациенту права активно влиять на систему медицинского обеспечения извне.

В России процесс защиты прав пациентов начинает развиваться стихийно. В некоторых регионах самостоятельно принимается законодательство о защите прав пациента и контроле качества медицинской помощи, создаются арбитражные комиссии и третейские суды, привлекающие собственных независимых экспертов при том, что такие важные термины, как независимый эксперт или независимая экспертиза не определены законодательно или нормативно на федеральном уровне. В результате во время экспертиз применяются различные системы стандартов и оценок, зачастую экспертами являются специалисты с меньшей квалификацией, нежели те, деятельность которых подлежит экспертизе.

Между тем, система стандартов давно уже играет важнейшую роль в развитых странах. Разработаны целые компьютерные системы, разбивающие пациентов на группы, основанные на сложности их заболеваний; на вопросах стоимости необходимых для диагностики и лечения процедур, на оптимизации деятельности медучреждений, в частности, экономической, в связи с тем или иным страховым случаем; и пр.

Эти вопросы даже более актуальны для современной России, чем для развитых стран, поскольку "накопленное" недофинансирование отрасли в нашей стране требует оптимизации использования ресурсов на всех уровнях медицинского обслуживания и управления здравоохранением.

Защита прав пациента, контроль качества медицинских услуг, анализ деятельности ЛПУ (лечебно-профилактических учреждений), системы страхования и вопросов управления с целью выработки единых стандартов и норм требует к себе самого пристального внимания общественности. Более того, говоря о действительно независимой экспертизе, становится очевидным, что этот вопрос

можно решить только в рамках общественных объединений граждан - пациентов, как это происходит в развитых странах.

На практике защита прав пациентов включает в себя две области знаний: право и медицину. Специалист, обладающий высокой квалификацией в той и другой областях может по праву считаться экспертом по защите прав пациента. Но в России таких специалистов практически нет, за исключением государственного института судебно-медицинской экспертизы, который, являясь частью опять-таки государственного аппарата, не может считаться полностью независимым.

Влияние гражданского общества на состояние здравоохранения в России явно недостаточно. Это связано с рядом причин. Во-первых, с наличием многочисленных разрозненно действующих общественных организаций и отсутствием в России единой национальной медицинской ассоциации, как это имеет место во всех странах мира. Во-вторых, с отсутствием четкой государственной политики в отношении деятельности общественных организаций и отсутствием необходимой законодательной базы, в частности закон о саморегулируемых организациях был принят только в ноябре 2007 года. В-третьих, с отсутствием заинтересованности органов исполнительной власти в делегировании полномочий данным организациям.

В России, при наличии массовых нарушений прав пациентов, пока не имеется действенного законодательства в этой сфере, реальной системы защиты прав пациентов и практически нет специалистов (подготовка не ведется и не планируется), способных профессионально, в интересах пациента вести диалог с хорошо организованной(по сравнению с пациентом), финансируемой и владеющей специальными вопросами государственной медицинской системой.

Государственная политика органов исполнительной власти в области качества медицинской помощи и защиты прав пациентов нередко демонстрирует попытки торможения правового регулирования этих сфер. Это делает пациентов реально одинокими и практически беззащитными перед государственной "машиной" в целом низкокачественного и небезопасного здравоохранения.

Для реального усиления влияния гражданского общества в здравоохранении требуется полноценная реализация Федерального закона "О саморегулируемых организациях", что, в частности, позволит создать в России независимую национальную медицинскую ассоциацию и передать ей значительную часть ныне исполняемых государством функций по регулированию и контролю качества медицинской деятельности, разработке и утверждению стандартов профессиональной деятельности, программ непрерывного последипломного образования, сертификации специалистов, лицензированию, управлению страхованием профессиональной ответственности и т.д. Кроме того, требуется принятие законодательства, регулирующего вопросы страхования медицинской ответственности и защиты прав пациентов.

Гражданское общество в защите природы и экологии

В 2007 году в стране наблюдался рост заинтересованности широких слоев населения в решении экологических проблем. Среди этих проблем рост загрязнения, отходы, изменение климата, исчерпание биоресурсов, экологически чистые продукты, ГМО и другие. В качестве реальных глобальных угроз россияне отмечают исчерпание запасов нефти, газа и других природных ископаемых (55 % опрошенных), глобальное потепление (62 %). Большинство россиян знает о глобальном потеплении (93 %), считает его причиной деятельность человека (59 %) и ожидает негативных последствий для России (57 %). За финансирование борьбы с потеплением высказывается 45 % населения, причем доля тех, кто "за" выше среди хорошо обеспеченных (50 %), чем среди финансово неблагополучных (40 %)[8]. Заинтересованность определяется осознанием важности здоровья среды для обеспечения здоровья человека (чему в немалой степени способствует экономический рост) и все возрастающими экологическими проблемами, требующими своего безотлагательного решения. Наибольшая социальная активность, причем консолидированная для разных групп населения, наблюдается в отношении конкретных региональных проблем и проектов, экологические последствия которых вызывают общественную озабоченность. Среди них строительство ГЭС на реке Катунь, газопровода на плато Укок, разлив нефти в Азовском море, водоснабжение Волго-Ахтубинской поймы. Предметом особой озабоченности общественности остаются возможные экологические последствия реализации проектов строительства Олимпийских

[8] Данные ВЦИОМ. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск 665. 04.04.2007. Глобальное потепление: миф или реальность?

объектов в Сочи. Большую озабоченность и связанную с ней активность населения, по-прежнему, вызывает точечная застройка в городах.

Однако, явное небрежение к проблемам экологии со стороны власти на федеральном уровне приводит к консолидации усилий самых разных экологических организаций на основе общности интереса в определении экологических приоритетов, что выражается в совместных заявлениях от лица многих экологических НПО и их коалиций. Это касается как определения экологического приоритета на политическом уровне, так и конкретных мер по усилению государственного экологического контроля, включая создание единого органа для его осуществления, необходимости срочного принятия ряда экологических законов, включая закон о плате за негативное воздействие на окружающую среду, о зонах экологического бедствия и других.

Острота проблемы подтверждается тем, что 57 % населения негативно оценивают экологическую обстановку в месте своего проживания, при этом только 6 % ожидает улучшения в ближайшие годы, 60 % населения считает, что в последние годы ситуация ухудшается[9]. Свыше 70 % населения возлагают ответственность за экологическую ситуацию в месте своего проживания на власти разного уровня[10].Осознание важности проблематики в обществе ведет к объединению разных секторов общественного движения, включая не только представителей экологических организаций, но и работников культуры, учителей, юристов, представителей молодежных организаций, ассоциаций охраняемых природных территорий, муниципальных образований, работников СМИ и других. В качестве примеров можно привести: объединение усилий работников культуры и экологов в деле сохранения культурного и природного наследия; сотрудничество представителей Союза российских городов, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Ассоциаций охраняемых природных территорий и экологов в создании общероссийской организации по экологии и культуре; создание молодежного движения в защиту охраняемых природных территорий; определение защиты экологических прав в качестве приоритета в правозащитном движении юристов; объединение экологов с учителями и преподавателями высшей школы в деле экологического образования.

Неотъемлемой частью гражданского общества в современной России стали общественные объединения и иные неправительственные организации, работающие на базе охраняемых природных территорий (ООПТ). Сеть из более чем 15 тысяч ООПТ раскинулась по всем российским регионам (включая федеральные объекты: 101 заповедник, 39 национальных парков, 70 заказников). Эти территории становятся своего рода катализаторами общественной активности на местах. Активно работают Ассоциации заповедников и национальных парков в регионах. Они помогают обмениваться информацией, опытом по всем направлениям деятельности ООПТ, реализуют совместные исследовательские, учебные проекты. По инициативе ЭкоЦентра “Заповедники” формируется сеть общественных организаций при заповедниках и национальных парках, создаваемых для активной работы с населением, обеспечения поддержки охраняемых территорий, формирования в обществе экологической культуры. Только в структуру Центра входит сорок таких организаций и инициативных групп. Создано неформальное экологическое Движение "Друзья заповедных островов". Юные рейнджеры, члены школьных лесничеств и фольклорных коллективов, юные экологи и натуралисты, экожурналисты и артисты экологических театров оказывают реальную помощь заповедным территориям. Студенты участвуют в работе экологических лагерей, выполняют роль организаторов-наставников для команд школьников. В 2007 г. в Движении активно действует более 20 тысяч школьников, студентов и педагогов. В природоохранных акциях и мероприятиях проводимых заповедниками и национальными парками принимают участие более 250 тысяч человек. В 2007 г. во Всероссийском Слете друзей заповедных островов в Казани участвовало более 50 команд из 30 субъектов Федерации.

Создание природоохранных органов в городах России в системе местного самоуправления начался более 15 лет назад. Координацию экологов городов России взяла на себя секция "Экология города" Союза Российских городов. Сегодня в секцию входит более 100 городов, ведется работа по обобщению опыта городов и распространению его среди экологов муниципальных образований. Опыт обобщается в сборниках материалов "Экология городов". Проводятся Российские конференции "Региональные муниципальные проблемы экологической безопасности", Всероссийские съезды муниципальных экологов, региональные конференции. Секция активно участвует в обсуждении

[9] Фонд "Общественное мнение". База данных ФОМ. Экология в России: оценка ситуации. 09.08.2007
[10] Всероссийского центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск 669. 09.04.2007.

проектов законов, организует подготовку поправок в законодательные акты. Представители секции участвовали в подготовке предложений по разграничению полномочий между уровнями власти, материалы вошли в закон об охране окружающей среды. В конце 2005 года, когда встал вопрос об отмене муниципального экологического контроля, городами был подготовлен ряд поправок о сохранении этого вида контроля. В данное время идет работа по подготовке поправок в Лесной, Водный кодекс и Закон РФ "Об охране окружающей среды". Идет разработка нормативных актов местного самоуправления, которые бы регламентировали вопросы экологической безопасности. В большинстве городов разрабатываются природоохранные программы. Разрабатываются и реализуются правила обращения с отходами, программы раздельного сбора бытовых и промышленных отходов, строительства мусоросортировочных комплексов, заводов по переработке отходов. Инициируется и координируется работа по разработке нормативных актов, которые регулируют вопросы использования и охраны городских лесов. В ряде городов приняты правила благоустройства территории города. Практически повсеместно ведется работа по формированию экологического мировоззрения населения. С 2006 года на местное самоуправление возлагается основная тяжесть бремени по обеспечению экологической безопасности муниципальных образований. Наличие организации, объединяющей муниципальных экологов, дает возможность оказания помощи природоохранным структурам местного самоуправления в решении этих задач.

Определение важности учета экологических требований все чаще звучит в выступлениях бизнеса, включая крупные ресурсодобывающие компании и объединения бизнеса – Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленную палату, Международную торговую палату. Если первоначально такие призывы звучали, главным образом, со стороны представителей зарубежных компаний или российских компаний, ориентированных на зарубежного потребителя, диктующего соблюдение экологических требований в качестве необходимого условия, то сейчас это все чаще звучит и от представителей отечественных компаний, заинтересованных в обеспечении долгосрочного благополучного развития бизнеса и поддержке со стороны населения. Общность интересов бизнеса и гражданского общества в утверждении приоритета экологически устойчивого развития находит выражение в проведении совместных обсуждений и определении общих требований.

Заметную роль в этом процессе играет Общественная палата Российской Федерации. Именно она от лица гражданского общества выступила с обращением к Президенту Российской Федерации, Законодательному собранию Российской Федерации и исполнительной власти о включении экологической проблематики и идей экологически устойчивого развития в политику, идеологию страны, а также конкретными предложениями по обеспечению начала этого процесса. Комиссия по экологической безопасности и охране окружающей среды Общественной палаты обратилась к представителям других секторов гражданского общества с предложением о развитии совместного движения для обеспечения устойчивого развития и к представителям бизнеса с предложением о создании рабочей группы для подготовки совместного обращения. И эти предложения были поддержаны.

Невнимание к общественному мнению и отсутствие целенаправленных действий по решению экологических проблем ведет к тому, что большая часть активности гражданского общества в области экологии по-прежнему носит протестный характер. Начало конкретных действий по решению экологических проблем и обеспечению экологически устойчивого развития вызовет поддержку общественности и позволит перенести акцент в деятельности гражданского общества по экологической безопасности с протестных выступлений на конструктивное сотрудничество.

Заметную роль в объединении усилий различных организаций для развития экологического движения должны играть Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты. При Комиссии по экологической безопасности и охране окружающей среды Общественной палаты Российской Федерации активно действует рабочая группа экспертов, собирается общественный совет экологических НПО. Консолидирующую роль для экологического движения в своих регионах начитают играть общественные палаты Алтайского края, Челябинской и Калининградской областей.

Современная ситуация характеризуется развитием поддержки структур гражданского общества со стороны власти. К этому относится развитие института общественной палаты в центре и в регионах, оказание поддержки общественным организациям по линии Президентских грантов, обязательность создания общественных советов при госструктурах. В то же время на фоне поддержки развития структур гражданского общества пока не ощущается реальной заинтересованности в развитии конструктивного сотрудничества с ними со стороны органов власти. Это, прежде всего, относится к системе общественных экспертных советов при госструктурах. В частности, общественный совет при

Министерстве природных ресурсов Российской Федерации собирается лишь при острых конфликтных ситуациях, как в случае высокой озабоченности общественности возможными экологическими последствиями реализации проектов строительства олимпийский объектов в г. Сочи. Обеспечение конструктивной работы этого совета на постоянной основе в "мирное время", до появления конфликтных ситуаций, что позволило бы во многих случаях их избежать, пока не удается.

При отсутствии целенаправленной деятельности по экологии на федеральном уровне, в частности, в течение года не было принято ни одного базового закона по экологии, на региональном уровне такая активность происходит, опять же в значительной степени благодаря участию гражданского общества. Более активны в этом отношении как более обеспеченные регионы, имеющие для этого необходимые финансовые ресурсы (Москва, Ханты-Мансийский автономный округ), так и регионы, в которых крайне острые экологические проблемы требуют безотлагательного решения даже на форе острых социально-экономических проблем (Кемеровская область). Среди приоритетных направлений работы на региональном уровне – принятие региональных законов по охране окружающей среды и природопользованию, по отходам. В качестве важного направления работы определяется экологическое образование, при отсутствии предмета экологии в школе на федеральном уровне, в 15 регионах такой предмет есть, в ряде регионов приняты стратегии развития экологического образования и формирования экологической культуры. Все большее внимание проблематике устойчивого развития и экологии уделяется в высшей школе. Все это определяется активностью гражданского общества.

В Томской области в настоящее время действуют 26 общественных экологических организаций. В основном организации имеют многостороннюю сферу деятельности. Отдельные организации занимаются экологическим воспитанием и образованием, защитой прав населения, проблемами радиационной и ядерной безопасности, исследовательской и инновационной деятельностью. При Департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с целью координации работы природоохранных органов и НКО существует Совет общественных организаций. Налажена система получения консультаций представителей общественных организаций у специалистов-экологов Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды. Представители НКО получают финансовую поддержку в рамках конкурса на получение средств из областного бюджета на реализацию экологических проектов. Ряд проектов направлен на создание кедровников силами местных жителей. Для вовлечения общественности в процесс принятия экологически значимых решений и улучшения окружающей среды используются различные формы: проведение социологических опросов, кампаний, акций, общественных консультаций, обучающих семинаров, общественной экологической экспертизы. Центром экологической политики и информации обеспечивается работа общественной экологической библиотеки, консультационного центра, работа "сети зеленых точек". Проведен круглый стол по проблеме ГМО и пищевых добавок, общественная экспертиза продуктов питания. Обсуждение инициировало разработку закона "О продовольственной безопасности Томской области".

Несоблюдение и ослабление природоохранного законодательства, государственного экологического контроля привело к радикализации части экологического движения (акции протеста, создание политического крыла оппозиционного экологического движения).

Развиваются как многопрофильные организации, занимающиеся различными экологическими проблемами, так и специализированные, которые ставят перед собой более узкие, конкретные задачи. Важную роль по-прежнему играют отделения международных организаций. Население больше знает о деятельности международных организаций (60 %), чем отечественных (10 %)[11].

Все больше определяется необходимость развития профессиональных экологических организаций, которые могут давать конструктивные предложения по решению экологических проблем. Эти организации, как экспертные институты общественной политики, разрабатывают предложения для национальной экологической политики с позиций гражданского общества. Они дают для лиц, принимающих решения, и широких слоев общественности. Такие центры экологической политики, объединяющие активистов и экспертов, работают во многих регионах. Наиболее активны центры в Томской, Кемеровской, Калужской и Воронежской областях, в Алтайском крае. Благодаря их усилиям разработаны концепции региональной экологической политики в Томской и Кемеровской областях, приняты региональные законы по охране окружающей среды в Алтайском крае и в Калужской

[11] Данные опроса Всемирного фонда дикой природы

области, разработаны и включены в планы социально-экономического развития региона индикаторы устойчивого развития в Томской, Кемеровской и Калужской областях. Обеспечение необходимого профессионального уровня их работы остро нуждается в поддержке со стороны правительства и бизнеса.

Начало поддержки гражданского общества на национальном уровне положено системой грантов Президента Российской Федерации, что необходимо развивать и в дальнейшем. К сожалению, экология пока не является отдельным направлением такой поддержки. Поддержка со стороны бизнеса также только начинается, пионер в этом направлении, наверное, по-прежнему, - компания Русал.

Важность решения экологических проблем и обеспечения экологически устойчивого развития для настоящего и будущего страны определяет обеспечение повышения ценности природы и человека в качестве приоритетной задачи гражданского общества. Заинтересованность общества в обеспечении экологически устойчивого развития и тот факт, что экологическое движение России даже в нынешнем сложном состоянии - один из лидеров действий общественности, позволяет надеяться на то, что в ближайшее время гражданскому обществу удастся делегировать власти реализацию экологического приоритета и обеспечить поддержку его реализации. Несомненный успех общества и государства – определение инновационного развития в качестве пути развития страны. Практические шаги в этом отношении направлении вызовут поддержку со стороны экологического движения, представители которого многие годы отмечали важность перехода от сырьевой экономики к инновационной для обеспечения экологически устойчивого развития страны.

Общественное влияние в сфере образования и науки

Национальная образовательная политика должна быть выражением общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, его исполнителями, его благоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из известных проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов двадцать первого века. Необходимо, чтобы образование действительно стало общенациональным приоритетом, чтобы цели и содержание его деятельности, равно как и характеристики конечного продукта задавались самими потребителями – гражданами, бизнесом и государством при активном участии педагогического сообщества. Важную роль в решении этой задачи призваны играть НКО, реализующие свои цели в сфере образования.

Сегодня, с сожалением, можно констатировать, что содержательная образовательная тематика пока не занимает должного места в программах партий, общественных движений. Вместе с тем, нельзя не видеть и того позитивного факта, что многие общественные организации начинают сотрудничать с институтами образования, влиять на них и даже привлекать школьников и студентов к социально значимой деятельности. Так действуют многие спортивные общества, профессиональные ассоциации, национально-культурные общества, союзы ветеранов. Можно только приветствовать эту тенденцию. Вместе с тем будущее не только за прямым взаимодействием государственных школ и общественных организаций, но и в еще большей степени, за расширением роли общественных организаций во внешкольной жизни детей.

Структуры гражданского общества активно развиваются внутри и в связи со сферой образования. Все большую роль в управлении конкретными учебными заведениями играют общественные советы школ и другие общественные структуры, представляющие интересы учащихся и родителей. В ряде учреждений они оказывают существенное влияние, в частности, на распределение внебюджетных средств. Однако пока это скорее исключение, чем правило.

В целом на сегодняшний день выражение собственно общественных потребностей в этой сфере находится в стадии формирования – вместе со становлением самих институтов гражданского общества: советов образовательных учреждений, общественных организаций, фондов, попечительских институций. Так, после принятия Федерального закона "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций" были учреждены фонды, обеспечивающие формирование и использование целевого капитала ряда вузов, в том числе МГИМО, Финансовой академии при Правительстве РФ и других.

Развитие НКО в сфере образования сдерживается несовершенством образовательного

законодательства. В действующей нормативной правовой базе интересы личности и общества представлены в основном декларативно. Их участие в формировании образовательной политики и управлении образованием раскрывается и регламентируется явно недостаточно, в отличие от роли и функций государства: за ним сейчас закреплены практически все существенные функции – от оперативного управления и текущего контроля до управления развитием системы образования. В современных условиях такая ситуация обременительна для государства, кроме того, она ограничивает свободу выбора личности и общества в образовании.

Современная система образования – это сложная многоуровневая система, включающая учреждения общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования. Сегодня активно работающие, пользующиеся заметным влиянием некоммерческие организации действуют только в сфере высшего профессионального образования. Здесь, прежде всего, следует назвать Российский Союз ректоров (РСР).

РСР создан в 1992 году и сегодня объединяет руководителей около 900 высших учебных заведений, четверть из которых - негосударственные высшие учебные заведения. РСР имеет свои структуры в субъектах Федерации – союзы ректоров вузов, расположенных на территории соответствующих субъектов.

РСР ведет постоянную активную работу, направленную, в том числе, на осуществление взаимодействия с другими общественными структурами, заинтересованными в развитии системы образования. В 2007 году продолжена работа по укреплению связей высшего профессионального образования с рынком труда, начало которой было положено в июне 2006 года. По итогам VIII съезда РСР были подписаны соглашения о стратегическом партнерстве между РСР и Общероссийской общественной организацией "Деловая Россия", Российским Союзом промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства "Опора России", Торгово-промышленной палатой Российской Федерации.

Уже в течение многих лет практически все наиболее значимые государственные решения, относящиеся к сфере высшего образования, рассматриваются РСР уже на стадии проектов. Позиция Союза неизменно учитывалась органами исполнительной власти и во многих случаях оказывала влияние на окончательные версии решений.

Вместе с тем, в силу своего состава (ректорский корпус), РСР полнее представляет интересы вузов в тех учреждениях, которые выступают работодателями по отношению к членам педагогического сообщества, чем его интересы в наиболее широком понимании.

В сфере высшего образования созданы и функционируют различные объединения учебных заведений. К их числу относятся ассоциации профильных вузов, объединяющие высшие учебные заведения по 12 направлениям подготовки кадров (ассоциации: аэрокосмических вузов; вузов культуры и искусства; медицинского и фармацевтического образования; железнодорожного транспорта; инженерного образования и др.). Их деятельность в основном направлена на повышение качества обучения по соответствующим специальностям.

Особо стоит отметить Ассоциацию негосударственных вузов России. Основная направленность ее деятельности – защита прав и интересов частных учреждений высшего образования. Данная задача весьма актуальна в условиях, когда такие учреждения нередко ставятся в худшие условия по сравнению с государственными вузами.

Подобное РСР общественное объединение создано и в системе среднего профессионального образования - Союз директоров средних профессиональных учебных заведений России (далее – Союз директоров). Он образован в 1998 году и имеет региональные структуры. Однако это общественное объединение пользуется значительно меньшим влиянием в системе образования, нежели РСР. Следует также отметить, что данная структура носит скорее общественно-государственный, нежели собственно общественный характер. Так Примерное положение о региональном союзе директоров утверждено совместным решением Министерства образования Российской Федерации и Президента Союза директоров.

Активную роль в сфере образования играет Профессиональный союз работников народного образования и науки Российской Федерации. Он объединяет около 5 млн. работников отрасли и имеет структуры во всех регионах Российской Федерации. Представители этого профсоюза принимают участие в решении всех ключевых вопросов развития системы образования и науки,

прежде всего связанных с оплатой труда и пенсионным обеспечением педагогов.

Система профессионального образования не может быть автономна от работодателя. Потенциал профессионального образования, перспективы его развития находятся в прямой зависимости от спроса на выпускников профессиональных учебных заведений. Этот спрос обусловлен развитием рынка труда, который формирует социальный заказ на специалиста. В последнее время понимание этой проблемы и желание ее решить демонстрируют как государство, так и работодатели, образовательное сообщество.

Намечается формирование системы взаимодействия образования и бизнеса через крупные объединения работодателей – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП, "Деловую Россию", "Опору" – в решении ключевых вопросов профессионального образования.

Одна из важнейших задач сотрудничества образования и бизнеса – создание системы профессиональных стандартов и сертификации персонала, удовлетворяющей требованиям как работодателей, так и сферы образования. За решение этих вопросов в последнее время взялся РСПП. Приступило к работе созданное им в форме автономной некоммерческой организации Национальное агентство развития квалификаций. При достаточно широком распространении профессиональных стандартов и их высоком качестве они смогут стать основой образовательных стандартов профессионального образования, что не только приведет к кардинальному совершенствованию последних, но и будет фактически означать принципиальный сдвиг в управлении качеством образования от государственного администрирования к профессиональной самоорганизации.

Еще одна из областей сотрудничества бизнеса и образования – оценка качества подготовки специалистов, совместная выработка критериев качества профессионального образования. В условиях роста числа высших учебных заведений и с учетом всевозрастающих расходов семей на получение высшего образования для граждан становится очень важным получение объективной и доступной информации о качестве подготовки в конкретных вузах. В этой связи необходимо введение системы рейтинговых оценок деятельности вузов, развития независимых рейтинговых агентств, чья информация была бы доступной для общества. Здесь следует отметить работу, проводимую "Деловой Россией", которая не только разработала методику рейтингования вузов с позиций работодателей, но и представила первые результаты ее применения.

Высокий спрос на образование способствовал значительному росту негосударственного сектора в рассматриваемой сфере. Организации данного сектора являются, как правило, некоммерческими, во всяком случае, с точки зрения их юридического статуса.

За период с 1993 по 2006гг. число негосударственных учебных заведений выросло в разы: количество общеобразовательных школ увеличилось в 2 раза, средних профессиональных учебных заведений – почти в 10 раз, вузов – более чем 5 раз. За то же время количество учащихся в общеобразовательных школах выросло за указанный период в 2,2 раза, студентов средних специальных учебных заведений - почти в 18 раз, студентов вузов – почти в 17 раз. Однако их доля в общем числе обучающихся незначительна. Для школ и техникумов – менее 1 %. Только в системе высшего профессионального образования число негосударственных вузов возросло до 15 % от общего контингента студентов.

Очень важна роль организаций, отражающих интересы различных социальных групп в сфере образования. И тут нельзя не отметить созданный в 2000 году Российский Общественный Совет Развития Образования (РОСРО). Он имеет широкий состав и включает представителей всех уровней образования (школ, ПТУ, техникумов, вузов), а также деятелей науки, депутатов федеральных и региональных органов представительной власти, представителей крупнейших объединений работодателей, электронных и печатных СМИ. В силу такого состава РОСРО нередко выступает "переговорной площадкой", где согласовываются позиции основных общественных сил по важнейшим вопросам развития образования. Так на заседаниях РОСРО обсуждались вопросы создания и развития в России системы единого государственного экзамена, формирования и законодательного закрепления системы двухуровнего высшего профессионального образования, формирования новой системы оплаты труда учителей, разработки Федеральной целевой программы развития образования и др. В октябре 2007 года РОСРО совместно с РСР был проведен круглый стол по проблеме формирования нового образовательного законодательства. Принятые рекомендации направлены Минобрнауки России.

Оценивая социальную роль некоммерческих негосударственных учебных заведений и их влияние на развитие российской системы образования, следует учитывать, что негосударственные школы носят в основном элитарный характер, тогда как негосударственные профессиональные, чаще всего высшие учебные заведения, за немногими исключениями, выступают поставщиками относительно дешевых услуг, уступающих по качеству образовательным услугам многих государственных вузов. Соответственно, довольно многие негосударственные школы, вместе с лучшими из школ муниципальных, выступают очагами образовательных инноваций, которые, в принципе, могут получить распространение за пределами сектора НКО. В сфере же высшего образования подобную функцию, наряду с ведущими государственными вузами, выполняют лишь крайне немногие негосударственные учебные заведения.

Позиции негосударственных учебных заведений в диалоге с органами власти в целом значительно слабее, чем позиции государственных. При этом элитарные частные школы нередко не проявляют заинтересованности в таком диалоге, а их коллективы отчасти обособлены от широкого педагогического сообщества.

В принципе, негосударственные учебные заведения, учитывая их некоммерческий характер, могли бы быть лидерами процессов самоорганизации педагогических коллективов и общественного контроля над администрацией. Однако на практике в большинстве случаев такие учебные заведения не опережают государственные (муниципальные) школы и вузы с точки зрения демократичности внутреннего устройства и открытости для общественности. Скорее они, за некоторыми исключениями, воспроизводят образцы абсолютного доминирования руководителей, которые в ряде случаев являются, по сути, фактическими владельцами учебных заведений, что затрудняет строгое следование некоммерческим ориентирам образовательной деятельности.

В развитии образования, повышении интеллектуального потенциала нации в обществе важнейшую роль играют наука и ученые. Сегодня наука развитых стран – это, прежде всего неотъемлемая часть единого взаимоувязанного национального комплекса "промышленность – инновации – образование – наука ".

Прообраз такого комплекса сформировался в России к началу прошлого века. Русская наука была сильна фундаментальной математической подготовкой ученых, органичной связью с системой образования и интересом к прикладным проблемам, рассматриваемым как надежный источник развития фундаментальной науки. Российская инженерная школа и система инженерного образования внесли огромный вклад в построение той технической среды, в которой человечество живет сегодня. В России существуют давние и глубокие традиции общественного просветительства, во главе которого стояли выдающиеся ученые.

Значительную роль в этом развитии исторически играла и научно-техническая и инженерная общественность, начиная со становления Русского технического общества. За более чем 140 лет существования, и особенно в последние 15 лет, этот сектор развился до большого и сложного конгломерата разнообразных форм: союзов, ассоциаций, научно-технических и инженерных обществ, фондов, клубов, домов науки и техники, других профессиональных и экспертных организаций. Они действуют как во всероссийском масштабе, так и в рамках регионов и городов. Решая свои тематические задачи, в целом это профессиональное сообщество содействует научно-техническому и промышленному развитию страны, безопасному и инновационному подходу в экономике.

В структуре этого сектора действуют несколько крупных международных, более 30 отраслевых всероссийских научно-технических обществ и союзов, около 60 межрегиональных и региональных, сотни городских организаций фундаментальной, прикладной и ВУЗовской науки. По России насчитывается более 300 общественных просветительских организаций, возникших на базе Всесоюзного общества "Знание". Главной целью их деятельности являются объединение и координация усилий членов организации по реализации и защите профессиональных прав и потребностей научных, инженерно-технических, преподавательских, просветительских работников и специалистов, изобретателей; продолжение и развитие традиций, передача знаний; экспертная деятельность и международное научно-техническое сотрудничество. Однако, многие из них сегодня не могут активно участвовать в общественной жизни и развитии соответствующих отраслей экономики. Этому есть несколько существенных причин, в т.ч. отсутствие мощной консолидации усилий, законодательной базы, механизмов взаимодействия с органами государственного управления. Ярким примером такого отсутствия является несколько уголовных дел в отношении ученых, обвиняемых в нарушении гостайны. Обращения общественности к компетентным государственным органам с просьбой пересмотра ряда ведомственных нормативных актов не нашли

серьезного отклика.

Для устранения основных причин и создания благоприятных условий деятельности необходимо ликвидировать имеющиеся правовые изъяны в законодательных документах, касающихся работы общественных организаций и их взаимоотношений с государственными учреждениями. Необходимо создавать общественные механизмы, позволяющие заботиться о развитии образования, науки и техники в целом, а не только об интересах той или иной корпорации. Причем эти механизмы взаимодействия государственных, общественных структур, предприятий и научных институтов должны быть построены на системной основе партнерства.

Институты гражданского общества в сфере культуры

Культура формирует систему смыслов и ценностей, создаёт целостность общества и нации, обеспечивает идентификацию народа, непрерывность традиции и общей памяти, она рождает единство общества и его историческое самосохранение.

В сфере культуры России, как и в других областях деятельности, сосуществуют такие организации, как государственные учреждения, коммерческие структуры и некоммерческие организации.

Традиционной основой системы сохранения и развития культуры в России являются государственные учреждения. Рядом с ними традиционно работают некоммерческие культурные инициативы, направленные на художественно-просветительскую деятельность. Однако в последнее время, все большую роль в этой сфере играют коммерческие структуры, а так же неформальные некоммерческие объединения, реализующие большое количество проектов самой разной направленности.

Содержательный анализ деятельности НКО культуры и их вклада в культурную жизнь и решение социальных задач, который определяет социальную значимость этого явления и его место в жизни современного российского общества, связан с целым рядом трудностей организационного характера. В настоящее время не существует полноценного регулярного мониторинга развития НКО в сфере культуры. Мало внимания уделяет ему профессиональное сообщество. Оно не стало предметом пристального социологического осмысления.

Третий сектор в сфере культуры имеет собственную специфику и вносит значительную лепту в решение как культурных проблем, так и социально-психологических и педагогических задач, стоящих перед современным обществом в России. В форме НКО также осуществляется самоорганизация профессионального художественного пространства. Такие организации ставят перед собой духовно-нравственные, эстетические, просветительские и социально - психологические, а не коммерческие цели.

За новейшую историю России общественные организации и объединения возникли и развиваются практически во всех областях художественной культуры, соседствуя и взаимодействуя с государственными и коммерческими структурами. В каждом сегменте культуры эти организации выявляют свои полномочия и возможности реализации социальных и духовных потребностей общества.

Примерная типология общественных инициатив в культуре может быть создана на основании степени участия в них профессиональных деятелей искусства:

- Общественные объединения профессионалов культуры, творческие союзы, ассоциации и т.д.
- Просветительские организации образовательного типа, где профессионалы работают для широкой публики, школы искусств, классы мастерства, театральные студии, кружки и т.д.
- НКО, в деятельности которых участвуют профессионалы и непрофессионалы, создавая общий культурно-просветительный продукт, например самодеятельные театры, хоры, оркестры, музыкальные и танцевальные группы, студии живописи и многие другие.
- Непрофессиональные и неформальные группы – те случаи, когда художественный коллектив создаёт любитель, например, когда школьный учитель литературы организует школьный театр. Именно эти многочисленные незарегистрированные культурные мини-сообщества и стали основой массового гражданского движения в культуре. Обычно число их коллективов – от 3 до 50 человек.

Разные виды и типы НКО по-разному оценивают свои отношения с государственными структурами.

Некоторое число НКО стремится к полной творческой, организационной и финансовой независимости. Таких – немного. Учитывая трудность выживания художественных проектов, требующих неизбежных затрат, как бы они ни минимизировались, большинство НКО стремится к той или иной форме поддержки, предпочтительно - государственной. Им необходимы гранты, стипендии, а также помощь государства в содержании площадей, в закупке и ремонте аппаратуры. Продуктивным оказывается и организационно-творческое сотрудничество с учреждениями культуры. Знаком последнего времени становится всё более активное и плодотворное сотрудничество НКО и государственных структур на долговременной основе. Это, прежде всего, творческое сотрудничество.

Многие НКО созданы и развиваются на базе государственных учреждений образования или культуры.

Яркий пример такого сотворчества – совместная работа Алтайского молодёжного театра города Барнаул с некоммерческим фольклорным коллективом "Песнохорки" для создания спектакля по пьесе Н.Островского "Снегурочка". Высокое мастерство профессиональных артистов театра органично слилось с утончённым знанием народной песенной стихии, обрядов, праздников, с точным народным голосоведением и интонированием. Всё это сделало спектакль ярким, выразительным, дышащим подлинностью народной жизни, вобранной в театральную сказку. Спектакль стал заметным художественным явлением. В октябре 2007 года он занял 1 место на 2-м Международном фестивале театров фольклора в Москве.

Это объединения при школах, колледжах, вузах, предприятиях или даже органах власти.

Смешанные формы существования в культуре и социальном пространстве свидетельствуют о гибкости возможностей НКО, их большом организаторском потенциале, их своевременной реакции на изменения социального пространства и запросов общества. Чаще всего именно НКО выступают инициаторами таких инновационных смешанных проектов, исследуя и отражая "новую современность".

Мобильная творческая природа НКО стимулирует их выступление с оригинальными экспериментальными инициативами, в том числе - межцехового и междисциплинарного типа.

Обобщая всё поле действия гражданских инициатив в культуре, можно разделить их по принципу массовости участия и масштабности влияния.

Условно весь массив таких форм самоорганизации может быть разделён на "большие проекты" и "малые проекты".

К числу "больших проектов" следует отнести творческие союзы, ассоциации, гильдии, творческие дома и "долгоиграющие" конкретные инициативы, например – любительские театры, существующие более полувека, заслуженные литературные или художественные студии, хоры и т.д. Это многочисленные и многолетние явления, выполняющие стабилизирующую, просветительскую и организационную работу. Они также реализуют остросовременные, экспериментальные, богатые содержанием инновационные проекты, вызывающие общественный резонанс и активно влияющие на состояние общества и культуры.

Требует своего дальнейшего развития система влияния институтов гражданского общества на формирование культуры военнослужащих, сотрудников специальных служб и правоохранительных органов, как особой части граждан, чья деятельность жестко регламентирована и непосредственно связана с обеспечением безопасности государства, общества и личности.

"Малые проекты", миниформы либо малочисленны, либо недолговечны, и поэтому "радиус действия" у них меньше, а их общественная направленность неравномерна. Но их роль в искусстве и жизни трудно переоценить. Потому что применительно к удалённым регионам и "спальным районам" больших городов они оказываются самой действенной и плодотворной, а подчас и единственно возможной формой существования художественной культуры и её взаимодействия с обществом. Это верно и в отношении некоторых направлений искусства.

"Большие" и "малые" формы самоорганизации культуры не конкурируют и не соревнуются между собой, а взаимно поддерживают и подкрепляют друг друга, являясь родственными звеньями в единой цепочке просвещения и гуманизации общества и развития искусства, создавая новые и новые формы взаимодействия культуры и общества.

Конфессиональный и этнонациональный фактор в общественной жизни

Как и многие крупные государства мира, население России имеет сложный этнический (национальный) и религиозный состав. Совместное проживание носителей многих культур и языков в рамках одной страны и в составе одного российского народа - это постоянная характеристика нашего государства на протяжении всей истории. Этническое и религиозное многообразие российского народа составляют его богатство, его силу, а религиозное и межнациональное согласие являются условием стабильности и развития страны.

В современной России возникли и действуют много общественных организаций и объединений, стремящихся обеспечить сохранение и развитие этнокультурной самобытности, образования, традиций, родного языка и духовной культуры. В эту работу все больше вовлекаются дети и молодежь. Летние лагеря для изучения языка своего народа, проведение этнофестивалей и фольклорных экспедиций стали распространенным явлением. Многочисленные организации, включая молодежные, развивают краеведческое движение, участвуют в поисковых экспедициях, ведут местные летописи, собирают предметы исчезающего быта, фольклор, открывают сельские музеи, изучают историю своей "малой Родины". *Деятельность по сохранению и развитию этнокультурного многообразия российского общества является важной стороной гражданской активности. Она заслуживает государственной поддержки и поддержки со стороны предпринимательского сообщества, ибо обеспечивает благоприятное духовное самочувствие граждан разных национальностей и межнациональное согласие.*

В России в 2007 г. действовало 2,3 тыс. общественных объединений этнокультурной направленности – национальные общественные объединения граждан. Из них почти половину составляют региональные объединения и 40 % - местные, общероссийских и межрегиональных объединений насчитывается несколько десятков, также имеется небольшое количество объединений соотечественников и казачьих организаций. Среди региональных национальных объединений большую часть составляют самодеятельные общественные организации таких типов как землячества, национально-культурные центры, ассоциации, благотворительные общества. Особый статус среди национальных общественных объединений имеют национально-культурные автономии (НКА), численность которых достигла 560 на конец 2007 г. Их деятельность регулируется федеральным законом[12] и нормативными правовыми актами субъектов федерации. НКА имеют особый статус, позволяющий получать государственную помощь для целей и задач, связанных с этнокультурным развитием. НКА действуют в 72 субъектах федерации, и в каждом федеральном округе действует примерно по 80 организаций данного типа. Более 50 или треть всех российских национальностей имеют свои национально-культурные автономии.

Примерно треть НКА обладает региональным статусом и две трети функционируют на местном уровне. Такое соотношение отражает позитивные процессы развития гражданского общества на основе инициативы "снизу" и свидетельствует о достаточно высоком уровне организационного развития сети НКА. В разных округах эта пропорция колеблется: в Северо-Западном федеральном округе доля региональных НКА заметно больше, чем в среднем по стране (42 %), а местных - меньше (57 %). В Уральском федеральном округе, наоборот, региональные организации – в заметном меньшинстве (21 % к 79 %).

Неблагоприятная картина наблюдается в тех субъектах федерации, где местные НКА находятся в меньшинстве или отсутствуют. Такое соотношение отражает слабую инициативность населения и бюрократическое давление. Нет НКА местного уровня в областях Астраханской, Белгородской, Калужской, Тамбовской, Кабардино-Балкарии, Якутии и других регионах (всего 11), хотя там действуют автономии с региональным статусом. Региональные НКА доминируют над местными в Северной Осетии, Карачаево-Черкесии, Ивановской, Ульяновской, Новосибирской областях. В этих и некоторых других субъектах федерации этнокультурные формы организации гражданского общества развиты слабо. О слабом развитии НКА свидетельствует также малое количество или отсутствие региональных организаций. В ряде субъектов РФ действуют только местные НКА.

Значение деятельности этнокультурных объединений, национально-культурных автономий в Российской Федерации, где проживают представители многих народов, чрезвычайно велико. При участии этнокультурных сообществ в некоторых субъектах Федерации подготовлены соглашения о

[12] Федеральный закон №74ФЗ "О национально-культурной автономии", 17.06.1996.

гражданском мире и согласии между органами государственной власти и национальными общественными объединениями, разработаны региональные целевые программы поддержки этнокультурного развития.

Этнокультурные организации играют в массе своей позитивную роль для местных сообществ, выполняют важные просветительские задачи, воспитывают молодежь. Но в их деятельности имеется немало проблем. Часто объединенная в национально-культурную автономию группа людей пытается присвоить себе функции представлять интересы и чаяния всего народа. Между тем в подобных организациях с трудом осуществляются демократические процедуры выборов, их деятельность часто носит замкнутый характер, в результате чего лидеры и работа НКА мало известны рядовым гражданам соответствующей национальности.

Деятельность НКА нуждается в коррективах по следующим направлениям: укрепление их легитимности через демократические процедуры, расширение работы по адаптации и интеграции диаспорных групп и мигрантских сообществ в доминирующую социально-культурную среду, поощрение кросс-этнических объединений и форм деятельности.

За последние годы произошла институализация различных форм социальной активности религиозных организаций и общественных объединений верующих. Неотъемлемой частью современной жизни стали организованные религиозными объединениями приюты, школы, столовые, центры реабилитации, благотворительные учреждения, молодежные движения, участие граждан в восстановлении и строительстве храмов. Вся эта весьма затратная деятельность находит финансовую помощь со стороны верующих, жертвующих на духовное возрождение. Специальные паломнические центры и службы, занимающиеся организацией поездок к святым местам, активно функционируют во всех крупных города, и они организуют поездки не только по нашей стране, но и по всему миру.

Примечательно, что общественные организации в большом количестве возникли и в сфере, связанной с молодежью. Созданные по инициативе Русской православной церкви лагеря летнего отдыха для школьников, ориентированных на воспитание в духе традиционных ценностей, имеются практически во всех регионах, и они пользуются большой популярностью. Православные молодежные центры, которых насчитывается более 400, помимо паломнических поездок, встреч, спортивных мероприятий, занимаются помощью детским домам, реализацией миссионерских, благотворительных, просветительских и иных программ. Важное направление деятельности объединений верующей молодежи - помощь в восстановлении памятников истории и культуры, разрушенных храмов и монастырей.

Гражданское участие православных общественных объединений включает в себя такие формы как шествия, пикеты, стояния, сборы подписей под различными петициями, в частности, при отстаивании права изучать православие в школе. Дискуссия о формах преподавания знаний о религиях в российской системе образования, продолжающаяся уже более 10 лет, начинает приводить к определенным результатам. В 2007 году в Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий аттестацию и государственную аккредитацию духовных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на базе государственных образовательных стандартов. Предоставление высшим духовным учреждениям права аккредитовывать свои образовательные программы даст им возможность выдавать дипломы государственного образца. В муниципальных школах сложилась практика преподавания основ конфессиональных культур: православной, мусульманской и других, а также курса "Религии России". В обществе существует консенсус относительно того, что при изучении конфессионально ориентированных предметов должна соблюдаться добровольность.

В регионах где преимущественно проживают мусульмане (Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Чечня, Ингушетия) распространение получили различные исламские общественные организации, объединяющие врачей, женщин, журналистов и т.п. Эти ассоциации занимаются защитой прав мусульман, пропагандой здорового образа жизни и традиционных исламских ценностей, благотворительностью, помощью больным и другой деятельностью, связанной с милосердием. Получила развитие сеть детских садов школ и летних лагерей отдыха для детей из мусульманских семей. Возрастают масштабы паломничества российских мусульман в Мекку и Медину - в 2007 г. хадж к святым местам совершили более 20 тысяч человек. Большинство паломников приходится на жителей Дагестана и Татарстана.

Иудейские организации России, помимо широкой благотворительной деятельности, ведут большую работу в сфере религиозного образования, выступая учредителями высших учебных заведений, общеобразовательных школ с еврейским этнокультурным компонентом, детских садов, клубов по интересам и т.д. Общины получили более 400 000 экземпляров еврейских книг и методической литературы. Всего в дневных еврейских школах в 2007 г. обучалось более 14 тысяч детей.

Значительное число религиозных общин связывают свою деятельность с социальным служением. Они оказывают помощь больницам, детским домам, домам престарелых, учреждают богадельни, центры милосердия, благотворительные столовые, центры реабилитации для наркозависимых и лиц, страдающих алкоголизмом, занимаются раздачей нуждающимся материальной помощи (продукты, одежда, церковная литература, видеокассеты). Общины верующих трудятся в социально значимой сфере духовной опеки исправительных учреждений.

Общины верующих традиционно придерживаются консервативных нравственных ценностей и ориентированы на национально-патриотические идеалы. Их деятельность бывает критичной по отношению к либеральным нормам и демократическим институтам, может иметь антимодернистскую направленность (противостояние современным технологиям идентификации граждан и т.п.). В этой связи нельзя не отметить важную тенденцию в Русской православной церкви - возрастание интереса к теме защиты прав и свобод человека. Для выработки православного взгляда на проблематику прав человека стали проводиться "круглые столы", богословские конференции, соборные слушания. Значимым событием для России в целом было выступление Патриарха Московского и всея Руси Алексия II во время визита во Францию в 2007 году перед Парламентской ассамблеей Совета Европы, где он подчеркнул, что возникновение концепции прав человека, являющееся важнейшей политической основой Европы, тесно связано с христианством.

Таким образом, в России в сфере этнонациональной и конфессиональной жизни начинает формироваться новая система отношений, которая давно утвердилась в европейских странах. Этническая и религиозная жизнь - это в малой степени "территория ответственности" государства, но это выбор и труд самого гражданина, созданных им в содружестве с другими гражданами организаций и союзов. В целом расширение роли религии и религиозных общественных объединений в России имеет огромное позитивное значение для укрепления духовно-нравственных ценностей, социально ответственного поведения граждан, благотворительности, милосердия и миротворчества.

В России исторически сложилось доброе взаимопонимание и сотрудничество между основными религиями и этническими группами. Однако последствия произошедших этнических и сепаратистских конфликтов, масштабные миграции, социальные противоречия и намеренная мобилизация со стороны националистически настроенных политиков и общественных активистов создают среди части населения ощущения напряженности и вызывают негативные отношения между гражданами разных национальностей. По данным Института социологии РАН, в 2007 г. количество опрошенных, ощущающих межнациональную напряженность, в Северо-Западном федеральном округе возросло с 30 до 41 %. Ситуация не изменилась в Южном федеральном округе и стала лучше в Центральном.

Ощущали межнациональную напряженность в 2005 и 2007 гг. (% опрошенных):

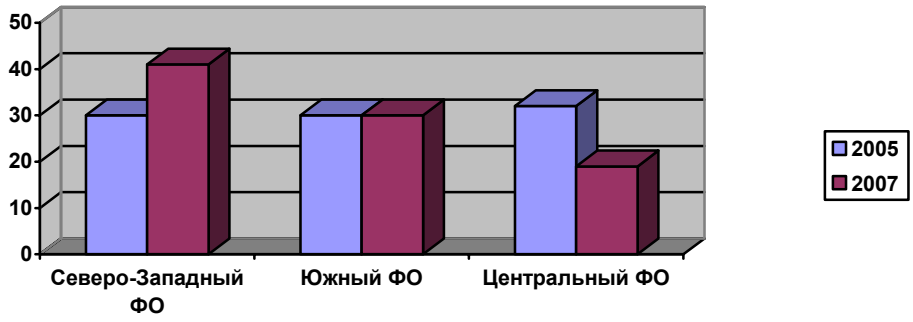

Рис. 4

В целом ситуация в области межэтнических отношений на уровне повседневных взаимодействий граждан может быть оценена как благоприятная, несмотря на проявления насилия и продолжающуюся деятельность экстремистских групп и организаций. В крупных города России

большинство жителей позитивно оценивают контакты с представителями иных этнических групп на работе, по месту жительства, готовы дружить с людьми иных национальностей. Единственно, к чему не готовы 51% опрошенных в таком мегаполисе, как Москва, - это создание семьи с человеком другой национальности.

Готовность к межэтническим контактам в Москве:

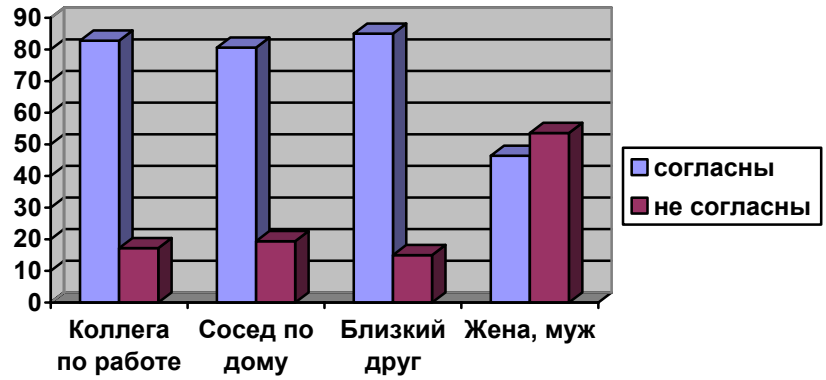

Рис. 5

Для решения проблем в области межнациональных отношений главной стратегией представляется утверждение общероссийской гражданской идентичности. Если в 1990-х гг. эта задача была труднореализуемой, поскольку сохранялась старая советская самоидентификация граждан и ощущался подъем этнического национализма в ряде российских республик, то сейчас эта цель составляет основу общенациональной стратегии. Анализ показал, что российская гражданская идентичность ныне осознается значительной частью населения. По данным Института социологии РАН (2006-2007 гг.), единство со всеми гражданами России ощущают 65 % опрошенных (в Москве - 88,4 %), с жителями своего города - 87,7 % (в Москве людьми своей национальности в разной мере ощущают единство 85,6 % (в Москве - 92,8 %) опрошенных.

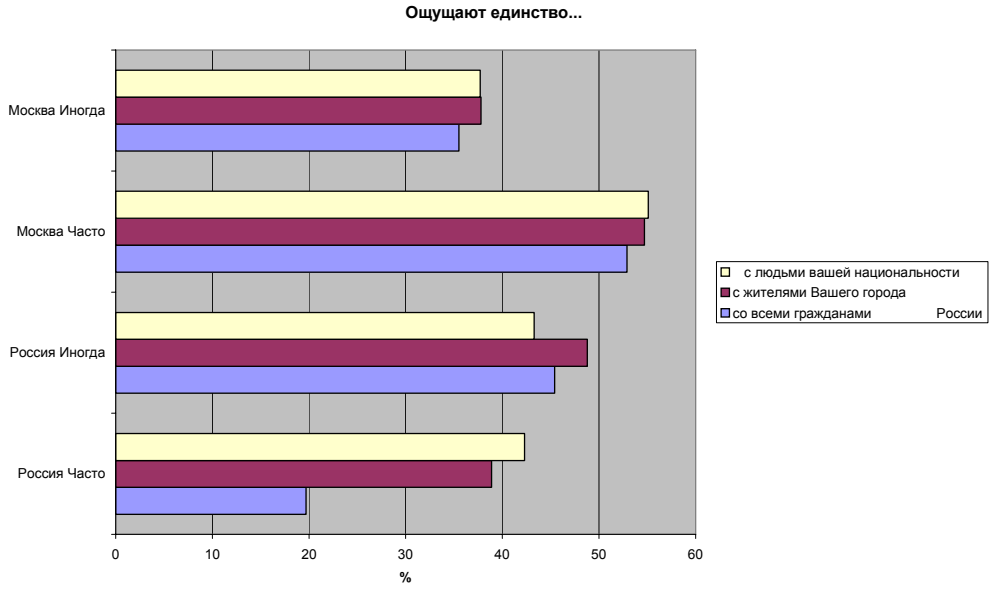

Рис. 6

Если для жителей регионов, населенных преимущественно русскими, идеи российской идентичности совмещены с "русскостью", то для людей из других регионов это соединение конструируется сложнее, что порождает дополнительные проблемы интеграции. В регионах с доминирующим русским населением российская идентичность является более значимой, чем этническая. 90-95 % жителей Свердловской, Томской, Воронежской областей, до 82-77 % в Саратовской, Калининградской областях и Приморье ощущали себя гражданами России. Ощущение близости с людьми своей национальности испытывали 86% свердловчан, 61-77 % саратовцев,

томичей, жителей Воронежской области и 55-57 % граждан в Калининградской области и в Приморье.

Общественные организации – один из мощнейших ресурсов укрепления гражданской солидарности, толерантности, формирования в массовом сознании образа России как поликультурной страны, в которой идея гражданства выше узкогрупповых интересов. Общественные организации обладают большим потенциалом по расширению знаний о стране, ее исторических достижениях, потенциалом создания позитивного образа страны в России и мире.

В последние года в России получили распространение антимигрантские настроения. Общественная напряженность в связи с проблемой миграции характерна для Москвы, Санкт-Петербурга, краев Ставропольского, Краснодарского, Хабаровского, областей Астраханской, Саратовской, Иркутской, Московской, Самарской, Саратовской, Томской, республик Кабардино-Балкарии, Карелия, Коми, Ханты-Мансийского автономного округа.

Рост этнических предубеждений объясняется не только быстрым и массовым притоком мигрантов, но и тем, как они расселялись и чем стали заниматься. Большинство мигрантов приезжало в Москву и Санкт-Петербург. В последние годы - это главным образом трудовые мигранты, а самая значительная доля иностранной рабочей силы сосредоточена в сфере торговли и общественного питания (в Москве – 40 %), где люди чаще всего общаются в повседневной практике. По опросам Левада-Центра, значительная доля жителей (до 50 % и более в целом по России) называет причиной негативизма по отношению к инонациональным мигрантам то, что они "ведут себя как хозяева на нашей земле", "не уважают наши традиции". То есть причины негативизма к инонациональным мигрантам, в том числе к иммигрантам из других стран, в России те же, что выявлялись в других государствах Европы.

Бытовая ксенофобия, прежде всего проявляющаяся как нетерпимость к мигрантам, не ослабевает, способствуя пополнению рядов националистических группировок. В этот негативный процесс особенно вовлечена молодежь.

Хотя распространение экстремизма на почве ксенофобии не объясняется одними только миграционными проблемами, именно антимиграционизм за последнее время стал в России основой идеологии и агрессивности неформальных объединений шовинистического и неофашистского толка. К сожалению, региональные власти до сих пор склонны придерживаться тактики замалчивания проблемы. Нет должной общественной оценки многих преступных деяний на почве ксенофобии, что только стимулирует экстремистскую активность.

Отсутствие последовательной позиции органов государственной власти и эффективной реакции гражданского общества на проявления экстремизма националистического толка привело к тому, что всевозможные "ультра" стали в ряде российских регионов заметным явлением. Актуальной стала проблема молодежной преступности на почве ксенофобии. Хотя молодежные группы типа скинхедов слабо организованы и обычно насчитывают несколько десятков человек, но они достаточно активны "на улице" и в Интернете. Организованные группы экстремистов расклеивают листовки, выходят на улицы городов, устраивают митинги под лозунгами "Россия - для русских", "Остановим оккупацию России", призывают бороться против выходцев с Кавказа, распространяют воззвания с призывом изгонять "гостей с юга".

Несмотря на большие усилия городских властей и некоторых общественных организаций, активность экстремистских сил не снижается. Интернет-сайты петербургских неонацистов тиражируют "Пособие по уличному террору". Весной 2007 г. руководитель московской милиции сообщил, что на "профилактическом учете" состоит около 4 тыс. человек, причисляющих себя к экстремистским группировкам. В течение 2007 г. в российских городах были случаи нападения на граждан Турции, Ирана, Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Вьетнама, государств Африки, а также на выходцев из регионов российского Кавказа, восточных территорий России, в частности, Якутии и Бурятии. Среди экстремистов - не только подростки, но и студенты вузов.

Неонацистские взгляды проникают в молодежную среду через Интернет и печатные тиражи, а также через другие формы воздействия. Культ насилия на почве расистской идеологии получил распространение в среде групп футбольных болельщиков. Численность болельщиков, причисляющих себя к различным неформальным молодежным объединениям, достигает нескольких тысяч.

Общественное внимание к явлению экстремизма на почве расистской идеологии и этнической ксенофобии до настоящего времени остается слабым. За сравнительно новым для русского языка

термином "скинхед" ("бритоголовый") как бы не виден истинный смысл – "неонацизм". В сообщениях прессы и в общественном представлении бритоголовые - это хулиганы или мелкие уголовники. При этом идеологический смысл подобных неформальных движений остается за рамками внимания, как остаются "за кадром" и мрачные страницы истории этой идеологии (подрастающее поколение зачастую мало осведомлено о фашизме XX столетия).

Некоторые представители власти продолжают считать радикальные молодежные движения "полезной силой", которая может "приструнить" другие неформальные сообщества, например, выходцев с Кавказа. В свою очередь, национал-экстремисты выставляют себя "патриотами" и предстают перед лицом общества и правоохранительными органами в позитивном свете. За последнее время правоохранительные органы страны усилили борьбу с агрессивным национализмом, но это происходит, прежде всего там, где экстремизм уже широко распространился. В этих случаях милиция производит конкретные действия: берутся на учет замеченные в опасных связях подростки, под надлежащей охраной оказываются общежития со студентами-иностранцами.

Реализованные в некоторых регионах меры по воспитанию толерантности, и среди них масштабная столичная программа "Москва многонациональная", оказались недостаточно эффективными, но без них ситуация могла бы быть значительно хуже. Органы государственной власти и управления должны создавать систему приоритетов и стимулов для средств массовой информации и неправительственных структур, зарекомендовавших себя на поприще воспитания толерантности и противодействия экстремизму.

Усилия государства и гражданского общества должны быть направлены на создание и упрочение идеологии, базирующейся на ценности российской гражданской нации и представляющей альтернативу национализму и экстремизму. Особенно важным является воспитание подрастающего поколения в духе толерантности и неприятия ксенофобии. Значительная часть этой работы должна совершаться институтами гражданского общества в конструктивном диалоге с властью.

Гражданская самоорганизация в экономике

Как и во многих других сферах общественной жизни растет роль институтов гражданского общества и в экономике. С одной стороны с 1991 года в стране был создан ряд предпринимательских союзов, главной задачей которых является представление интересов различных групп бизнес сообщества. С другой стороны, меняется роль и значение профессиональных союзов, как общественных организаций, созданных для защиты прав трудящихся.

В настоящее время в зависимости от масштаба и направлений деятельности своего бизнеса, российский предприниматель вправе выбрать членство в одном или нескольких бизнес-союзах, многие из которых добились значительных результатов в своей работе.

Сегодняшний характер развития российской экономики делает необходимым осуществление на постоянной основе содержательного диалога государства и бизнеса по целому спектру вопросов экономической жизни страны. В этом диалоге, как с точки зрения выработки позиции бизнес-сообщества по вопросам макроэкономической политики, так и в целях отстаивания интересов бизнеса по конкретным вопросам, наиболее эффективными оказываются общероссийские бизнес-ассоциации, которые в последние годы значительно расширили круг своих интересов. Начали активно реализоваться, например, программы по защите бизнеса, межкорпоративные проекты "бизнес для бизнеса", социальные и благотворительные программы и пр.

Расширение и активизация конструктивного диалога бизнеса и власти - ключевое направление деятельности всех бизнес-ассоциаций. Этот диалог строится на базе объективной заинтересованности в совместной работе над экономическими реформами в стране. В первую очередь бизнес заинтересован, чтобы законы, касающиеся принципиальных вопросов экономической деятельности, разрабатывались в открытом режиме, с обязательным доступом к этому процессу различных социальных групп, с обязательной общественной экспертизой проектов. Поэтому экономическое сообщество старается публичными легальными способами отстаивать интересы отечественного бизнеса, добиваться признания и отражения консолидированной позиции предпринимательского сообщества в принимаемых государственными органами решениях. Предпринимательские союзы активно встраиваются в процессы совершенствования законодательства и правовой системы в целом. Сегодня такую дополнительную возможность дает предпринимательскому сообществу участие в этих процедурах через Общественную палату, членами

которой является значительное число предпринимателей.

Создаваемые в прошлые годы союзы осуществляли деятельность традиционной форме общественных объединений, некоммерческих партнерств. Среди них наиболее известными, имеющие большой опыт работы на федеральном уровне являются Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), общероссийская общественная организации "Деловая Россия", общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства ОПОРА России. Существует также целый ряд известных своей активностью отраслевых объединений, например, Ассоциация российских банков (АРБ), Ассоциация региональных банков "Россия", Всероссийский союз страховщиков (ВСС), Ассоциация страховщиков России (АСР), Российский союз туриндустрии, Ассоциация строителей России, Национальная ассоциация участников фондового рынка ассоциаций, Ассоциация Менеджеров России и многие другие.

Отдельное место этой системе занимала и занимает Торгово-промышленная палата РФ, которая является важным институтом формирования инфраструктуры хозяйственной деятельности. Особое место ТПП РФ предопределено специальным федеральным законом, закрепившим задачи и полномочия системы промышленных палат в стране - от регионального до федерального уровня. Сегодня ТПП РФ объединяет 71 территориальную палату, активность которых распространяется на всю территорию России. В системе ТПП действует международный коммерческий арбитраж, создан ряд независимых третейских судов. ТПП осуществляла свою деятельность и в советские годы, и сегодня в ее работу вовлечены многие хозяйственные руководители прошлых лет.

Российский союз промышленников и предпринимателей, создан в 1991 г. и объединяет более 130 отраслевых и региональных союзов, целый ряд крупнейших компаний, которые в совокупности производят более 70 % ВВП страны. Основные проблемы, решением которых в диалоге с властью занимается РСПП - совершенствование налоговой системы, реформа земельных отношений, техническое регулирование, проблемы присоединения России ВТО, развитие сотрудничества России и ЕС, модернизация системы отечественного образования, развитие российского фондового рынка, повышение социальной ответственности и позитивной роли отечественного бизнеса.

Общероссийская общественная организация "Деловая Россия" действует с 2001 года и уже насчитывает порядка 1200 членов, имеет 72 региональных и 38 отраслевых отделений. Члены ДР в основном представляют перерабатывающий сектор экономики: машиностроение, строительство, пишевую и лёгкую промышленность, сельское хозяйство, сферу финансовых услуг, информационных технологий и т.д. Как организация представителей несырьевого бизнеса, "Деловая Россия" ведет дискуссию о необходимости в России промышленной политики, выступала с инициативами по отмене импортных пошлин на высокотехнологичное оборудование, реформированию рынка газа и созданию газовой биржи. Позиция "Деловой России" - принятие целого ряда значимых мер, направленных на повышение прозрачности и рост конкурентоспособности российской экономики, в частности, по созданию Инвестиционного фонда и системы государственных финансовых институтов развития; по повышению минимальной заработной платы и предоставлению трёхсторонним комиссиям права утверждать её минимальный уровень в регионах; по разделению надзорных и следственных функций Генеральной прокуратуры РФ и т.п.

В самом массовом и важном секторе предпринимательской активности с 2002 года активно работает Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства "ОПОРА России". В нее входит более 330 тыс. членов, создающих более 4,5 млн. рабочих мест. Отделения "Опоры России" есть в 78 регионах России. Приоритетными для "Опоры России" являются темы взаимоотношений предпринимателей и местных властей, качество местного самоуправления, а также развитие малого бизнеса в промышленности, в частности, возможности создания промышленных парков и формирования кластерной политики, участия бизнес-сообщества в разработке планов развития территорий. От лица малого и среднего бизнеса "Опора России" остро ставит проблему технологического присоединения малых и средних предприятий к инфраструктуре, в частности, к электросетям. Действует объединенный комитет РСПП и ОПОРЫ России по проблемам малого и среднего бизнеса, который готовит предложения по взаимодействию малого и крупного бизнеса, участвует в совершенствовании законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства".

Одним из наиболее активных отраслевых бизнес-объединений является Ассоциация российских банков (АРБ), объединяющая коммерческие банки и другие кредитные организации, а также

организации, деятельность которых связана с функционированием финансово-кредитной системы Российской Федерации. Сегодня АРБ насчитывает 754 члена, в том числе 575 кредитных организаций, которые имеют 2924 филиала. АРБ в тесном сотрудничестве с Правительством Российской Федерации и Банком России готовит предложения о первоочередных мерах по укреплению банковской системы страны. Среди них меры по росту капитализации банков, увеличению ресурсной базы, защиты прав кредиторов и другие направления развития банковской деятельности.

Среди профессиональных организаций можно назвать Ассоциацию Менеджеров России, которая активно содействует развитию стандартов ведения бизнеса в России и совершенствованию деловой инфраструктуры. Через членство в Ассоциации компании и их управленческие команды получают широкие возможности для развития на профессиональном и корпоративном уровне.

Помимо федеральных объединений, в России существует и эффективно работает большое количество предпринимательских объединений отраслевого, регионального и местного уровней. Их активность во многом определяется экономическим состоянием того или иного региона или состоянием сферы бизнеса.

В 2007 г. наконец принят федеральный закон о саморегулируемых организациях, которыми являются объединения участников рынка, некоммерческие организации, выполняющие важные функции в той или иной сфере деятельности, в том числе делегированные им государством. До настоящего времени СРО активно развивались в тех областях экономики, которые создавались в России практически с нуля – прежде всего это финансовый сектор, аудит, процедуры банкротства, оценочная деятельность. В этих сферах СРО уже получили законодательную основу своей деятельности и на этой базе создают стандарты новых профессий, следят за их выполнением, обеспечивают допуск новых участников на рынок, создают гарантийные фонды ответственности участников, занимаются подготовкой кадров и т.п. Теперь сфера активности СРО будет существенно расширяться.

Большинство бизнес-объединений активно использует те институты, которые позволяют им присутствовать на публичной площадке. Прежде всего, это различного рода координационные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, Государственной Думе, Совете Федерации. Например, члены РСПП входят в состав около 30 подобных структур, среди которых, в частности: Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов; Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления, Межведомственная рабочая группа по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и многие другие.

Внушительное присутствие представителей бизнес-объединений обеспечено в Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Председателе Правительства Российской Федерации в Правительственной комиссии по проведению административной реформы, в Комиссии по вопросам развития промышленности и технологий, а также создаваемых при ней рабочих групп, в экспертных советах сформированных Государственной Думой и Советом Федерации.

Важнейшей частью экспертизы со стороны бизнес-организаций является участие в подготовке и экспертной оценке законопроектов, которая проводится в комиссиях и комитетах Госдумы ФС Российской Федерации, также в рамках Общественной палаты Российской Федерации. Кроме того, сами организации вырабатывают предложения и направляют их в качестве проектов для будущих решений. При значительном участии бизнеса готовился Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ", который вступит в силу 1 января 2008 года, поправки в Кодекс об административных нарушениях и Налоговый кодекс.

С каждым годом становится все более масштабной самостоятельная активность бизнес-объединений в организации дискуссий по широкому кругу вопросов. Проведение самостоятельных мероприятий – семинаров, конференций, круглых столов, форумов – является неотъемлемой частью их деятельности: ежегодно непосредственно ими организуется несколько десятков деловых мероприятий с самым широким представительством.

Еще одной значимой формой активности бизнес-объединений является стратегическая экспертиза проводимой экономической политики, то есть фактически "обратная связь" бизнес-сообщества на те или иные инициативы правительства. Как уже упоминалось, в марте с.г. РСПП, "Деловая Россия" и "ОПОРА России" дали экспертную оценку разработанному Минфином России и утвержденному

правительством проекту "Основных направлений налоговой политики на 2008-2010 годы". По их мнению, обеспечение интенсивного развития экономики возможно при формировании налоговой системы государства, содействующей или, по крайней мере, не препятствующей динамичному и устойчивому экономическому росту и повышению конкурентоспособности страны. Облегчение налогового бремени бизнеса позволит компаниям инвестировать больше средств в модернизацию и развитие производства, в разработку новых технологий.

Российский бизнес активно участвует в реализации национальных проектов - как на стадии их подготовки, так и при их доработке с учетом первых итогов реализации. Так в РСПП, "Деловой России" и ОПОРЕ России созданы рабочие группы и комиссии, обеспечивающие консолидацию позиций бизнеса в отношении реализации национальных проектов, которые имеют своих представителей в Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Совет готовит предложения Президенту Российской Федерации по разработке приоритетных национальных проектов и мер, направленных на их реализацию, рассматривает концептуальные основы, цели и задачи приоритетных национальных проектов, определяет способы, формы и этапы их реализации. Членами Совета являются глава РСПП Александр Шохин, глава "Деловой России" Борис Титов, президент ТПП Евгений Примаков. В состав межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту "Доступное и комфортное жилье – гражданам России" при Совете входят представители Российской гильдии риэлтеров, президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА России", Ассоциации российских банков. Членами межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту "Развитие агропромышленного комплекса" являются представители Союза свиноводов России, Союза сельских кредитных кооперативов России, Российского союза предприятий молочной отрасли, Мясного союза России, Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, а в состав аналогичной группы по проекту "Образование" входят представители "Деловой Россия", РСПП, Ассоциации менеджеров.

Бизнес-объединения также представлены в общественных советах, которые создаются по инициативе Общественной Палаты Российской Федерации при многих федеральных министерствах и ведомствах. Общественные советы образованы в целях взаимодействия с общественными объединениями и бизнесом на регулярной основе для подготовки и внесения предложений по совершенствованию тех и иных сфер экономики. В частности, бизнес представлен в сформированных к настоящему времени Общественных советах при Минрегионе России, Минтрансе России, Минсельхозе России, МЧС России, Минпромэнерго России, Общественно-консультативном совете по таможенной политике при ФТС России, Общественном совете по техническому регулированию (ОСТР) при Минпромэнерго России, Общественном совете по инвестированию накопительной части Пенсионного фонда РФ, Экспертно-консультационном Совете при Председателе Счетной палаты Российской Федерации, Всероссийском общественном Совете медицинской промышленности и других.

Значительное внимание общества и СМИ привлекают регулярные встречи представителей предпринимательских союзов с Президентом Российской Федерации, на которых затрагиваются наиболее значимые вопросы развития бизнеса в стране. Так, на февральской встрече представителей РСПП с президентом обсуждались инициативы бизнеса, направленные на диверсификацию экономики РФ, идея "частно-государственного партнерства", создание в России бизнес-школ. В начале ноября главными темами рабочей встречи главы государства с президентом "Опоры России" и председателем "Деловой России" стали вопросы развития предпринимательской активности среди населения, защиты прав предпринимателей и взаимодействия государства и бизнеса в деле противодействия рейдерству и коррупции, вопросы обеспечения малого и среднего бизнеса доступными энергоресурсами, проблемы дефицита профессиональных трудовых ресурсов и вопросы налогообложения. На встрече 11 декабря 2007 года с представителями ТПП обсуждались вопросы, касающиеся роли и перспектив деятельности государственных корпораций.

Внутри самого бизнес-сообщества *механизмом согласования и выработки консолидированной позиции* является созданный тремя крупнейшими бизнес-объединениями – РСПП, "Деловой Россией" и ОПОРОЙ РОССИИ - Координационный совет предпринимательских союзов России (КСПСР). Его главной задачей является подготовка согласованной позиции по наиболее значимым вопросам, касающимся экономической и предпринимательской деятельности в стране. Согласно регламенту Совета, в КСПСР входят на паритетных основах по три представителя от каждой из организаций-участников, при этом решение Совет принимает только на основе консенсуса.

Можно привести и другие примеры успешной координации работы предпринимательских союзов на региональном уровне. В частности, региональные организации РСПП, действующие в субъектах Российской Федерации, взаимодействуют в рамках координационных советов, созданных во всех федеральных округах под председательством руководителей крупнейших в данном округе компаний – членов Бюро или Правления РСПП. Такое объединение усилий в масштабах федерального округа также позволяет решать задачи, специфические для данной территории.

Координация позиций и действий между различными предпринимательскими союзами позволяет лучше решать наиболее насущные экономические проблемы. Так, в 2007 году в разрешении кризисной ситуации вокруг введения Единой государственной автоматизированной информационной системы учета алкоголя (ЕГАИС) активное участие принимали Союз производителей алкогольной продукции (СПАП), Национальная алкогольная ассоциация и Российская парфюмерно-косметическая ассоциация, союзниками которых выступили ТПП, РСПП и другие союзы.

В последнее время активно используется форма договорных отношений предпринимательских союзов с государственными органами - двухсторонние соглашения о взаимодействии. РСПП, например, в последнее время заключил такие соглашения с Минэкономразвития России, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Счетной Палатой Российской Федерации, Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами, с Федеральной таможенной службой России, Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Есть примеры соглашений объединений бизнеса с политическими институтами. В апреле 2007г. подписано соглашение РСПП с фракцией "Единая Россия" в Государственной Думе о совместной законопроектной деятельности, в октябре 2007г. "Деловая Россия" и ОПОРА России заключили соглашение о сотрудничестве с партией "Единая Россия" в целях выработки общих подходов к решению вопросов экономики.

В 2007 г. вступил в силу в полном объеме федеральный закон "Об объединениях работодателей в РФ", который определил новое направление и форму предпринимательской активности – полноправное участие в процессах социального партнерства наряду государственными органами и профессиональными союзами.

Помимо традиционного сотрудничества с государством по продвижению своих интересов бизнес все активнее выступает как социальный партнер государства и общества. В соответствии с требованиями нового законодательства сегодня действует Общероссийское объединение работодателей "Российский союз промышленников и предпринимателей", которое было учреждено в 2006 г. Объединение работодателей РСПП является основой консолидации интересов работодателей с целью представления в деятельности Российской трехсторонней комиссии и их отражения в генеральном соглашении. Это новое направление деятельности объединений предпринимателей будет усиливаться, включать новые вопросы, например, реализацию социальных проектов, подготовку и обеспечение кадров, создание благоприятных условий труда и т.п.

В целом можно констатировать, что сегодня у бизнес-объединений существуют значительные возможности влиять на решения правительства и активно доносить позицию предпринимательского сообщества как до чиновников, так и до российской общественности.

В то же время, несмотря на большое количество позитивных итогов деятельности, существующая в России система бизнес-объединений все еще находится в стадии становления и пока не может в полной мере претендовать на роль полноценного выразителя интересов отечественного предпринимательства. Существует объективное различие в подходах к решению экономических и социальных вопросов у крупного, малого и среднего бизнеса, которое объясняется различными "весовыми категориями" и экономическими возможностями. Естественным для предпринимательского сообщества, действующего в конкурентной среде, является столкновение экономических интересов конкурентов или партнеров. Можно отметить и различную степень активности регионального экономического сообщества, которая не везде является достаточной. Некоторая "размытость" профиля каждой из бизнес-организаций имеющих зачастую "клубный характер", недостаточная связь региональных объединений с центром – эти и другие факторы снижают степень влияния бизнес-сообщества, которая по-прежнему остается недостаточной.

Являясь наиболее эффективной частью системы некоммерческих общественных организаций, российские бизнес-объединения сталкиваются с характерной для всей сферы гражданского общества в России проблемой: общественно активная часть предпринимательского сообщества крайне незначительна (по оценкам экспертов, в разного рода союзах состоит менее 10 %

предпринимателей). Не до конца сформированы условия деятельности саморегулируемых организаций (СРО), хотя уже имеются примеры их успешной деятельности. 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.

Ведущие бизнес-организации обладают значительным экспертным потенциалом, способны наиболее активно и профессионально отстаивать консолидированные интересы делового сообщества без лоббирования узконаправленных интересов конкретной крупной компании или группы компаний. Это значит, что сегодня следует без особых опасений передавать с государственного уровня ряд функций - от этого общество только выиграет.

Новую существенную роль должны сыграть в ближайшие годы объединения работодателей, которые являются партнером и связующим звеном между реальной экономикой и обществом.

Гражданская самоорганизация в трудовой сфере имеет колоссальное влияние на все общественное развитие. Здесь реализуются права и интересы граждан, обуславливающие возможность удовлетворения значительного большинства потребностей личности. Основная форма такой деятельности – профессиональный союз.

Следует признать, что сегодняшнее состояние социально-трудовой сферы, в частности существенное расслоение населения по уровню доходов, наличие работающих граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, свидетельствует о серьезных проблемах.

Наблюдающийся последнее время рост забастовочной активности, в том числе на экономически благополучных предприятиях, вызван нарастающей неудовлетворенностью работников распределением результатов труда. Исторически доказано, что такое неудовлетворение нередко являлось источником социальных потрясений.

Пробуксовывает система договорного регулирования социально-трудовых отношений на основе трехсторонних соглашений на различных уровнях. Структуры власти охотнее идут на двусторонние контакты с бизнесом, чем на выстраивание действительно равноправного взаимодействия с бизнесом и профсоюзами, с учетом интересов наемных работников.

Управленческая суета вокруг государственных органов по труду и способов реализации государственной политики в сфере труда привела к фактическому отсутствию такой политики и снижению квалификации кадров, призванных обеспечивать интересы государства в этой сфере.

Либерализация экономики не повлекла за собой адекватной либерализации трудового законодательства.

Провозглашенные в Законе "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" права не обеспечены конкретными правовыми механизмами.

Так, законодательство о регулировании коллективных трудовых споров предлагает громоздкую и несовершенную процедуру объявления забастовки, предусматривает самый длинный в мировой практике перечень видов деятельности, где забастовка запрещена и создает такие условия, при которых провести законную забастовку практически невозможно. В то же время, профсоюзы лишены права выступать в судах в защиту прав неограниченного круга лиц. По-сути, в стране отсутствует эффективные способы разрешения коллективных трудовых споров, защиты прав коллектива при невыполнении обязательств по коллективным договорам и соглашениям.

Относительно индивидуальных трудовых споров, напротив, существуют только судебные формы разрешения конфликта. Предусмотренная ТК формула "учета мнения" профсоюза при принятии работодателем нормативно - правовых актов, фактически ни к чему работодателя не обязывает и реальной досудебной защиты работнику не дает. Инициативы профсоюзов по формированию системы досудебного регулирования на принципах трипартизма, по аналогии с мировой практикой не встречают государственной поддержки.

Такое ограничение прав профсоюзов создает условия для ослабления их влияния, что, в свою очередь, приводит к накоплению напряжения и его "выбросам" в виде голодовок, рельсовых войн и

др.

Кроме того, профсоюзы России, с одной стороны, испытывают проблемы, связанные со стереотипами советского времени, сохранившимися в сознании граждан, не в полной мере осознающих свои права и роль профсоюзов, как инструмента их коллективной защиты, с другой, вынуждены противостоять нарастающему прессингу со стоны бизнеса, априори наиболее сильной стороны трудовых отношений, который в интересах интенсификации труда и роста прибыли нередко проводит анитпрофсоюзную политику.

Обозначенные проблемы представляют собой лишь вершину айсберга проблем социально-трудовой сферы, который способен существенно затруднить экономическое развитие и становление гражданского общества. В то же время, как отмечено выше в настоящем докладе, одним из наиболее ожидаемых гражданами действий некоммерческих организаций является защита их трудовых прав.

Все это свидетельствует о необходимости системного, постоянного внимания общественной палаты к состоянию социально-трудовой сферы, повышенного контроля за деятельностью государства в этой области, содействия укреплению гражданского самосознания наемных работников, их эффективной самоорганизации.

Вовлеченность граждан в политическую активность на различных уровня

Когда мы говорим о вовлеченности граждан в политическую активность, мы имеем в виду не анализ электорального поведения, а участие граждан в решении различных актуальных проблем общественного развития. При этом участие это понимается как вовлеченность в деятельность институтов гражданского общества.

Одним из важных показателей отношения к некоммерческому сектору является желание и готовность граждан принимать участие в работе НКО. Исследование показало, что на сегодняшний день потенциал вовлеченности россиян в деятельность некоммерческих организаций можно признать невысоким (желание выразили лишь около 14 % опрошенных). Очевидно, сказывается низкая информированность граждан о деятельности НКО. С другой стороны, социологические исследования фиксируют довольно низкий уровень социальной активности населения; оно слабо вовлечено в различные формы самоорганизации граждан, его готовность к участию в работе добровольных объединений, вообще в общественной жизни также находится на достаточно низком уровне.

Однако функция третьего сектора не только в том, чтобы взаимодействовать с властью в сфере социальных проблем и развития гражданского общества. Институты гражданского общества должны влиять на власть и именно в области принятия политических решений.

Следовательно, оценка степени влияния третьего сектора на власть во многом определяет его эффективность. В среднем представители НКО оценивают это влияние как слабое, хотя и положительное. Проявляется это влияние, прежде всего, в следующих областях (региональный уровень):

- Разработка органами власти альтернативных способов решения проблем.
- Формирование органами власти повестки дня деятельности.
- Реализация органами власти управленческих решений.

Характерно, что как оценка степени влияния НКО, так и области влияния практически одинаково оцениваются как представителями самого третьего сектора, так и представителями власти, что говорит об адекватности этих оценок, причем уровень влияния на региональном уровне выше, чем на федеральном.

Следует отметить, что на федеральном уровне представители НКО и власти отмечают на первом месте влияние некоммерческого сектора на "соблюдение органами власти избирательного законодательства и избирательных прав граждан". Это особенно актуально сегодня, в период проведения национальных выборов, когда возрастает активность некоммерческих объединений политического характера. Эти организации функционируют при политических партиях и, хотя законодательно контроль за выборами общественных организаций запрещен, они ведут активную общественную деятельность в других сферах.
Самыми известными из таких организаций, по опросам ФОМ, оказались "Молодая гвардия "Единой России", национал-большевики и движение "Наши" – их упомянули по 17 % опрошенных (среди

молодых респондентов – 24, 23 и 21 % соответственно). Еще 9 % россиян знают о существовании "России молодой", 3 % – об Авангарде красной молодежи. По 2 % респондентов называли Народно-демократический союз молодежи, "Местных", Движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ) и "Новых людей". Впрочем, столько же – 2 % – отметили и "Голос молодежи": вымышленную организацию, включенную в список исключительно для того, чтобы примерно оценить долю случайных ответов (когда респондент отмечает ту или иную организацию потому, что ее название показалось ему знакомым, или для того, чтобы продемонстрировать "информированность"). Так что реально круг молодежных организаций, известных хоть сколько-нибудь заметной части россиян, сводится к четырем упомянутым вначале.

Реформа политической системы, при всех ее нюансах, была направлена на следующие основные принципы модернизации политической системы страны:

- Отстранение не эффективной и не конструктивной политической оппозиции от участия в реальной политике, на основании ее слабой гражданской поддержки в последние десять лет.
- Конструирование политической системы страны в соответствии с требованиями времени и в соответствии с процессами формирования идеологической структуры современного российского общества.
- Разработка реальной политической системы, которая рассчитана на постоянное функционирование в условиях растущей активизации гражданского общества.

Соответственно, реакция на реформу политической системы страны институтами ГО была вполне предсказуемая. С одной стороны, третий сектор воспринял этот процесс, как естественное продолжение усиления государственности, его вертикальных структур и воспринял политическую реформу, как намерение стабилизировать существующие общественные отношения. С другой стороны, третий сектор насторожился, памятуя о том, что стремление к балансу политической системы иногда может привести к усилению бюрократии. Сегодня мы имеем немало примеров, когда диалог институтов гражданского общества и власти сводится к проформе, в которой третий сектор заведомо принимает подчиненное положение в силу специфики отношений с властью.

Проведенные исследования и опросы экспертов позволяют заключить, что и население и институты ГО в целом лояльно отнеслись к политическим реформам последнего времени. Но при этом не следует забывать, что реформа политической системы только тогда сможет доказать свою эффективность, когда она будет апробирована в третьем секторе и основных аналитических организациях гражданского общества.

Исследования показали, что реакция экспертного сообщества и части организаций ГО на реформу избирательной системы в России не равнозначная. Многими независимыми экспертами положения реформы расцениваются как "отход от демократии". Симптоматично, что в научном сообществе как сегодня, так и три тысячи лет назад, не выработано универсального понятия термина "демократия", в связи с чем современные указания на любые движения демократического свойства не могут быть подвергнуты точным контекстным определениям.

Между тем, недавние исследования выявили невысокую заинтересованность граждан РФ в информации относительно политических систем как таковых, и их реформации, как частности. Вероятно это связано с тем, что граждане РФ чрезмерно отягчены различными политическими событиями, которые мало отражались на их жизни, чтобы проявлять заинтересованность в реформах, реальная отдача от которых сможет проявится для них чем-то конкретным еще совсем не скоро.

Тем не менее, институты ГО живо отреагировали на последние политические события, проявив себя активным участником политических процессов в стране. Среди них такие общественные организации, как **Клуб политического действия "4 ноября",** объединяющий сторонников либерального консерватизма – членов партии "Единая Россия", и **"Социально-консервативный клуб"**, также объединяющий членов партии "Единая Россия", но сторонников социального консерватизма. Клуб "4 ноября" имеет своих представителей и филиалы в регионах, регулярно проводит семинары и собрания, наращивая свое влияние в политической жизни страны. Деятельность клубов стимулировала проведение широкой внутрипартийной и общероссийской дискуссии о путях развития России, результаты которой нашли отражение в программных документах партии. Клуб "4 ноября" в своей деятельности опирается на наработки НКО **"Институт общественного проектирования",** которое, кроме того, ведет, по заказу государственных организаций и партии "Единая Россия" серьезные исследования российского общества и широкую просветительскую деятельность. Такие,

например, как "Стратификация российского общества", "Российская элита", "Русские чтения". Многие наработки ИНОПа легли в основу программных установок партии "Единая Россия".

Одновременно институты ГО активно участвуют в процессе анализа соблюдения органами власти избирательного законодательства и избирательных прав граждан, что особенно актуально в год проведения федеральных выборов. В частности, в преддверии прошедших выборов эффективно действовала система "горячая линия", разработанная Координационном советом неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан и Российским фондом свободных выборов.