

ДИАЛОГ. СОЛИДАРНОСТЬ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.

Предложения Общероссийского гражданского форума

(Подготовлены Оргкомитетом по поручению Форума)
Москва. 22 ноября 2014 года.

1. Диалог

1.1. Мы и мир

Российское общество на протяжении столетий связывают с Европой тесные культурные, политические и экономические узы. Один из итогов двадцатого века с его сложной историей – это принятие нескольких документов, принципиально важных для укрепления этой общности. Так, ценности и принципы Хельсинкского Заключительного акта 1975 года и парижской Хартии для новой Европы 1990 года – это тот фундамент, на котором формировалась единая и свободная Европа и который Россия также решила принять за основу собственного развития.

Без подобного общего фундамента расхождения и коллизии между сторонами неизбежны. Это особенно ощутимо в условиях нынешнего кризиса в отношениях России со многими европейскими и другими развитыми странами, когда каналы политической коммуникации и экономического сотрудничества заметно сужаются. Мы уверены, что именно гражданское общество становится сегодня ключевым звеном в формировании общего гуманитарного пространства.

Наращение в условиях современного кризиса взаимного отчуждения российского и украинского гражданских сообществ настоятельно диктует необходимость восполнить пробелы последних двух десятилетий и наладить регулярный диалог между гражданскими институтами двух стран.

Активное и многостороннее взаимодействие по линии гражданских организаций и движений – залог совместного развития России и Европы, нуждающийся в сохранении и поощрении, несмотря на возрастающие трудности. Следует найти новые формы и актуальные темы для сотрудничества, источники финансирования, развивать горизонтальные трансграничные связи.

Основываясь на общем понимании этих задач, мы предлагаем:

- создавать и укреплять механизмы для постоянного диалога институтов гражданского общества России, Украины и европейских стран; в качестве первого шага в этом направлении предлагаем в 2015 году провести широкую российско-европейскую конференцию, посвященную сорокалетию подписания хельсинкского Заключительного акта. Основные ее темы - перспективы и пути восстановления добрососедских отношений Европы и России на основе общих ценностей и принципов и дальнейшее развитие правового поля в странах-участниках Заключительного акта;

- изучить вопрос о целесообразности создания общего информационного портала проектов сотрудничества и институтов гражданского общества России и Европы;

- обсудить новые механизмы отбора и поддержки проектов международного сотрудничества со стороны российских и европейских общественных организаций и фондов;

- рассмотреть возможность создания площадки дистанционного образования, в рамках которой основное внимание будет уделено распространению знаний о реальной

ситуации в разных областях в России и европейских странах, представленных авторитетными специалистами из соответствующих государств.

1.2. Общественный контроль

В соответствии с недавно принятым Законом «Об основах общественного контроля в РФ», общественный контроль может осуществляться только общественными палатами и общественными советами при органах власти и создаваемыми ими структурами, что, по сути, означает установление опосредованного государственного надзора над общественным контролем. Кроме того, объектом контроля являются только органы власти, в то время как объектами, например, общественного экологического контроля должны являться также хозяйствующие субъекты и физические лица.

Ситуация усугубляется тем, что на основании ряда региональных законов об общественных палатах, право выдвижения кандидатов в них имеют общественные объединения и основанные на членстве иные некоммерческие организации. При этом изменения, внесенные в Гражданский Кодекс РФ в 2014 году, реструктурировали организационно-правовые формы НКО. Однако базовые законы - Федеральный закон от 12 января 1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", Федеральный закон от 19 мая 1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", Федеральный закон от 26 сентября 1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" не приведены в соответствие с ГК РФ, вступают с ним в коллизии, что приводит к серьезным затруднениям на практике.

Мы предлагаем:

- внести изменения в Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», включив общественные объединения и иные некоммерческие организации, а также граждан Российской Федерации в число субъектов общественного контроля, а в перечень объектов контроля – физических и юридических лиц;

- внести изменения в Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Изменения должны расширить права общественных наблюдательных комиссий (ОНК), в частности:

 - включить в перечень общественных организаций, имеющих право выдвигать кандидатов в члены ОНК, социально ориентированные НКО;

 - сделать прозрачной действующую в Общественной палате РФ процедуру утверждения членов ОНК;

 - наделить членов ОНК правом посещать учреждения за пределами своего региона;

 - обязать начальников мест принудительного содержания представлять в письменном виде решение об ограничении права членов ОНК посещать учреждения, знакомиться с документами и использовать оборудование;

 - расширить перечень объектов контроля ОНК, включив в него: психиатрические стационары и психоневрологические интернаты органов управления здравоохранения; специально отведенные помещения органов внутренних дел и специальные учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы РФ; места содержания задержанных по подозрению в совершении преступления органов внутренних дел, органов контроля за оборотом наркотиков, службы судебных приставов, таможенной службы; конвойные помещения судов; транспортные средства, используемые для перемещения задержанных, подследственных и осужденных;

 - расширить субъекты контроля, предоставив право членам ОНК привлекать при проверке учреждений доверенных специалистов: врача, юриста, психолога, социального работника, педагога;

наделить членов ОНК правом давать оценку осужденному о целесообразности условно-досрочного освобождения, изменения режима отбывания наказания;

ввести в ФЗ-76 положения, обязывающие сотрудников МЛС незамедлительно представлять членам ОНК личные дела заключенных (с их согласия), а также положения, расширяющие возможности проноса и использования при инспектировании компьютеров, сотовой связи, видео-, аудиоаппаратуры;

закрепить законодательно в КоАП РФ ответственность за препятствия деятельности членам ОНК и за нарушения ФЗ об общественном контроле;

обязать территориальные органы МВД РФ предоставлять членам ОНК книгу учета доставленных;

разрешить членам ОНК и другим лицам, не являющихся адвокатами, участвовать в суде по ст. 399 УПК РФ (освобождение по болезни, УДО, смена вида режима в качестве защитника).

1.3. Вовлечение граждан в трансформацию государственного управления

В общественном сознании сформировался запрос на участие граждан в работе государства, обеспечение большей открытости, понятности и доступности государственного управления. Однако различные государственные инициативы по вовлечению граждан в госуправление носят разрозненный и бессистемный характер, поэтому часто оказываются недейственными. Это происходит из-за того, что работа по накоплению и применению уже наработанных лучших отечественных и мировых практик заменяется сиюминутными проектами. Отчеты об их успехах, чаще всего, являются исключительно формальными, оторванными от реального результата.

Для повышения качества работы государства мы предлагаем осуществить реальные шаги по активному вовлечению граждан в государственное управление:

- привлечение граждан к разработке законодательных и нормативных актов всех уровней. В первую очередь, это проведение реальной оценки регулирующего воздействия в форме публичной экспертизы нормативных документов теми, кто непосредственно оказывается под их действием. Необходимо, чтобы сами граждане стали участниками мониторинга того воздействия, которое оказывается на их жизнь уже принятыми актами и законами;

- открытость бюджетной системы. Необходимо ввести в практику открытое формирование бюджетов всех уровней с обязательным участием граждан. На начальном этапе это должно быть реализовано на местном уровне с дальнейшим распространением этой практики и на более высокие уровни;

- переход государственных органов к модели «государство как платформа». От нынешней разрешительно-запретительной модели государственная система должна двигаться к тому, чтобы государство выступало инфраструктурой для граждан, бизнеса и некоммерческих организаций. Для этого, в первую очередь, нужна публикация открытых данных органами власти по ключевым направлениям деятельности государства. Это даст возможность бизнесу и гражданскому обществу создавать собственные инициативы в области общественного контроля, просвещения граждан и повышения их информированности.

1.4. Межнациональный и межрелигиозный диалог

Сегодня общество находится в серьезном идеологическом кризисе. Поиск «национальной идеи» и построение «нового патриотизма» часто выливается в агрессивный национализм, оттесняя более широкое, гражданское понимание патриотизма.

В то же время сам национализм часто оборачивается то шовинизмом и бытовой ксенофобией, то мигрантофобией и имперскими импульсами.

Подобная ситуация оказывает чрезвычайно негативное воздействие на общество, стимулируя неприятие любой иной точки зрения, агрессию в отношении представителей альтернативных взглядов, неуважение культурных особенностей различных групп населения. Гражданское общество должно занять в этой сфере более активную позицию.

Мы предлагаем:

- устанавливать прямые контакты между общественными организациями и группами, представляющими различные национальные и конфессиональные интересы;
- организовывать совместное обсуждение наиболее острых проблем и выработку подходов к их решению;
- проводить совместные мероприятия, демонстрирующие способность гражданского общества к консолидации.

Все это могло бы сыграть важную роль в снижении уровня конфликтности и напряженности. Принцип общественного договора, взаимное уважение и признание легитимности интересов каждой из сторон должны быть положены в основу подобного взаимодействия. Участие государственных структур в данной работе могло бы повысить ее эффективность, но гражданское общество должно действовать в этом направлении вне зависимости от того, насколько его усилия будут поддержаны государством.

Наиболее перспективными сферами межнационального и межрелигиозного взаимодействия в рамках гражданского общества являются информационная и правозащитная. Вопросы нарушения прав человека в отдельных регионах или секторах гражданского общества должны становиться предметом общего внимания и базой для совместных действий.

2. Солидарность

2.1. Институциональное развитие гражданского общества

Некоммерческий сектор последовательно движется в направлении формирования механизмов саморегулирования. В связи с этим предлагаем:

- поддержать инициативу ряда НКО по выработке добровольно принимаемых общих стандартов прозрачности и этических принципов;
- содействовать и принимать участие в организации процесса принятия стандартов прозрачности и этических принципов как можно большим числом некоммерческих организаций России.

2.2. Устойчивость гражданского сектора

Гражданскому сектору необходимо объединить усилия для поиска и популяризации новых методов укрепления устойчивости организаций, а также поддерживать образовательные усилия, направленные на формирование сообщества доноров, заинтересованных в устойчивом развитии сектора и его инфраструктуры.

Мы предлагаем наладить обмен информацией об успешном опыте реализации моделей, делающих НКО более устойчивыми, а именно:

- о диверсификации источников финансирования, включая развитие платной деятельности и создание собственных фондов целевого капитала;
- о развитии партнерства с активистами и неформальными группами, регулярной работе с волонтерами;

- о развитии партнерства внутри сектора, как на местном, так и на региональном уровне;
- о реализации инфраструктурных проектов и поддержке организаций, которые берут на себя функцию развития среды и сектора в целом.

В целях содействия развитию благотворительной деятельности и повышения устойчивости некоммерческих организаций мы предлагаем принять следующие поправки в федеральное законодательство:

- в Федеральный закон от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Поправки предусматривают признание пожертвований на формирование или пополнение целевого капитала некоммерческих организаций благотворительной деятельностью, если такие пожертвования осуществляются в целях, соответствующих целям благотворительной деятельности;

- в статьи 270 и 274 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Изменения предусматривают предоставление налогоплательщикам налога на прибыль организаций права уменьшить полученную в текущем налоговом периоде налогооблагаемую прибыль на сумму денежных средств, перечисленных налогоплательщиком некоммерческим организациям в виде пожертвований, в пределах действующего лимита расходов на иные виды рекламы, установленного абзацем пятым пункта 4 статьи 264 Налогового кодекса Российской Федерации (один процент выручки от реализации), и одного процента внереализационных доходов. Таким образом, предлагается предоставить налогоплательщикам право выбора между текущими расходами на спонсорство, проведение розыгрышей и пожертвованиями некоммерческим организациям, которые создают налогоплательщикам положительный имидж и соответствующий эффект от которых будет долгосрочным.

- в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Изменения предоставляют налогоплательщику право поручить налоговому органу перечислить суммы налога, подлежащие возврату ему в связи с предоставлением налогового вычета в связи с совершенным пожертвованием, организации (организациям) – получателю (получателям) основного пожертвования.

Принятие поправок будет способствовать институционализации благотворительности и развитию ее современных форм, обеспечивающих долгосрочный эффект.

2.3. Развитие профессиональных сообществ и их взаимодействие с НКО

Современные общественно-политические процессы требуют от институтов гражданского общества повышения экспертного потенциала, а от профессиональных сообществ – понимания сути происходящих процессов, а также большей гражданской осведомленности и ответственности.

Профессиональные сообщества и институты гражданского общества все активнее взаимодействуют на разных уровнях, однако реального сотрудничества между ними по-прежнему явно недостаточно. Профессиональные сообщества зачастую замкнуты на своих внутрикорпоративных интересах, не чувствуют себя частью более широкого сообщества, не всегда понимают общие проблемы некоммерческого сектора и своей возможной роли в нем. Одна из причин – недостаток взаимопонимания, неочевидность нужности друг для друга. Не способствует сотрудничеству и отсутствие у профессионалов-исследователей общего языка с практиками сектора. Очень редки и примеры взаимодействия разных профессиональных сообществ между собой при решении сложных и многоплановых социальных проблем.

Мы предлагаем:

- создать онлайн-платформу, облегчающую коммуникации профессиональных сообществ, содействующих развитию гражданского общества в России, и субъектов гражданского общества. Подобный ресурс предполагает ведение базы данных профессионалов, которые готовы часть времени работать бесплатно в общественно полезных проектах (оказание экспертных услуг pro bono), публикацию статистики добровольческой деятельности, механизмы поощрения «передовиков» по итогам года. Необходим также портал для взаимодействия профессионалов и гражданских организаций, на котором НКО могут размещать запросы на консультации по тому или иному профессиональному вопросу, а эксперты-профессионалы – находить подходящего клиента, оказывать консультации или давать рекомендации;

- для решения комплексных социальных проблем полезно формировать многопрофильные группы профессионалов, заинтересованных в их разрешении. При этом членам профессиональных сообществ следует понимать, что их участие в решении социальной проблемы сильно отличается от привычной теоретической, аналитической или научной деятельности. В работе с организациями некоммерческого сектора потребуется понимать и принимать ограничения теоретических моделей при применении их в практической деятельности. В частности, важно, чтобы основные результаты деятельности и оценки их эффективности были понятны для общества;

- в целях формирования института независимой внешней экспертизы, профессионального обсуждения проведенных исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, а также стимулирования экспертной активности в этом направлении, организовать ежегодный профессиональный конкурс «Лучшее исследование по тематике гражданского общества». Конкурс может проводиться в нескольких номинациях при отсутствии ограничений по типу участников, но с обязательным требованием открытости и публичности всего исследовательского материала (от методики до первичных массивов данных). Итоги конкурса могут подводиться на конференции грантополучателей (исследователей гражданского общества) в рамках ежегодного гражданского форума.

2.4. Премия «Гражданская инициатива»

В целях поддержки гражданских инициатив социальных, культурных, образовательных и спортивных организаций, политических и деловых кругов, а также частных лиц во всех регионах страны уже второй год проводится конкурс на соискание [Национальной премии «Гражданская инициатива»](#). Мы предлагаем органам государственной власти всех уровней, органам местного самоуправления, общественным организациям, а также предпринимательскому сообществу оказывать любую возможную поддержку премии «Гражданская инициатива».

3. Ответственность

3.1. Реформа избирательной системы

После отдельных и ограниченных демократических изменений избирательного законодательства в начале 2012 года, к сожалению, вновь начался регресс, касающийся как резкого ужесточения избирательного законодательства, ограничения избирательных прав граждан, так и правоприменения. Этот процесс особенно заметен, если сравнить отдельные демократические эксперименты в некоторых регионах на выборах 2013 года (в частности, выборы в Москве и Екатеринбурге) и крайне зарегулированные и фактически лишённые реальной конкуренции выборы 2014 года.

По нашему убеждению, данные тенденции крайне опасны и фактически означают лишение активной, но критически настроенной к политике власти части общества легальных способов участия в политической жизни страны, выражения своих взглядов и мнений. Резкое сокращение уровня политической конкуренции также неизбежно ведет к снижению эффективности деятельности органов власти, вновь превращает процесс реального кадрового отбора в закрытый от общества кулуарный процесс. При этом отсутствие возможностей выразить свои интересы с помощью легальных политических институтов для все большего числа граждан резко повышает риски непредсказуемого развития событий в случае углубления политического и экономического кризиса, неизбежно ведет к радикализации политической оппозиции.

Полагаем, что именно избиратели имеют право решать, кого они хотят видеть своим избранником. Органы власти должны только обеспечивать прозрачность выборов, предоставлять гражданам необходимую информацию о кандидатах. В нынешней же ситуации выборы фактически осуществляют контролирующие власть политические силы. Количество требуемых от кандидатов документов и справок (в частности, когда от кандидата, не имеющего соответствующего имущества, требуется справка о его отсутствии, а несудимых кандидатов снимают с выборов за неуказание ими сведений о несудимости) стало чрезмерным и фактически подменяет избирательный процесс фильтрацией кандидатов.

Наиболее верным шагом, по нашему убеждению, стала бы реализации комплекса институциональных реформ избирательной системы, ранее уже предлагавшихся Комитетом Гражданских Инициатив (КГИ). Речь идет как о проекте Избирательного кодекса, разработанного под эгидой «Голоса», изменениях в ряд иных законодательных актов, так и о комплексе предложений, которые сделал КГИ по итогам мониторинга региональных выборов-2013. Эти предложения позволили бы отменить основную массу манипулятивных норм, ограничений и запретов, лишаящих граждан возможности влиять на формирование органов власти и принимаемые ими решения, повысить эффективность и качество деятельности органов власти. К сожалению, ни одно из них не было реализовано органами власти. При этом, по нашему убеждению, события последнего времени еще больше доказывают необходимость такой комплексной реформы.

Формально российское законодательство особо значимую роль отводит референдуму как важнейшему институту непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления. В действительности федеральные, региональные и местные власти различными способами ограничивают реализацию права граждан на проведение референдумов и участие в них, используя нестыковки, противоречия, терминологические расхождения, содержащиеся в действующем законодательстве, а также устанавливают нормы, делающие проведение референдума по инициативе граждан практически невозможным. В частности, после очередных изменений стало невозможным проведение местных референдумов о структуре и порядке формирования органов местного самоуправления, на том основании, что это «не относится к вопросам местного значения».

В качестве программы-минимум, которая позволит хотя бы ограничить дальнейшую деградацию института выборов и референдумов в стране, мы предлагаем:

- отказаться от единого федерального дня голосования в сентябре, оставив регионам возможность устанавливать один или два единых дня голосования для региональных выборов. Дать возможность регионам сдвинуть день голосования так, чтобы избирательная кампания не попадала на летние месяцы. Оптимальными датами голосования, чтобы основные фазы кампании (выдвижение, регистрация кандидатов, предвыборная агитация) были удобными как для организаторов, так и для участников выборов и избирателей, являются середина апреля и вторая половина ноября;

- отменить нормы о повышении числа подписей при регистрации кандидатов до 3% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, вернув нормы 2012 года (0,5%);

- качественно пересмотреть систему т.н. «муниципального фильтра» на выборах губернаторов: обеспечить, как минимум, его существенное снижение и смягчение (например, до 0,5-1% от численности муниципальных депутатов соответствующего региона, введение права депутатам подписываться за разных кандидатов), как максимум - полную отмену и замену регистрацией в зависимости от электоральных успехов партий, через сбор подписей избирателей и/или внесение установленного в разумных пределах избирательного залога;

- вернуть на выборах всех уровней избирательный залог как один из способов регистрации кандидатов, установив его размер в разумных пределах, которые позволили бы лишь фиксировать серьезность намерений кандидатов, не вводя при этом фактических имущественных цензов и запретов;

- сократить перечень оснований для отказа в регистрации кандидата и списка кандидатов, а также для отказа в заверении списка кандидатов; в частности, исключить такие основания для отказа в регистрации, как несоздание избирательного фонда и непредставление первого финансового отчета, исключить возможность отказывать в заверении списка кандидатов из-за отсутствия или неправильного оформления документов, необходимых для регистрации;

- прямо указать на отсутствие в качестве основания для отказа в регистрации кандидатов непредоставления или предоставления неполных сведений, которые требуются в соответствии с федеральным законом от 7 мая 2013 г. N 102-ФЗ (запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами);

- отменить требование для кандидатов отказаться до регистрации от зарубежных активов. В отношении лиц, имеющих зарубежные активы, должен действовать тот же подход, что и в отношении должностных лиц. Даже в случае наличия подобного запрета, который сам по себе является спорным с точки зрения своей смысловой направленности, они должны давать обязательство в случае избрания отказаться от активов в течение определенного периода, но не избавляться от них до избрания (подобно тому, как должностные лица дают обязательство покинуть должность, но не лишаются ее до регистрации);

- увеличить до 20% долю допустимого брака в подписных листах и долю избытка представляемых подписей. Отменить выбраковку подписей по техническим основаниям (неполное указание адреса, орфографические ошибки), оставив лишь недостоверность представленных данных;

- в целях создания системы избирательных комиссий, независимых от исполнительной власти, изменить порядок их формирования, в частности, исключить из процесса их формирования исполнительные органы власти, а также предусмотреть порядок, при котором представители политических партий включаются в состав избирательных комиссий в зависимости от их результатов на выборах на соответствующей территории. Предусмотреть самовыдвижение граждан в состав участковых избирательных комиссий;

- разрешить некоммерческим организациям, в уставах которых это предусмотрено, направлять наблюдателей в участковые избирательные комиссии, а также назначать членов территориальных избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

- упростить процедуру проведения муниципальных и региональных референдумов по инициативе граждан: исходя из норм Конституции, расширить и уточнить перечень вопросов, по которым проведение референдумов является обязательным; однозначно

руководствоваться принципом «все, что не запрещено, разрешено» при определении возможности проведения референдума по тому или иному вопросу; активнее использовать проведение референдумов для решения вопросов местного самоуправления. Более широкое и свободное проведение референдумов неизбежно будет способствовать воспитанию активных и ответственных граждан, более активному вовлечению граждан в решение вопросов государственного и местного управления.

3.2. Реформа правоохранительных органов

В последнее время возникают разнонаправленные и слабо скоординированные инициативы по изменению уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Предлагаются и организационные решения по улучшению эффективности ведомств, отвечающих за сферу уголовного преследования. Не прекращаются споры о целесообразности создания единого следственного комитета, дебаты о необходимости структурного реформирования полиции. Все это показывает, что проблема эффективности правоохранительной системы на практическом уровне осознается не только гражданским обществом, но и государственными ведомствами. В связи с этим назрела необходимость широкой общественной и экспертной дискуссии о существующих проблемах, возможных путях их решения между гражданским обществом и правоохранительными органами.

Мы предлагаем гражданскому обществу, органам исполнительной, законодательной и судебной власти провести публичное обсуждение [проекта комплексной реформы правоохранительных органов](#), а также ее отдельных блоков, разработанного экспертами Комитета гражданских инициатив - Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге и фондом ИНДЕМ. Суть проекта в децентрализации правоохранительных органов, изменении системы отчетности и статистики, отделении от МВД неполицейских функций.

Максимально широкое участие всех заинтересованных сторон в обсуждении предлагаемых путей оптимизации системы уголовного преследования и охраны общественного порядка в России станет важным шагом к изменению ситуации, когда недоверие население к правоохранительным органам и неэффективность их работы в качестве государственных институтов тормозят развитие страны.

3.3. Гуманизация системы исполнения наказаний

Система исполнения наказаний в России остается крайне архаичной и закрытой для общественного контроля. Перспективной задачей гражданского общества является разработка проекта комплексной реформы пенитенциарной системы в РФ. В качестве первоочередных мер по гуманизации системы исполнения наказаний мы предлагаем:

- ввести в уголовно-исполнительный кодекс РФ прямой запрет на работу осуждённых сверхурочно – более 40 часов в неделю и без выходных дней;
- привести заработную плату в производствах ФСИН в соответствие с зарплатой в аналогичных производствах вне ФСИН;
- внести в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации положение о [приравнении одного дня содержания в следственном изоляторе к двум дням отбывания наказания в исправительной колонии](#);
- подписать [Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания](#);
- вменить в обязанность сотрудников уголовно-исполнительной системы ношение нагрудных знаков по которым можно их идентифицировать;

- обеспечить гарантии передачи обращений осужденных в контролирующие органы;
- принять закон о социальной реабилитации и адаптации для людей, которые освободились из мест заключения.

3.4. Доступ к информации

Многолетние, начиная с середины 1990-х годов, усилия российского гражданского общества по формированию правовой базы режима открытости в жизнедеятельности государственного организма Российской Федерации принесли определенные результаты.

Принятием Федеральных законов от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», а также законов ряда субъектов Российской Федерации отечественная законодательная база, направленная на регулирование сферы информационной открытости государственных и муниципальных органов, в основном сформирована.

Практика применения такого рода законодательных норм свидетельствует о том, однако, что публичные власти зачастую де-факто, т.е. в своей повседневной деятельности, не признают за гражданами их законного, де-юре, права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Сегодняшняя практика предоставления и распространения информации органами публичной власти по-прежнему противоречит принципу презумпции открытости информации. Пользователи выступают скорее в роли просителей информации, а чиновники на всех уровнях пытаются применить “разрешительный” порядок пользования публичной информацией. Преодоление гражданами препятствий в удовлетворении своих информационных потребностей сопряжено с физическими, моральными, материальными издержками и с ощутимой потерей времени. Стремление к сокращению этих издержек приводит к необходимости задействовать неформальные личные связи, что способствует усилению неравенства граждан в пользовании правом на доступ к информации о деятельности органов власти.

Для решения отмеченных здесь и сопутствующих им проблем мы предлагаем комплекс мер, разбитый на три группы. Первая группа мер - совершенствование нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях:

- каждый орган публичной власти с учетом своей компетенции должен определить в нормативном правовом акте порядок доступа к информации о своей деятельности и обеспечить предоставление информации обществу об этом порядке в понятной, доступной гражданину форме;

- требуется изменение законодательства о государственной тайне. Цель изменений – повышение прозрачности процедур отнесения тех или иных сведений к государственной тайне. Для решения этой задачи необходимо объединение усилий квалифицированных экспертов, обладающих «профильными» знаниями, но при этом представляющих интересы гражданина;

- необходимо кардинально изменить систему механизмов контроля и надзора за реализацией законодательных актов, регулирующих общественные отношения сферы информационной открытости государственных и муниципальных органов;

- в перспективе предлагается рассмотреть возможность кодификации законодательных норм, регулирующих отношения в сфере информационной открытости, в единый кодифицированный акт. Такой акт мог бы носить формат раздела «Об информационной открытости» обсуждаемого ныне Информационного кодекса. В основу такого раздела Кодекса могли бы быть заложены следующие принципы:

общественность имеет право доступа к общественно значимой информации, имеющейся в распоряжении органов власти;

максимальная открытость в реализации функций органов власти, а также всех иных публичных органов, предусматривающая информирование общества об их деятельности с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации;

обязательность опубликования органами власти основной информации о своей деятельности;

органы власти не допускают ограничений в доступе журналистов к различным источникам новостей и мнений - официальным и неофициальным;

органы власти гарантируют полноту и сохранность имеющейся в их распоряжении общественно значимой информации независимо от формы ее хранения;

процедура получения информации должна быть максимально четкой и простой;

ограничение доступа к информации должно рассматриваться как исключение из общего принципа открытости информации, и осуществляться только на основе законодательства, в том числе с учетом права собственности на информацию;

санкции за непредоставление информации должны быть строгими и решительными;

органы власти не должны рассматривать распространение общественно значимой информации в качестве источника доходов;

обучение граждан принципам доступа к информации также должно рассматриваться как важная задача органов власти.

Вторая группа мер предполагает поддержку качественной журналистики, контроль за монополизацией медиа и давлением на средства массовой информации.

Гражданское общество заинтересовано в демонополизации системы массовых коммуникаций. Состояние среды, в которой работают сегодня как профессиональные журналисты, так и блогеры, качество и результат их работы, доверие аудитории к получаемой от и через СМИ информации – важный индикатор состояния и развития гражданского общества. Задача такого рода не имеет короткого решения, тем не менее, сама её постановка жизненно важна для гражданского общества.

Обращаясь к гражданскому обществу, мы предлагаем:

- опираясь на свои институты и привлекая квалифицированных экспертов, отслеживать ситуацию на медиа-рынке: своевременно выявлять и вовремя останавливать любые попытки монополизации контроля над средствами массовой информации как на федеральном, так и региональном уровне. Гражданское общество заинтересовано в появлении новых и развитии существующих институтов, которые системно занимаются мониторингом изменений российского законодательства, а также норм и правил административного регулирования, устраняющих конкуренцию на рынке медиа и вводящих избыточные ограничения журналистской деятельности;

- сформулировать ясный запрос гражданского общества к профессиональным объединениям журналистов и редакторов, ассоциациям средств массовой информации, органам саморегулирования СМИ, факультетам и кафедрам журналистики на оказание помощи редакциям СМИ в разработке профессиональных (профессионально-этических) стандартов работы журналистов, минимизирующих угрозы распространения в СМИ и через СМИ недостоверной и недобросовестной информации.

Стремясь помочь СМИ и журналистам в формировании культуры доверия во взаимоотношениях с гражданским обществом, Комитет гражданских инициатив подготовил методику формирования Индекса институционального развития средств массовой информации в регионах России (Иии СМИ), который позволяет отражать состояние медийной инфраструктуры, включая развитие региональных интернет-СМИ, ситуацию со свободой слова и влиянием власти на информационное пространство регионов. Предполагается, что Индекс (Иии СМИ) позволит сформировать и поддерживать в динамике Карту состояния института массовой информации в России. На

основе Индекса общественные организации, федеральные и региональные власти смогут разрабатывать компенсационные программы в разных регионах;

Исходя из того, что значительный и непрерывно растущий потенциал интернета, других современных информационно-коммуникационных технологий вносит серьезные коррективы не только в методы получения, накопления и хранения официальной информации, но и в способы получения и использования гражданами информационных ресурсов, а также учитывая то обстоятельство, что информационно-коммуникационная среда переживает период существенных трансформаций, считаем возможным и полезным активизировать формирование на базе имеющихся инициатив международной инфраструктуры широкого гражданского контроля за реализацией права на открытый и беспрепятственный доступ граждан к общественно-значимой информации.

Третья группа мер связана с медиаобразованием. Задача повышения медиа-информационной грамотности становится особенно важной в условиях информатизации всех сфер жизни и практически безграничных возможностей управления информационными потоками. В связи с этим мы предлагаем разработать Национальную программу развития медиаобразования в Российской Федерации.

3.5. Охрана окружающей среды

Институтам гражданского общества совместно с органами исполнительной и законодательной власти необходимо принять меры по совершенствованию экологического законодательства, в том числе обеспечивающего реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду и доступ к экологической информации. В первую очередь, мы предлагаем:

- обеспечить реализацию мер, необходимых для ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 1998 г.). Принять меры, направленные на скорейшую гармонизацию российского законодательства с положениями Конвенции, прежде всего, в части доступа к экологической информации и обеспечения участия общественности в принятии решений;

- обеспечить скорейшую ратификацию Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 г.) и Протокола по стратегической экологической оценке (Киев, 2003 г.) к указанной Конвенции.

- поддерживая в целом разработанные Минприроды России с участием общественности изменения в действующее законодательство, мы считаем необходимым ускорить совершенствование правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, в том числе, предусмотрев законодательное закрепление обязательного общественного обсуждения воздействия на окружающую среду планируемой и иной деятельности;

- при разработке нормативных актов и других документов, необходимых для реализации Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности справочников наилучших доступных технологий, обеспечить участие представителей гражданского общества в подготовке и обсуждении их проектов;

- разработать и внести в установленном порядке изменения в Градостроительный кодекс РФ, другие законодательные и подзаконные акты Российской Федерации для обеспечения охраны и расширения зеленых насаждений в городах, городских лесов, необходимых для реализации права жителей городов на благоприятную окружающую

среду, в том числе обеспечивающие обязательное установление нормативов для населенных пунктов в разных природных зонах;

- при доработке Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» исключить ослабление требований российского законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсов;

- принять в установленном порядке законодательные и нормативные акты, направленные на совершенствование прав коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания, в том числе устанавливающие правовые основы для оценки воздействия на их исконную среду обитания и традиционный образ жизни и этнологической экспертизы планируемой хозяйственной и иной деятельности, получения предварительного осознанного согласия при планировании этой деятельности на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов, усиления правового статуса территорий традиционного природопользования;

- включить в Лесной кодекс РФ понятие «лес», отражающее в том числе его экосистемные функции.

- для обеспечения оперативного доступа общественности к экологической информации разработать и реализовать интерактивный проект Минприроды России, представляющий доступ к данным по охране окружающей среды, экологическому мониторингу, к информации, связанной с обеспечением экологической ответственности компаний, и другой оперативной информации;

- обеспечить выполнение международных стандартов экологической ответственности при планировании, финансировании и реализации энергетических проектов в России, в том числе осуществляемых в рамках российско-китайского государственного сотрудничества, и проведении консультаций с общественностью.

3.6. Культурная политика в России

Политика государства в сфере культуры остается слабым звеном демократических и рыночных преобразований. При этом органы власти наращивают активность в сфере культуры, понимая ее как инструмент, подлежащий прямому регулированию. Программные документы нередко приводят к архаизации общественной жизни. Законотворческая деятельность вылилась в эпидемию запретов и появление элементов цензуры. Внимание к культуре растет, а её положение становится критическим.

В этой связи мы считаем необходимым заявить:

- сфера культуры менее всех прочих допускает прямое регулирование, что прямо противоречит новым политическим и управленческим установкам;

- чем больше культура подчиняется целям идеологии и пропаганды, тем быстрее это ведет к растрате культурного потенциала нации и столкновению страны на обочину развития;

- избыток политики в культуре и дефицит культуры в политике – опасная тенденция, чреватая кризисными явлениями.

В связи с намерением государства выработать общенациональную культурную политику мы подчеркиваем:

- сфера культуры шире компетенции соответствующего ведомства («библиотеки, музеи, театры»), однако государство отвечает прежде всего за социальную функцию, а не за «производство смыслов» - идеологических штампов и образов для пропаганды;

- общенациональная культурная политика не совпадает с «государственной», свободна от ее ограничений и запретов (включая запрет на государственную идеологию),

а потому в качестве параллельной повестки должна формироваться в рамках независимой культурной, интеллектуальной и творческой инициативы;

- единственно адекватным субъектом культурной политики является сама культура, а не государство; идея «агрессивного госзаказа» (заказчик управляет содержанием) примитивна и не соответствует духу цивилизованных отношений государства и творчества;

- реальная культурная жизнь страны многократно превосходит то, что попадает в поле зрения соответствующих ведомств; ошибочно проектировать государственную политику вне понимания и контекста этой общей инициативы;

- политика государства должна быть направлена не на втягивание культуры в зону госрегулирования, а на максимальное поощрение независимой творческой инициативы и ее негосударственной поддержки;

- необходимо изъятие из сферы прямого влияния государства ресурса, связанного с грантовыми и конкурсными процедурами; такого рода ресурс должен быть поставлен под реальный общественный контроль;

- культурная политика должна быть направлена на решение наиболее острых проблем в сфере культуры, например, на прекращение антикультурной экспансии ТВ и растраты культурного богатства нации – творческого потенциала, заслуженных институтов, ценных коллекций и памятников;

- при всём уважении к традиции, пристальное внимание к прошлому не должно мешать движению вперед, культурная политика должна ориентироваться на «втягивание в будущее», на актуальные задачи, включая комплексную модернизацию, преодоление отставания, уже становящегося необратимым.

Исходя из этих принципов, обращаясь к гражданским институтам и экспертному сообществу, мы предлагаем:

- поддержать и принять участие в разработке концепции национальной культурной политики как «параллельной повестки», свободной от ведомственных и узкополитических ограничений. Это должна быть не презентация одноразового документа, но открытая совокупность культурных политик, процесс непрерывной, адаптивной выработки множества стратегий и практик в разных секторах культуры и на разных уровнях от общенационального до локального. В основе проекта – представление о культуре как об универсальной составляющей, объединяющей культуру экономическую, политическую, правовую, социальную, интеллектуальную, производственную и даже административную. Такой подход требует более сложных форматов работы над проектом и другой компетенции разработчиков. Он позволяет консолидировать на почве параллельной повестки лучшие творческие и интеллектуальные силы страны;

- способствовать созданию сетей независимых клубных и дискуссионных площадок, на которых могли бы создавать «культурные политики» представители различных социальных и профессиональных сообществ. Поддержка и создание культурологических медиа, ориентированных на «параллельную повестку» (журналов, Интернет-сайтов и порталов, циклов лекций и т.п.), независимых центров альтернативной российской культуры за рубежом – одно из приоритетных направлений деятельности «экспертного штаба». Создание параллельной культурной повестки может быть обеспечено только постоянным процессом мониторинга и каталогизации культурных проектов и практик, которые ориентируются на воспроизводство без помощи государства, проникновение в разные сферы жизни, а также на использование разных типов ресурсов (государственных, частных, общественных и т.п.).

Чтобы сделать параллельную повестку реальностью, необходим конгломерат экспертных групп, с определенной периодичностью предлагающих для обсуждения обзоры культурных вызовов текущего момента и конкретные предложения по развитию приоритетных культурных проектов. Приоритетами такого «экспертного штаба» должны стать творческие индустрии и кластеры, ориентированные на разнообразие форм

деятельности и услуг, вариативность, независимость и самовоспроизводство. Первой его задачей станет подготовка Национального доклада «Культура России: вызовы времени и потребности обновления».

3.7. Историческое сознание и задачи гражданского общества

Россия вступила в полосу интенсивных изменений, что требует от общества адекватности исторического сознания. В этой ситуации крайне опасны попытки заменить историческое знание политически ангажированной мифологией, выстроить на этой основе систему идеологической манипуляции.

В связи с этим мы считаем необходимым подчеркнуть:

- попытки использовать историческую науку в качестве инструмента политико-идеологической борьбы контрпродуктивны и аморальны, равно как и участие историков в создании и продвижении пропагандистской мифологии;

- для осмысления истории и актуальных проблем настоящего в равной мере важны как позитивные, «героические» моменты национальной истории, так и ее страшные и позорные страницы; только непредвзято критический взгляд в прошлое дает возможность избежать повторения ошибок;

- идеи создания «единого учебника истории» неизбежно, особенно в нынешних условиях, ведут к внедрению единомыслия и цензуры, что прямо запрещено российским законодательством, в том числе требованием вариативности учебного процесса;

- законодательное превращение истории Второй мировой войны в «канонический нарратив», закрытый для критики, ограничивает свободу научного поиска и станет тяжелым ударом как по историческому сознанию россиян, так и по российским историкам, которые потеряют возможность отстаивать научные позиции в спорах с носителями альтернативных взглядов;

- готовящееся внедрение «единого подхода к преподаванию истории» в высшей школе подорвет академическую автономию, которая одна только и способна обеспечить эффективность творческого научного поиска в столкновении часто полярных мнений разных школ и направлений.

Мы поддерживаем инициативу создания [Вольного исторического общества](#) как независимой, негосударственной институции, объединяющей специалистов в области исторического знания.

Мы присоединяемся к [заявлению Вольного исторического общества о недопустимости ограничения международных научных связей по причинам политического характера](#).

Мы также выражаем глубокую озабоченность бюрократизацией научной и академической сферы, усилением внеученого контроля за ними. Считаем возможным и необходимым ограничить эти тенденции развитием активной самоорганизации научного сообщества.

Мы присоединяемся к [мнению о недопустимости преследования таких обществ, как «Мемориал»](#). Такие действия, прикрываемые формальными причинами, имеют явную политическую подоплеку и лишь дискредитируют государство.

Мы предлагаем сконцентрировать общественные усилия на «демилитаризации истории», для чего:

- содействовать созданию современной учебной и научно-популярной литературы в электронной форме – школьных пособий, книг для чтения, хрестоматий, исторических путеводителей и т.п., значительно дополняющих и расширяющих круг явлений, событий и исторических лиц, включенных в государственный историко-культурный стандарт.

- содействовать научно-исследовательскому освоению и популяризации ныне находящихся в тени исторических традиций, на которые может опираться гражданское общество.

- содействовать формированию научно основательных региональных, локальных, социально-групповых, гендерных, возрастных и т.п. исторических нарративов, расширяющих представление о многообразии прошлого. Особенно остро стоит проблема исторической «реабилитации» торгово-промышленного сословия, тысячелетние труды которого ныне почти совершенно исключены из круга интересов общедоступной «школьной истории».

Важнейшую роль в трансформации образа истории, построенного на культе силы, должны сыграть преподаватели средней и высшей школы, в чем гражданское общество должно оказать им организационную и методическую помощь. В связи с этим предлагаем:

- проводить переподготовку преподавателей не только в традиционных институтах переподготовки, но и в передовых исследовательских центрах;

- не ограничивать дискуссию о методах преподавания истории содержанием учебников. Необходима публичная дискуссия о компетенциях, умениях и навыках, получаемых в курсах истории. Курс истории должен служить для выработки навыков критической оценки источников информации, подготовки аналитических текстов, коллективного обсуждения спорных вопросов (овладение языком и процедурами корректной дискуссии).

Важным элементом самоорганизации ученых-историков и механизмом санации историографии должно стать создание адекватной системы рецензирования представляемых обществу исторических продуктов – от монографий до телесериалов. Одним из элементов такой системы может стать журнал [«Историческая экспертиза»](#), первый номер которого выпущен по собственной инициативе петербургским издательством «Нестор-История».

3.8. Борьба с коррупцией

Основной формой участия граждан и институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией является гражданский антикоррупционный контроль. Любое препятствование осуществляемой в рамках российского законодательства деятельности по гражданскому общественному контролю должно рассматриваться как препятствование реализации мер Национального плана по противодействию коррупции и пресекаться самым решительным образом.

Для привлечения к участию в процедурах гражданского контроля как можно большего числа граждан необходим механизм положительной мотивации участников этих процедур (общественные награды, премии и другие механизмы общественного признания). Кроме того, должны быть поддержаны НКО, которые берут на себя задачи по правовому просвещению населения в части возможностей и правил осуществления гражданского контроля.

На сегодняшний день ответственность должностных лиц за несвоевременное или неполное предоставление информации, запрошенной для целей гражданского контроля, а также за незаконный отказ в предоставлении такой информации, весьма условна - чаще всего это простой выговор или несущественный штраф. Мы предлагаем:

- ужесточить ответственность должностных лиц за такие действия (бездействие). Санкция должна быть ощутимой и нежелательной для чиновников, иметь дисквалифицирующий характер. Рецидив нарушения должен лишать нарушителя права занимать ответственные посты на госслужбе.

Важным источником информации для целей гражданского антикоррупционного контроля являются [декларации публичных лиц](#). Мы предлагаем развивать механизмы декларирования доходов, расходов и интересов должностных лиц в сторону расширения количества и увеличения качества раскрываемой информации, а также в сторону унификации и машиночитаемости публикуемых деклараций. В частности:

- объекты собственности, декларируемые как имущество, должны иметь оценочную стоимость и адрес размещения (в случае с недвижимостью);
- необходимо расширить перечень родственников, чьи доходы и имущество должно подлежать декларированию, включив в него совершеннолетних детей, родителей и бывших супругов;
- должен быть значительно снижен порог недеклалируемых расходов;
- должна быть сокращена непубликуемая часть деклараций;
- декларации интересов должны стать публичными (сейчас они подаются только работодателю).

Значительным препятствием для осуществления гражданского антикоррупционного контроля в Российской Федерации остается избыточная секретность данных. Мы предлагаем:

- сократить число оснований, по которым информация о деятельности органов власти может быть ограничена к распространению как тайная или секретная;
- институтам гражданского контроля, профессиональным экспертным сообществам и государственным органам совместно разработать ясный механизм, который позволит четко оценивать мотивацию наложения секретности на ту или иную информацию;
- прекратить практику отказов от раскрытия информации по госконтрактам под предлогом охраны коммерческой тайны. Мы намерены последовательно добиваться полной [прозрачности госзакупок](#). В расходовании денег налогоплательщиков никакой коммерческой тайны быть не может.

Высшей формой антикоррупционного контроля являются выборы. Участники форума настаивают на недопустимости сокращения выборных должностей в органах власти и местного самоуправления. Кроме того, мы уверены в необходимости расширения избирательного пространства и предлагаем вынести на широкое публичное обсуждение предложение о переводе на выборную основу руководителей территориальных органов МВД, региональных судов и органов прокуратуры.

Мы обращаемся к государственным органам власти РФ с требованием [ратифицировать статью 20 \(«Незаконное обогащение»\) Конвенции ООН против коррупции](#).

Общероссийский гражданский форум приглашает граждан и общественные организации участвовать в обсуждении и реализации этих предложений. Мы считаем Форум не «ежегодным мероприятием», а постоянно действующим институтом и призываем всех членов гражданского общества присоединиться к его работе.

<http://www.civil-forum.ru/>