

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ

**ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В
ПЕРМСКОМ КРАЕ В 2012–2013 гг.**

Пермь 2013

Содержание

Введение	3
Раздел I. Общая характеристика пермского гражданского общества	8
I.1. Региональная общественно-политическая ситуация в 2012–2013 гг. и ее влияние на развитие пермского гражданского общества	8
I.2. Нормативно-правовая база деятельности НКО в Пермском крае	13
I.3. Статистический портрет гражданского общества в Пермском крае	21
I.4. Состояние некоммерческого сектора и общественной активности в муниципальных образованиях ПК	29
Раздел II. Направления и формы проявления общественной и гражданской активности (гражданское участие)	38
II.1. Участие НКО в деятельности общественно-консультативных и координационных советов при органах государственной и муниципальной власти. Молодежные парламенты	38
II.2. Обращения общественных организаций и инициативных групп к органам власти	46
II.3. Участие гражданского общества в политическом процессе: партии, выборы и публичные мероприятия	49
II.4. Общественный (гражданский) контроль в Пермском крае	55
Раздел III. Деятельность Общественной палаты Пермского края второго состава и ее роль в развитии гражданского общества в регионе	62
Заключение	80

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий Доклад подготовлен в соответствии с требованиями статьи 23 Закона Пермского края от 13 января 2009 г. № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края». Доклад публикуется на сайте Общественной палаты Пермского края, а также направляется для ознакомления губернатору Пермского края, председателю Законодательного Собрания Пермского края, главному федеральному инспектору по Пермскому краю, Уполномоченному по правам человека в Пермском крае, председателю Пермского краевого суда, прокурору Пермского края, в Общественную палату Российской Федерации и региональные СМИ.

Основная цель Доклада – представление Общественной палатой Пермского края в публичную сферу результатов экспертного анализа современного состояния гражданского общества в регионе.

Задачами Доклада являются:

- характеристика общественно-политической ситуации и нормативно-правовой базы для деятельности некоммерческих организаций и их влияния на развитие пермского гражданского общества;
- определение основных направлений деятельности некоммерческих организаций и проявлений общественной активности;
- оценка уровня развития общественных институтов края, их вовлеченности в решение проблем гражданского общества;
- выделение основных достижений и проблем во взаимодействии общественных организаций, инициативных групп с органами государственной и муниципальной власти;
- оценка эффективности государственной и муниципальной поддержки социально-ориентированных НКО, участия представителей общественности в консультативных органах;
- характеристика развития механизмов гражданского (общественного) контроля и общественной экспертизы в крае;
- оценка готовности органов государственной власти и местного самоуправления к эффективному взаимодействию с НКО в решении актуальных задач социально-экономического развития края;
- определение роли Общественной палаты Пермского края в решении актуальных проблем развития гражданского общества в регионе.

В качестве основных источников информации при подготовке Доклада использовались:

- данные государственного статистического учета НКО;
- официальные ответы на запросы Общественной палаты Пермского края, полученные от органов государственной власти Пермского

края, администраций муниципалитетов, Молодежного парламента при Законодательном Собрании Пермского края;

- экспертные оценки членов Общественной палаты Пермского края, пермских общественников и политологов о состоянии и тенденциях развития пермского гражданского общества;
- рабочие материалы Общественной палаты Пермского края;
- информационные и аналитические материалы пермских НКО;
- итоговый аналитический отчет «Сравнительный анализ эффективности общественно-консультативных структур» (грант Института общественного проектирования, № 118/К от 23 января 2013 г., руководитель А.Ю. Сунгуров).

Особо следует отметить то обстоятельство, что при подготовке настоящего Доклада, в отличие от аналогичных докладов в других субъектах РФ, использовались официальные ответы муниципальных органов управления (подписанных, как правило, главами соответствующих муниципалитетов) на запросы Общественной палаты Пермского края. Данное анкетирование муниципалитетов включало следующие позиции: взаимодействие органов местного самоуправления с некоммерческими организациями муниципального района; участие общественности в деятельности консультативных органов при муниципалитетах, проявление гражданской активности местных жителей (проведение мероприятий гражданского контроля и публичных акций). Таким образом, Общественная палата Пермского края получила сведения о количестве и направлениях деятельности ведущих НКО в муниципальных районах края, что не отражается в официальной статистике; данные о политике муниципальных органов власти по отношению к общественным организациям; информацию о совместных мероприятиях, а также о публичных акциях, проведенных в муниципальных районах на момент направления запроса в мае 2013 г.

Неоднозначность понятия «гражданское общество» накладывает существенный отпечаток на любые его исследования. Настоящий Доклад не является исключением. При анализе состояния гражданского общества в регионе Общественной палатой Пермского края было использовано определение международного альянса CIVICUS, с 1997 г. работающего над составлением индекса гражданского общества во многих странах мира. Исходя из этого, в настоящем Докладе под **гражданским обществом** понимается **публичное пространство за пределами семьи, государства и рынка, где люди объединяются для продвижения общих интересов**. Гражданское общество в широком смысле представляет собой совокупность общественных институтов и инициативных групп, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам и их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы.

Гражданское общество состоит из различных проявлений солидарности, общественной активности и складывающихся на их основе институтов самоорганизации (как формальных, так и неформальных). Жизнедеятельность гражданского общества в регионе опирается как на факторы институционального характера (функционирование НКО, нормативно-правовая база, региональная и муниципальная политика в области поддержки и развития общественных инициатив), так и на факторы межгруппового и межличностного характера (проявления групповой солидарности, инициативной борьбы за соблюдение прав и свобод граждан, гражданского активизма, волонтерства). При этом гражданскому обществу свойственны социальные и общественные практики, которые неформально вовлекают жителей региона в общественное участие, в добровольческую деятельность, в солидарные и коалиционные действия. Информированность населения, регионального и местного сообщества об общественных объединениях, некоммерческих организациях, инициативных группах, отдельных активистах зависит как от публичной активности самих общественных групп, их представленности в социальных сетях, так и от внимания региональных СМИ. Следовательно, рассматривая гражданскую сферу, необходимо учитывать не только зарегистрированные организации некоммерческого сектора, но и неформализованные проявления гражданской активности и солидарности. К сожалению, эти и другие неинституциональные формы гражданской активности не находят своего отражения ни в государственной статистике, ни в официальной отчетности органов власти, что затрудняет их представление в формате подобного доклада.

В центре внимания настоящего Доклада – некоммерческие и общественные организации граждан, созданные и зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством. Именно они составляют институциональную основу гражданского общества, поэтому анализ их деятельности и условий, в которых они развиваются, дает представление об уровне участия граждан в жизни общества в целом.

Развитое гражданское общество содействует урегулированию интересов разных социальных групп, повышению открытости государственной власти. Развитый гражданский сектор способен справиться с множеством острейших проблем, опираясь не на бюрократический аппарат и бюджетные средства, а на общественность, благотворительность и самодеятельность, и тем самым обеспечить устойчивое развитие общества и государства.

Сложность «вычленения» гражданского общества в реальной жизни приводит к тому, что гражданская сфера в настоящее время уступает другим с точки зрения изученности, особенно на региональном уровне. В Пермском

крае исследовательский интерес к изучению гражданского общества проявился во второй половине 1990-х гг., но, как правило, был направлен на отдельные сегменты гражданского общества, в частности, на деятельность правозащитных организаций. Из исследований последнего времени следует отметить аналитические работы, проведенные Центром ГРАНИ¹ и Пермским филиалом НИУ «Высшая школа экономики»².

В силу ряда причин настоящий Доклад является первым исследованием состояния и перспектив развития гражданского общества в масштабах всего региона и, разумеется, не может отразить все грани состояния гражданского общества в полной мере. Это лишь начало систематической работы. Доклад адресован широкой аудитории: общественным организациям, СМИ, государственным и муниципальным служащим, политикам, общественным деятелям, гражданским активистам, научным сотрудникам и всем, кто интересуется проблемами гражданского общества. Общественная палата Пермского края надеется не только привлечь внимание регионального сообщества к данной теме, но и способствовать максимальному использованию общественного потенциала в интересах Пермского края и его жителей.

В первом разделе Доклада дается характеристика общественно-политической ситуации в Пермском крае в 2012–2013 гг., содержится описание нормативно-правового обеспечения общественной активности, представлен статистический портрет некоммерческого сектора, описана его инфраструктура, проанализированы и отражены основные показатели, характеризующие функционирование некоммерческих организаций, показан общий уровень гражданской активности в регионе.

Во втором разделе Доклада анализируются формы участия гражданских организаций в различных сферах общественной жизни, раскрываются механизмы взаимодействия между институтами гражданского общества и властью в 2012–2013 гг., в частности, государственная и муниципальная поддержка гражданских инициатив, участие представителей общественности в деятельности консультативных советов при органах власти, функционирование молодежных парламентов, участие партий и других общественных организаций в политическом процессе, организация мероприятий гражданского контроля.

В третьем разделе Доклада рассматривается деятельность Общественной палаты Пермского края второго состава по тем направлениям, которые предусмотрены региональным законодательством, в

¹ «Общая характеристика, анализ деятельности НКО Перми и содержание проблем, на решение которых направлена Концепция» / Доклад, разработанный Центром ГРАНИ по заказу Пермской городской Думы. 11.10.2012 // [http://www.grany-center.org/userfiles/File/analiz_nko_perm\(1\).pdf](http://www.grany-center.org/userfiles/File/analiz_nko_perm(1).pdf).

² Проблемы эффективности и пути развития социально ориентированных НКО в Пермском крае. Пермь, 2012.

частности, привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к обсуждению основных направлений реализации государственной политики; выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих краевое значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений, а также на повышение уровня социально-экономического развития Пермского края; проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов краевых органов государственной власти и органов местного самоуправления; осуществление и содействие осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления Пермского края, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации; открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, формирование общественного мнения населения Пермского края и доведение его до сведения органов государственной власти и местного самоуправления; участие в разработке программ социально-экономического развития региона, планов правотворческой деятельности, проектов нормативных правовых актов Пермского края; выработка рекомендаций органам государственной власти Пермского края при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в регионе; формирование политической и правовой культуры населения Пермского края.

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕРМСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1.1. Региональная общественно-политическая ситуация в 2012–2013 гг. и ее влияние на развитие пермского гражданского общества

Политические процессы в Российской Федерации в целом и в Пермском крае в частности, нормотворческие новации федерального парламента, деятельность краевых органов власти определяют состояние среды, в которой происходит развитие структур гражданского общества в регионе.

Основным фактором, изменившим общественно-политическую ситуацию в Пермском крае, стала смена губернатора. В начале мая 2012 г., перед самым вступлением в силу федерального закона о возвращении выборов глав субъектов Федерации, полномочиями губернатора был наделен В.Ф. Басаргин, до этого не имевший прямого отношения к региону. Следует отметить то, что его предшественник О.А. Чиркунов еще в начале 2012 г. заявил о том, что в скором времени покинет свой пост. Поэтому значительная часть пермской общественности ожидала, что новый губернатор будет избран уже на прямых выборах. Надежды эти, однако, не сбылись. Между тем В.Ф. Басаргин в первые месяцы своего руководства регионом предпринял серьезные усилия, направленные на установление контактов и взаимодействия с различными структурами гражданского общества в крае и постарался избавиться от образа «варяга».

Политический стиль нового губернатора разительно отличается от предшественника, что проявилось в политике по отношению к пермскому гражданскому обществу. О.А. Чиркунов предпочитал решение большинства вопросов замыкать непосредственно на себе, сам определял все основные приоритеты, выступал инициатором крупных, в большинстве случаев весьма спорных проектов, которые, тем не менее волевыми решениями доводились до стадии практической реализации, а затем нередко свертывались столь же стремительно, как и выдвигались. Его подход к взаимоотношениям с общественными организациями также отличался избирательностью.

Смена губернатора, по мнению подавляющего большинства экспертов, общественников, чиновников, существенно изменила характер взаимодействия пермского сообщества и краевой власти: произошла своеобразная региональная «перезагрузка» взаимоотношений между властью и лидерами гражданского общества, партиями и общественными организациями.

В.Ф. Басаргин предпочитает делить сферы ответственности, приветствует механизмы различных обсуждений и согласований в процессе принятия решений, что, в частности, проявилось в создании многочисленных консультативных советов при органах власти. Он более открыт для контактов и общения с общественными активистами, представителями некоммерческих организаций, экспертами. Вместе с тем эксперты и общественники отмечают низкую эффективность деятельности консультативных органов, в т.ч. Политсовета при губернаторе Пермского края, а также обращают внимание на то, что краевой властью нередко принимались такие варианты решения острых для региона и г. Перми проблем, которые не получали должной общественной поддержки (например, о строительстве нового зоопарка на территории Черняевского леса, о переводе Пермской художественной галереи в здание бывшего речного вокзала).

Приход нового губернатора сказался и на функционировании краевой legislatury. Действующий состав Законодательного Собрания Пермского края был избран в декабре 2011 г. и значительно обновился по сравнению с предыдущим. При этом многие депутаты были избраны при поддержке администрации предыдущего губернатора и были ориентированы на него. Сменой регионального лидера, дестабилизировавшей политическую ситуацию, отсутствием необходимого опыта у ряда депутатов можно объяснить сбои в работе краевого парламента, сказавшиеся, в том числе, и на решении вопросов, связанных с проблемами развития гражданского общества в регионе. В этой связи следует упомянуть довольно долгую эпопею с принятием краевого закона от 7 марта 2013 г. № 174-ПК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае (закон был принят Законодательным Собранием Пермского края 21 февраля 2013 г.). Принятие данного закона сопровождалось достаточно острыми дискуссиями как среди представителей самого третьего сектора, так и общественников с органами власти.

Помимо законопроектов, которые непосредственно были посвящены деятельности НКО и других структур гражданского общества, значительный резонанс среди части общественных активистов вызвало обсуждение и принятие регионального закона о публичных акциях, а также регионального закона о прямых выборах губернатора.

В отношении регионального закона о выборах губернатора в июне 2012 г. развернулась дискуссия по нескольким принципиальным моментам, связанным с техникой выдвижения и регистрации кандидатов. В частности, коалиция «За прямые выборы» и Общественная палата Пермского края обратились к депутатам Законодательного Собрания Пермского края с

предложением предусмотреть в законе «демократический максимум», включающий в себя возможность самовыдвижения и максимальное облегчение прохождения «муниципального фильтра». Однако данные предложения не были приняты. Вместе с тем губернатор В.Ф. Басаргин обещал инициировать возвращение к обсуждению этого закона в течение года и провести его либерализацию. Впрочем, пока этого не произошло.

Резкую критику со стороны пермских правозащитников и общественных активистов вызвал инициированный членом депутатской фракции партии «Единая Россия» в Законодательном Собрании Пермского края В.В. Чулошниковым (до своего депутатства – член Общественной палаты Пермского края) законопроект о приведении региональных норм в соответствие с вступившим в силу Федеральным законом № 65-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании». С их точки зрения, предлагаемое ужесточение требований было максимально жестким и могло привести к фактическому запрету проведения массовых мероприятий в центре г. Перми и других городов края. При принятии данного закона критика со стороны общественников была учтена и предусмотренные им требования к проведению публичных акций оказались смягчены.

В целом в Пермском крае демарши общественных активистов в отношении органов власти, в том числе при обсуждении и принятии значимых в политическом отношении законов, имели определенный эффект. Во многих случаях губернатор Пермского края и депутаты Законодательного Собрания декларировали и в определенной мере проявляли готовность прислушаться к мнению общественности. В то же время достигаемые, порой весьма скромные, результаты не обескураживали активистов, а в ряде случаев даже стимулировали их к дальнейшей деятельности.

По мнению экспертов, членов Общественной палаты Пермского края, самих общественников, одним из самых значимых событий в гражданском секторе за прошедший год следует признать правоприменительную практику Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». На основании данного закона в апреле 2013 г. прокуратура Пермского края предъявила представления об административных правонарушениях четырем известным пермским общественным организациям (Пермский региональный правозащитный центр, Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ), Центр поддержки демократических преобразований (Молодёжный Мемориал), Пермская гражданская палата),

признав их некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента. Количество организаций, в отношении которых были предприняты подобные меры, в Пермском крае оказалось одним из самых значительных среди регионов России (четыре пермских случая среди двадцати двух в целом по Российской Федерации).

Естественно, что указанные некоммерческие организации выразили свое принципиальное несогласие с позицией прокуратуры Пермского края, и дела были переданы в суды¹. Судебные процессы длились на протяжении всего лета и большей части осени 2013 г. и закончились полным оправданием пермских общественных организаций, все претензии прокуратуры были отклонены. При этом в ходе самих процессов в очередной раз проявился, как высокий профессионализм сотрудников данных организаций, так и способность к совместным солидарным коалиционным действиям и к отстаиванию общих интересов, которые характерны для пермского гражданского сообщества.

Подробный правовой анализ пермской ситуации, сложившейся в связи с применением данного закона, представлен в специальный доклад «О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента», подготовленном Уполномоченным по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной². Свою отрицательную позицию по этому вопросу также высказала Общественная палата Пермского края, кстати, одна из немногих аналогичных институций в субъектах РФ, включившаяся в обсуждение данной проблемы. Ею были подготовлены и направлены субъектам законодательной инициативы предложения о внесении изменений в данный федеральный закон.

Следует отметить то обстоятельство, что сложности, с которыми столкнулись указанные общественные организации, не привели к разрыву конструктивных взаимоотношений с органами региональной и муниципальной власти, последние не стали чинить дополнительных препятствий. Данные организации продолжили принимать участие в реализации самых различных совместных с органами власти проектов и программ, что подтверждает обоюдную заинтересованность в сотрудничестве региональной власти и доказавших свою эффективность гражданских институтов.

¹ Подробно информацию о позиции самих НКО по данному вопросу и о соответствующих судебных процессах можно найти на сайтах организаций: <http://www.pgpalata.ru>, <http://new.prpc.ru>, <http://grany-center.org>, <http://www.memo.ru>.

² Марголина Т.И. О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края, выполняющих функции иностранного агента. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Пермь, 2013.

Еще одним фактором, повлиявшим на взаимоотношения органов власти и структур гражданского общества в Пермском крае, стали принятые поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ), в соответствии с которыми, начиная с 2014 г. вместо долгосрочных целевых программ органами государственной власти должны реализовываться государственные программы. Следствием изменений в законодательстве стало фактическое обнуление обязательств региональной власти перед общественными организациями по разработанным ранее целевым программам.

Процесс выработки договоренностей стартовал фактически заново и проходил в сжатые сроки. Это не могло не сказаться на качестве принятых программ. Кроме того, неожиданный и спешный характер данных мероприятий породил у многих представителей некоммерческих организаций определенное чувство дискомфорта во взаимоотношениях с властными структурами.

В целом зигзаги в политике региональной власти по отношению к третьему сектору в зависимости от личных позиций первого лица свидетельствуют о том, что система взаимодействия между властью и обществом все еще не институализирована в Пермском крае.

1.2. Нормативно-правовая база деятельности НКО в Пермском крае

Сегодня достаточно часто инициативные группы, стабильно и успешно работающие, имеющие все основания для образования некоммерческой организации, избегают юридического оформления своей деятельности. Они опасаются многочисленных сложностей, связанных с официальной регистрацией, которые сложно разрешить без помощи профессионального юриста. Законодательство о деятельности НКО весьма противоречиво: с одной стороны, ряд процедур излишне детализирован и усложнен (например, регистрация и отчетность), с другой стороны – многие вопросы (например, благотворительная помощь, меценатство) не находят в нем должного урегулирования.

На федеральном уровне принято около 50 нормативно-правовых актов, регулирующих сферу гражданского общества. Основой правового регулирования деятельности НКО являются: Гражданский кодекс РФ, регламентирующий общие положения по созданию, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, и Налоговый кодекс РФ, определяющий порядок налогообложения некоммерческих организаций.

Базовым законом для рассматриваемой сферы является Федеральный закон «О некоммерческих организациях», регламентирующий правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций в качестве юридических лиц, вопросы формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности учредителей (участников), основы управления и возможные формы их поддержки органами государственной власти и местного самоуправления.

Важную роль в регулировании определенных видов и направлений деятельности общественных организаций и гражданских активистов играют следующие акты:

– общее регулирование деятельности различных видов НКО: Федеральные законы № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», № 95-ФЗ «О политических партиях», № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», № 5340-1-ФЗ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» и ряд других;

– порядок обращений в органы власти: Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», а также постановление Правительства РФ 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»;

– проведение публичных мероприятий: Федеральные законы № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изменениями и дополнениями), № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». На региональном уровне данные отношения регулируют законы Пермского края: № 793-ПК «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры Пермского края, используемых для транспорта общего пользования», № 158-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и Пермского края в части проведения публичных мероприятий на территории Пермского края»;

– благотворительная деятельность: Федеральный закон № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;

– взаимодействие с органами власти, в том числе, получение НКО материальной и финансовой поддержки: Федеральные законы № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»; на региональном уровне: Закон Пермского края № 174-ПК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае»;

– экономическая деятельность НКО помимо ряда вышеуказанных нормативно-правовых актов также регулируют Федеральные законы № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Оценивая развитие федерального законодательства о НКО, можно отметить то, что в последнее время в нем произошли достаточно существенные изменения. Политический сегмент правовой базы НКО стал жёстче, возвёл существенные барьеры и новые риски для деятельности общественных организаций в этой сфере. Наоборот, налоговый сегмент

ввёл некоторые послабления и стимулы. Новации в экономическом сегменте носят двоякий характер: вводят в экономическую жизнь НКО рыночные инструменты (конкурсы, гранты, тендеры, госзаказы), но не освобождают от вмешательства чиновников в их внутренние дела.

5 апреля 2010 г. вступил в силу Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Указанный закон внес изменения в четыре Федеральных закона: «О некоммерческих организациях», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О защите конкуренции». В частности, в нем закреплены законодательные основы взаимодействия органов государственной и местной власти с социально ориентированными НКО (далее – СО НКО) посредством имущественной, финансовой и информационной поддержки.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», позволяют органам местного самоуправления в соответствии со ст.31.1 оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами определенных видов деятельности. Согласно статье 31.2 данного Федерального закона местные администрации, оказывающие поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, могут формировать и вести муниципальные реестры таких организаций.

В русле развития тенденции на более активное привлечение ресурсов общественных организаций к оценке эффективности государственных услуг Президентом Российской Федерации был подписан Указ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Указом, в частности, предусматривается разработка мер по привлечению общественных организаций к формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, к определению критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности. Также Указ предусматривал, начиная с 2013 г., меры, направленные на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. В развитие данного Указа было принято постановление Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги». В соответствии с ним в Пермском крае были созданы рабочие группы с

привлечением представителей общественных организаций и вузов для разработки методики и критериев по проведению общественной оценки деятельности социальных учреждений.

Ряд новаций в федеральном законодательстве существенно осложнили деятельность общественных объединений и инициативных групп. Так, Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» внес поправки о многократном увеличении штрафов за нарушения при проведении публичных акций (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетов): для граждан – 10–20 тыс. руб., должностных лиц – 15–30 тыс. руб., юридических лиц – 50–100 тыс. руб. Коррективам подвергся и сам порядок проведения публичных акций. В частности, ограничивается право некоторых лиц быть организаторами мероприятий. Участникам публичных акций запрещено скрывать свое лицо, приходить на митинг в состоянии опьянения. Эти и другие поправки стали основанием для попыток привлечения к административной ответственности ряда общественников и активных граждан, в том числе и в Пермском крае. Одним из последствий принятия данного закона стало уменьшение числа заявок на проведение публичных мероприятий от общественных организаций, в том числе и партий, представители которых предпочитают заявляться в качестве физических лиц.

Еще более резонансным, как уже отмечалось, стало принятие Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», вступившего в силу 21 ноября 2012 г. – т.н. «закон об иностранных агентах».

Региональное законодательство в указанный период претерпело определенные изменения и в целом, по мнению опрошенных экспертов, вполне соответствует основным запросам пермского гражданского общества.

Одна из отличительных черт пермского региона заключается в том, что в Уставе Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК прямо закреплены нормы, предоставляющие гражданам право на независимую экспертизу и мониторинг деятельности органов власти. Статьи 11 (Формы гражданского участия в управлении делами государства) и 12 (Гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края) Устава гарантируют жителям края участие в управлении регионом и право на осуществление гражданского контроля за органами

исполнительной власти Пермского края.¹ Включение этих норм в Устав способствовало созданию благоприятной среды, в том числе и правовой, для развития современных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти.

Закон Пермского края от 07.03.2013 № 174-ПК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае» был принят в целях создания правовых, экономических и организационных условий для эффективной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, развития гражданского общества в Пермском крае. После принятия данного регионального закона у местных органов власти появилась возможность создавать муниципальные программы поддержки и развития СО НКО, но этим пока воспользовались считанные муниципалитеты.

Так, в краевой столице разработка и введение порядка ведения реестра СО НКО, на основе которого будет предоставляться муниципальная поддержка, не завершена в связи с задержкой в принятии Концепции поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в г. Перми, а также городской Программы поддержки СО НКО, которая должна быть разработана на ее основе.

В «Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы» (Закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК) отмечено то, что невозможно достигнуть заявленных в ней результатов без выстраивания эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти Пермского края и гражданского общества. Эти механизмы должны учитывать интересы различных социальных групп регионального сообщества при выработке и проведении социально-экономической политики.

Особо следует отметить принятие Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», который был разработан и принят при активном участии Общественной палаты Пермского края, аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, пермских правозащитных организаций и стал первым законом подобного рода в России. Данный закон придал действенную силу механизму общественного (гражданского) контроля, который активно продвигается и используется в практике деятельности пермских общественных организаций.

В прошедший период были приняты поправки в Закон Пермского края от 13 января 2009 г. № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края», который в свое время вызвал непростое отношение среди ряда

¹ Устав Пермского края // http://zsperm.ru/upload/iblock/e9b/Ustav_r09072012.pdf.

общественных организаций региона. Эти поправки уточнили процедуру избрания членов Общественной палаты, избираемых на краевой конференции, продлили срок полномочий краевой Общественной палаты края с двух до трех лет. При этом ранее звучавшие предложения о наделении палаты правом законодательной инициативы не нашли поддержки у региональной власти.

До середины 2013 г. на деятельность общественных объединений также оказывали влияние реализовывавшиеся региональные целевые программы, например, краевая целевая Программа развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края на 2009–2013 годы, утвержденная Законом Пермского края от 13 января 2009 г. № 378-ПК», и ряд других.

Однако в середине 2013 г., в связи с изменением федерального законодательства, целевые программы, ранее принимавшиеся Законодательным Собранием Пермского края, были заменены ведомственными государственными программами. Порядок разработки и принятия государственных программ оказался менее публичным и прозрачным, некоторые из них, как уже отмечалось, «обнулили» ранее достигнутые соглашения и сложившиеся практики взаимодействия власти и институтов гражданского общества при совместном проектировании среднесрочных планов развития региона.

Государственная программа Пермского края «Обеспечение взаимодействия общества и власти» была утверждена постановлением Правительства Пермского края № 1326-п от 03.10.2013. Срок реализации Программы рассчитан на период с 2014 по 2016 г. Общий объем финансирования Программы составляет 1011469,5 тыс. руб. Эта программа имеет прямое отношение к развитию гражданского общества, т.к. в ее рамках предусмотрена Подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» и ряд других общественно значимых подпрограмм. Заявленная цель этой подпрограммы: создание условий для внедрения социальных моделей и технологий поддержки СО НКО с целью эффективного использования их возможностей в решении задач социально-экономического и общественного развития края. Тем не менее вызывает серьезную озабоченность, что заявленные цели не только указанной Подпрограммы, но и других Подпрограмм, и Программы в целом, не могут быть реализованы, если в ближайшее время не будет проведено ее открытое обсуждение с привлечением широкого круга общественных организаций.

Помимо федеральных и региональных законов, нормативную поддержку различным общественным институциям оказали акты исполнительной власти. Среди них указы губернатора Пермского края,

например: указ от 13 августа 2007 г. № 61 «О финансировании Книги памяти репрессированных и мероприятий по проведению Дня памяти жертв политических репрессий», во исполнение которого Пермское общество «Мемориал» вело долгую и кропотливую работу по увековечиванию памяти жертв политических репрессий; указ от 25 марта 2008 г. № 13 «Об установлении расходных обязательств Пермского края на проведение мероприятий по содействию ветеранскому движению и реализации социально значимых проектов»; указ от 26 апреля 2011 г. № 36 «Об установлении расходного обязательства Пермского края по проведению конкурса гражданских и общественных инициатив».

В рамках своих полномочий Правительство Пермского края издало ряд постановлений, регламентирующих процедуры оказания поддержки общественным организациям: постановление от 29 декабря 2008 г. № 826-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края в целях возмещения затрат на реализацию социальных и культурных проектов в сфере культуры и молодежной политики»; постановление от 22 августа 2011 г. № 579-п «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления из бюджета Пермского края субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными либо автономными учреждениями, на оказание государственных услуг «Поддержка патриотических ценностей населения Пермского края» и «Поддержка базовых гражданских ценностей населения Пермского края». Необходимо отметить и ежегодные распоряжения Правительства Пермского края «О согласовании передачи в безвозмездное пользование помещений».

В целом на региональном уровне законодательное обеспечение развития гражданского общества в значительной степени сформировано. После некоторого провала во второй половине 2000-х гг. органы краевой власти и местного самоуправления совместно с общественными объединениями и некоммерческими организациями активизировали процесс нормотворчества в этой сфере. Созданы предпосылки для дальнейшего совершенствования правовых, экономических и организационных условий для развития различных сегментов и механизмов функционирования гражданского общества в регионе. Так, в г. Перми реализуется долгосрочная целевая программа взаимодействия органов городского самоуправления и некоммерческих организаций «Общественное участие», разрабатывается проект Концепции и Программы о поддержке социально ориентированных НКО.

В упоминавшейся краевой государственной программе «Обеспечение взаимодействия общества и власти» содержится ряд предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы деятельности НКО

Пермского края. Некоторые из них нашли поддержку у членов Общественной палаты Пермского края и экспертов. Среди них можно выделить следующие предложения:

- нормативно-правовое регулирование механизмов публичного обсуждения и общественной экспертизы социально-значимых решений исполнительных органов государственной власти Пермского края;

- законодательное урегулирование деятельности экспертных общественных советов при исполнительных органах власти Пермского края и органах местного самоуправления Пермского края с участием представителей гражданского общества;

- нормативное закрепление включения представителей гражданского общества в состав коллегий надзорных органов, рабочих групп, других структур по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений исполнительных органов государственной власти;

- нормативное закрепление обязательной общественной экспертизы, проведения консультационных мероприятий (например, на площадках действующих советов или Общественной палаты Пермского края) для социально-значимых законопроектов, в том числе и на стадии зарождения нормотворческой инициативы;

- дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы для повышения эффективности функционирования института общественного (гражданского) контроля.

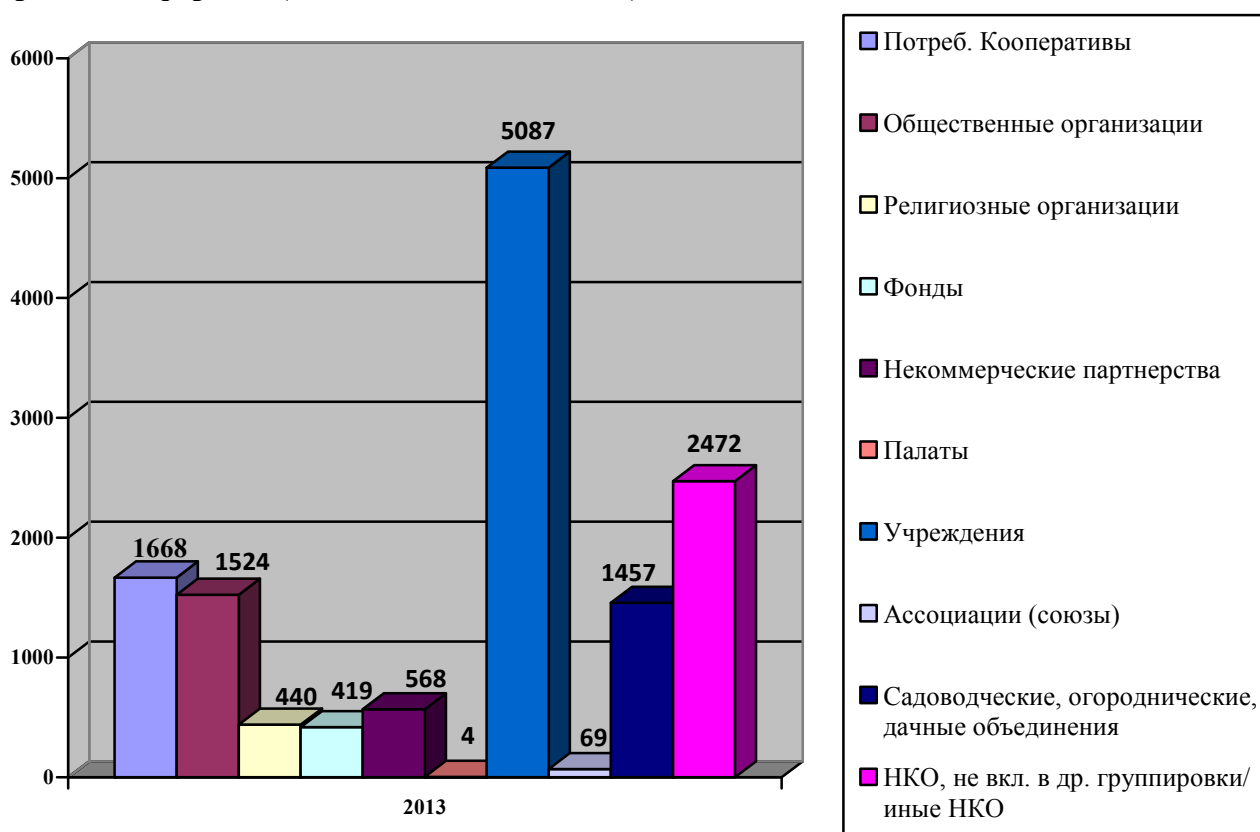
1.3. Статистический портрет гражданского общества в Пермском крае

Однозначно определить количество некоммерческих организаций на территории края затруднительно ввиду их раздельного учета в нескольких регистрирующих органах, а также постоянной динамики их численности.

По устоявшейся общероссийской практике и в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» при анализе деятельности НКО за основу принимается их учет территориальными органами Министерства юстиции. В то же время некоммерческие организации отдельно регистрируются по линии Управления Федеральной налоговой службы по Пермскому краю. Также данные государственного статистического учета об НКО предоставляет Федеральная служба государственной статистики (Росстат) и его территориальный орган по Пермскому краю (Пермьстат).

По данным территориального органа Росстата, на 1 октября 2013 г. в Пермском крае насчитывалось 13727 некоммерческих организаций (см. диаграмму № 1):

Диаграмма № 1. Распределение НКО Пермского края по организационно-правовым формам (по состоянию на 2013 г.)¹



¹ Распределение организаций по организационно-правовым формам на 1 октября // Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю http://permstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/permstat/ru/statistics/organizations/ (дата обращения 14.11.2013).

Динамика количества некоммерческих организаций, зарегистрированных Росстатом на территории Пермского края, с распределением по организационно-правовым формам за последние два года представлена в таблице № 1:

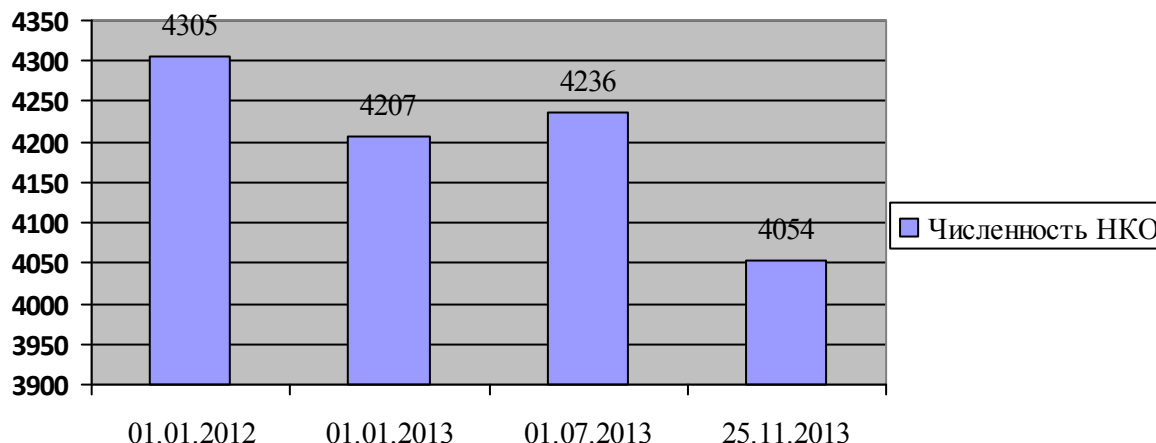
Таблица № 1 Распределение НКО Пермского края по организационно-правовым формам (по данным Росстат на 1 октября 2013 г.)¹

	2013	2012	2013 в % к 2012
Организационно-правовые формы юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями	13727	13881	98,9
в том числе:			
потребительские кооперативы	1668	1840	90,7
общественные организации (объединения)	1524	1479	103,0
религиозные организации	440	437	100,7
Фонды	419	426	98,4
некоммерческие партнерства	568	651	87,3
Ассоциации (союзы)	69	93	74,2
Палаты	4	4	100,0
Учреждения	5087	5170	98,4
садоводческие, огороднические или дачные объединения граждан	1475	1313	112,3
юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, не включённые в другие группировки	2472	2466	100,2
иные некоммерческие организации	1	2	50,0

Между тем по данным территориального управления Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю (без учета частных и автономных учреждений, садово-огородных и дачных товариществ, потребительских кооперативов, ТОСов, товариществ собственников жилья, фермерских хозяйств и ряда других НКО, которые не регистрируются данным ведомством) на 25.11.2013 в регионе было зарегистрировано 4054 некоммерческие организации. Обращает на себя внимание заметное сокращение численности НКО во второй половине 2013 г. (см. диаграмму № 2):

¹ Там же.

Диаграмма № 2. Динамика количества НКО в Пермском крае за период с 01.01.2012 по 25.11.2013 (по данным Управления Минюста РФ по Пермскому краю)¹



Количество НКО на 25 ноября 2013 г. в соседних регионах, а также в регионах, сравнимых по численности населения с Пермским краем (численность населения на 1.01.2013), составляет:

Свердловская область (население 4307,6 тыс.) – 7350 НКО,
 Республика Башкортостан (население 4060,9 тыс.) – 4936,
 Республика Татарстан (население 3822 тыс.) – 5450,
 Нижегородская область (население 3289,8 тыс.) – 4309,
 Новосибирская область (население 2709,5 тыс.) – 4455,
Пермский край (население 2634,4 тыс.) – 4054,
 Волгоградская область (население 2594,8 тыс.) – 4699,
 Саратовская область (население 2503,3 тыс.) – 3025,
 Оренбургская область (население 2033,1 тыс.) – 2645,
 Кировская область (население 1319 тыс.) – 2040,
 Республика Коми (население 880,6 тыс.) – 1069.²

Исходя из приведенных данных, Пермский край входит в число регионов, где одна зарегистрированная НКО приходится примерно на каждые 600 чел. (выше только в Волгоградской области – 1 НКО на 500, ниже всего 1 НКО на 800 – в Башкирии, Саратовской области, Республике Коми). При этом следует отметить, что, за исключением Пермского края, в указанных регионах количество НКО за прошедший год практически не изменилось.

Важным для понимания уровня развития гражданского общества в регионе является характер распределения НКО по муниципальным районам. Данные статистики подтверждают то, что НКО крайне

¹ О деятельности некоммерческих организаций. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

² О деятельности некоммерческих организаций. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

неравномерно распределены на территории Пермского края: 60% из них зарегистрировано в краевой столице, еще 24,8% - в других городах края; в то время как вне городских поселений – всего 15,2%. В целом общественные организации концентрируются в относительно крупных городах края, являясь своего рода продуктом современной урбанизации частной и общественной жизни в России.

Распределение НКО в Пермском крае, регистрируемых Минюстом, по организационно-правовым формам представлено в таблице № 2:

Таблица № 2. Распределение НКО Пермского края по организационно-правовым формам (по данным Управления Минюста по Пермскому краю на 25 ноября 2013 г.)¹

Общественные организации	955	23,56
Некоммерческие партнерства	587	14,48
Автономные некоммерческие организации	505	12,46
Профсоюзы	494	12,19
Религиозные организации	432	10,66
Некоммерческие фонды	373	9,20
Учреждения	315	7,77
Территориальное общественное самоуправление	101	2,49
Объединения (ассоциации, союзы) юридических лиц	67	1,65
Региональные отделения политических партий	48	1,18
Общественные фонды	45	1,11
Казачьи общества	31	0,76
Коллегии адвокатов	26	0,64
Общественные движения	18	0,44
Иные некоммерческие организации	9	0,22
Объединения работодателей	8	0,20
Национально-культурные автономии	6	0,15
Общественно-государственные объединения	6	0,15
Негосударственные пенсионные фонды	5	0,12
Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств	4	0,10
Общественные учреждения	4	0,10
Ассоциации экономического развития	3	0,07
Союзы (ассоциации общественных объединений)	3	0,07
Торгово-промышленные палаты	3	0,07
Адвокатские палаты	2	0,05
Органы общественной самодеятельности	2	0,05
Нотариальная палата	1	0,02
Совет муниципальных образований	1	0,02
Всего	4054	100%

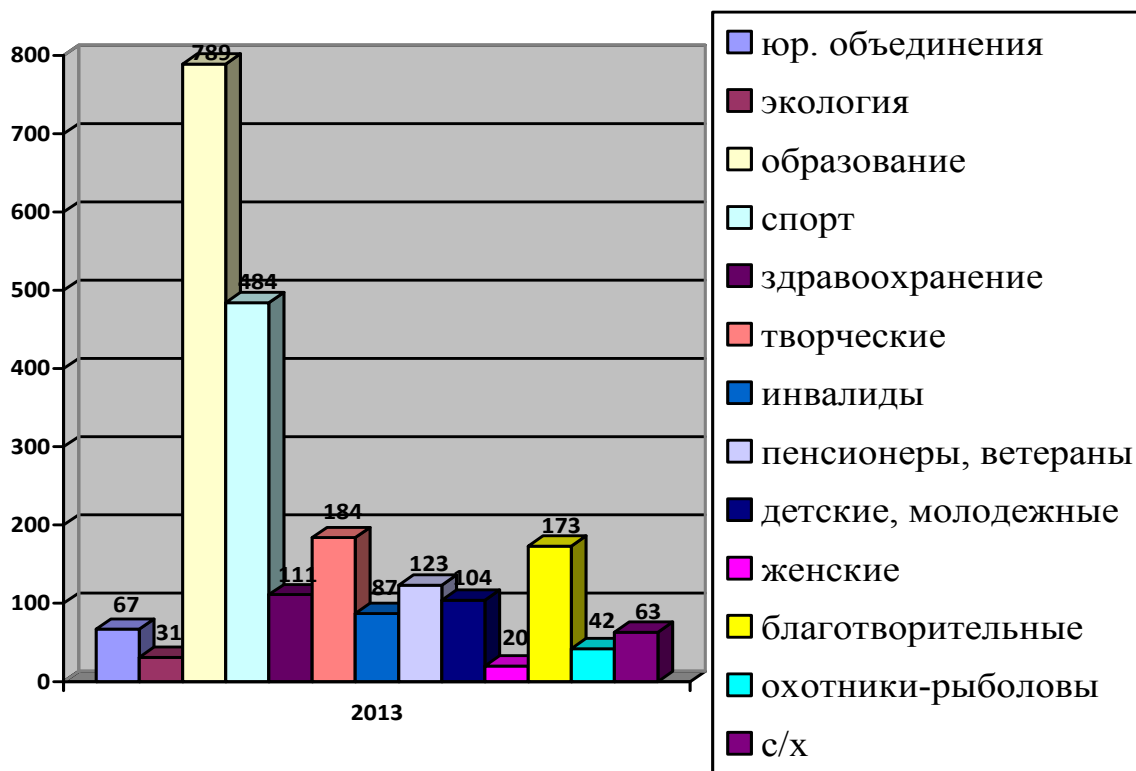
Организационно-правовые формы, в которых существуют пермские НКО, весьма разнообразны. Более половины их численности составляют общественные организации, автономные некоммерческие организации,

¹ Данные сформированы на основе базы данных «О деятельности некоммерческих организаций». Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

некоммерческие партнерства. Совместно с политическими партиями, ТОСами, некоммерческими фондами, численность которых постепенно растет, они составляют костяк пермского гражданского общества.

Распределение некоммерческих организаций в Пермском крае по основным направлениям их деятельности представлено на диаграмме № 2:

Диаграмма № 3. Распределение НКО Пермского края по направлениям деятельности (по данным Управления Минюста РФ по Пермскому краю на 25.11.2013)¹



Анализ сфер деятельности некоммерческих общественных организаций показывает то, что в Пермском крае преобладают организации, занимающиеся образованием, спортом, творчеством, благотворительностью. Основными объектами деятельности НКО являются: молодежь и дети – около 40% организаций, социально уязвимые категории населения – около 17%.

За последний год выросло количество объединений в сферах образования и благотворительности, имеет тенденцию к росту количество спортивных организаций, объединений в сфере культуры, а также политических партий, ТОСов. В то же время незначительно сократилось число профсоюзных организаций.

¹ Данные сформированы на основе базы данных «О деятельности некоммерческих организаций». Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

Сокращение количества НКО происходит преимущественно вследствие их ликвидации, бездействия организации в течение длительного времени, несоблюдения требований отчетности. Приток новых НКО компенсирует данную убыль. Так, в 2012 г. из реестра НКО было исключено 120 организаций (в т.ч. 24 – профсоюзных), а принято на учет (зарегистрировано) – 307 организаций¹.

Аналогичный характер имеет динамика замещения одних некоммерческих организаций другими в 2013 г. В течение года были ликвидированы 36 НКО (все они исключены из реестра на основании ст. 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц»), вновь было зарегистрировано 129 организаций. Распределение ликвидированных и вновь зарегистрированных некоммерческих организаций по их организационно-правовым формам представлено в таблице № 3:

¹ Данные сформированы на основе базы данных «О деятельности некоммерческих организаций». Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

Таблица № 3. Распределение ликвидированных и зарегистрированных НКО по организационно-правовым формам в 2013 г. (по данным Управления Минюста по Пермскому краю)

	Создано ¹	Ликвидировано ²
<i>Неспецифические НКО (самые простые и доступные формы при создании и отчетности, создаваемые для оказания различного рода социальных услуг)</i>		
Автономная некоммерческая организация	26	3
Некоммерческое партнерство	14	5
Учреждение (в основном негосударственные образовательные учреждения)	13	6
Объединение (союз) юридических лиц	0	0
<i>Общественные объединения</i>		
Общественная организация	40	4
Общественное движение	1	2
Общественное учреждение	0	0
<i>Фонды (организации, созданные для сбора и распределения средств)</i>		
Общественный фонд	1	0
Некоммерческий фонд	17	1
<i>Специфические НКО (различные НКО, к которым применяются специальные нормы законодательства)</i>		
Национально-культурная автономия	0	0
Казачье общество	2	1
Политическая партия	13	0
Профессиональный союз	0	6
Религиозная организация	1	0
Иные НКО	1	8
<i>Всего:</i>		
местные (городские, районные)	92	32
региональные (краевые)	24	2
региональные отделения общероссийских и межрегиональных организаций	13	2

Наибольшая динамика отмечается в создании общественных организаций. Следует отметить как положительное явление рост числа некоммерческих фондов, некоммерческих партнерств, которые построены на большем солидарном взаимодействии, а также рост числа политических партий. Традиционным является создание новых автономных некоммерческих организаций как одной из наиболее простых форм.

В течение 2013 г. в основном ликвидировались, впрочем, как и создавались, местные организации, которые являются наименее

¹ Сведения об исключении некоммерческих организаций по ст. 21.1 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // <http://to59.minjust.ru/node/2665> (дата обращения 24.11.2013).

² Данные сформированы на основе информации базы данных на сайте Минюста: О деятельности некоммерческих организаций. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 24.11.2013).

устойчивыми, что затрудняет системное взаимодействие с третьим сектором именно на муниципальном уровне. При этом за прошедший год несколько возросло число региональных организаций и региональных отделений российских организаций, не в последнюю роль за счет отделений политических партий.

Обновление состава третьего сектора – естественный и объективный процесс, но количественный рост не всегда ведет к росту качественных показателей. Среди вновь созданных организаций активно появляются т.н. «социальные предприниматели» из числа относительно молодых людей, которые подходят к общественной деятельности более прагматично, чем их более старшие предшественники. «Новые общественники» в большей степени исходят из личного стремления к самореализации, к творчеству, что само по себе важно и ценно, и в меньшей степени руководствуются стремлением выразить общественные интересы. С одной стороны, появление данных организаций, ориентированных на оказание социальных услуг, решает очень важные социальные задачи, расширяет возможности для развития третьего сектора, с другой – создает новые риски и вызовы, и прежде всего, для деятельности традиционных общественных организаций, которые составляют институциональное и смысловое ядро сектора.

В последнее время законодательство существенно ужесточило требования к отчетности НКО, стало более строго относиться к соблюдению ими заявленных уставных целей. На момент составления Доклада из общего числа 55 проверенных в 2013 г. региональным управлением Минюста РФ некоммерческих организаций лишь 6 из них, по мнению ведомства, осуществляют свою деятельность в полном соответствии с установленными целями и без нарушения норм законодательства.

Значимость организаций «третьего сектора» для экономики региона, к сожалению, незначительна и ежегодно сокращается, впрочем, как и по стране в целом. Так, по данным Пермьстата, в 2010–2011 гг. в общественных объединениях и организациях было трудоустроено лишь 0,3% от общей численности занятых в экономике края, аналогичный показатель для Приволжского федерального округа составляет 0,4%, для России в целом – 0,5%¹.

Между тем значение НКО в современных условиях определяется в большей степени социальным капиталом третьего сектора – способностью устанавливать и удерживать значимые для общества социальные связи и взаимодействия, умением выявлять, актуализировать общественные проблемы и способствовать их разрешению.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: Стат. сб. М., 2011. С. 100, 402–403; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: Стат. сб. М., 2012. С.115, 435.

1.4. Состояние некоммерческого сектора и общественной активности в муниципальных образованиях ПК

Если сравнить данные официальной статистики распределения НКО по муниципальным образованиям Пермского края с информацией, полученной региональной Общественной палатой от органов МСУ о взаимодействии с местными общественными организациями, то обнаруживается, что местные власти «не видят» значительную часть из них. Это может свидетельствовать о низкой организации взаимодействия органов самоуправления районов и городских поселений с местным гражданским сообществом.

Как правило, ответственные за взаимодействие с общественностью должностные лица ОМСУ, если, конечно, они имеются в муниципалитете, включают в реестр социально ориентированных НКО (СО НКО), если он, конечно, ведется, те общественные организации, которым традиционно оказывается содействие их деятельности: общества ветеранов, инвалидов, профсоюзные объединения (см. таблицу № 4):

Таблица № 4. Распределение НКО Пермского края в муниципальных образованиях (по состоянию на 12.11.2013)¹.

Муниципальные образования	Количество зарегистрированных НКО	Сведения из реестра СО НКО, получателей поддержки / количество НКО, о взаимодействии с которыми упоминается в представленной в ОП ПК информации
г. Пермь	2447	- / 78
Александровский район	30	-
Бардымский район	48	5 / 5
г. Березники	136	- / 9
Березовский район	16	-
Большесосновский район	15	- / 2
Верещагинский район	37	- / 8
Гайнский район	3	-
Горнозаводский район	20	- / 2
Гремячинский район	9	- / -
Губахинский район	24	- / 23 (сведения Минюста) / 0
Добрянский район	63	- / ок. 30(сведения Минюста) / 9
Еловский район	9	-
ЗАТО Звездный	7	- / 3
Ильинский район	18	4 (?)
г. Краснокамск	71	-
Краснокамский район	5	- / 5
Карагайский район	30	- / 2
Кизеловский район	19	2 / 3
Кишертский район	18	4 / 4
Косинский район	5	-
Кочевский район	4	- / 6
Красновишерский район	20	3 / 15
г. Кудымкар	166	4
Кудымкарский район	6	1 / 2
Куединский район	28	10
г. Кунгур	67	15
Кунгурский район	34	2
Лысьвенский городской округ	43	11 / 11 (16 общественных организаций, не имеющих официальной регистрации, входят в состав местной Общественной палаты)
Нытвенский район	40	- / -
Октябрьский район	35	4
Ординский район	8	3
Осинский район	26	информация не представлена
Оханский район	16	3 / 3
Очерский район	21	3 / 5
Пермский район	106	- / -
Сивинский район	13	- / 3
г. Соликамск	52	22 / 23
Соликамский район	5	1 / 2
Суксунский район	20	6 / 6
Уинский район	18	- / -
Усольский район	23	- / 7
г. Чайковский	83	-
Чайковский район	4	0
Частинский район	11	информация не представлена
Чердынский район	19	-
Чернушинский район	58	14 / 19
Чусовской район	62	5 / 8
Юрлинский район	4	- / -
Юсьвинский район	9	1 / 1

¹ Данные сформированы на основе базы данных «О деятельности некоммерческих организаций». Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 26.11.2013).

Как и следовало ожидать, г. Пермь лидирует со значительным отрывом как по количеству зарегистрированных общественных организаций, так и по количеству и разнообразию некоммерческих организаций, регулярно взаимодействующих с органами муниципальной власти. В г. Перми широко развита сеть органов территориального общественного самоуправления – инструмента поддержки самоорганизации граждан на местном уровне. Здесь развивается система имущественной и инфраструктурной поддержки НКО на базе 32 общественных центров. Общественные центры в г. Перми созданы на основании решения Пермской городской Думы от 27.11.2007 № 287 «Об утверждении Положения об общественных центрах в городе Перми».

И на сегодняшний день актуальными остаются оценки, данные специалистами «Центра гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)» в октябре 2012 г. городским СО НКО. Согласно этим оценкам, «некоммерческий сектор Перми хорошо развит, в том числе существуют сферы, в которых НКО Перми достигли значительных успехов, заметных на фоне других российских городов и регионов: существует развитая сеть правозащитных организаций, многолетний опыт развития гражданского образования, большое число организаций развивают массовый спорт, благотворительность стала за последние годы массовым и модным движением»¹. В докладе Центра ГРАНИ особо подчеркивалось то, что «большое число НКО давно и успешно сотрудничает с городской и районными администрациями по различным направлениям в рамках договорных отношений, фактически оказывая социальные услуги». СО НКО имеют возможность оказывать влияние на городскую социальную политику через Общественный совет при Пермской городской Думе.

Вместе с тем, по оценкам экспертов, несмотря на серьезный потенциал, свою относительную массовость и активность, пермские НКО принимают явно недостаточное участие в решении городских социальных проблем. По мнению специалистов Центра ГРАНИ, возможности развития СО НКО в г. Перми не реализуются в полной мере вследствие:

- дефицита доверия к НКО населения и широкой общественности, неготовности НКО грамотно презентовать свою деятельность;
- кадрового дефицита, из-за которого НКО испытывают постоянные трудности с поиском людей, готовых участвовать в их деятельности;
- дефицита коммуникаций в некоммерческом секторе;
- дефицита профессиональных знаний и компетенции сотрудников НКО;

¹ «Общая характеристика, анализ деятельности НКО Перми и содержание проблем, на решение которых направлена Концепция» / Доклад, разработанный Центром ГРАНИ по заказу Пермской городской Думы. 11.10.2012 // [http://www.grany-center.org/userfiles/File/analiz_nko_perm\(1\).pdf](http://www.grany-center.org/userfiles/File/analiz_nko_perm(1).pdf).

– дефицита устойчивости, связанного с ограниченностью источников финансирования;

– недостаточной гибкости НКО в переориентации своей деятельности под потребности и запросы новых заказчиков.

Некоммерческий сектор в других муниципальных районах и городских поселениях Пермского края сталкивается с еще большими трудностями в своем развитии. Многое становится ясным из простого сопоставления информации, полученной Общественной палатой Пермского края из муниципалитетов, о том, с какими НКО районные и городские власти осуществляют взаимодействие, и статистическими данными регионального управления Минюста РФ о количестве зарегистрированных на местах общественных организаций.

Муниципалитеты, согласно ими же предоставленными сведениями, взаимодействуют на постоянной основе примерно с 300-ми общественными организациями. Представленная информация свидетельствует о том, что наиболее устойчивым является взаимодействие муниципалитетов с традиционными районными отделениями организаций ветеранов войны и труда (48 упоминаний), с обществами инвалидов (42), с объединениями профсоюзных организаций (14), с национально-культурными объединениями. В последние год-два активизировалось взаимодействие с создаваемыми в районах ТОСами и ТСЖ. Из общероссийских общественных организаций в пермских муниципалитетах налажено взаимодействие с региональными отделениями общества «Мемориал», а также общества «Красный крест».

Если попытаться выяснить, какие общественные организации выпадают из поля зрения муниципальных властей, то получится следующая картина. Так, в г. Кудымкаре согласно официальным данным зарегистрировано 166 НКО, в ответе же, поступившем из муниципалитета, упоминается о взаимодействии с четырьмя организациями (два объединения ветеранов и две автономных некоммерческих организации). Помимо них в Кудымкаре также зарегистрированы молодежные, национальные и религиозные организации и др.¹ Сходная ситуация характерна для г. Березники, где системное взаимодействие налажено с 9 организациями, а официально зарегистрировано 136, вне поля зрения власти оказываются ряд молодежных, женских организаций, некоммерческих партнерств. В муниципалитетах с меньшим количеством НКО (например, г. Кунгур – 67 организаций, Чусовской район – 62) вне взаимодействия также оказываются женские, молодежные, родительские организации, общества потребителей и др. В Горнозаводском районе реестр

¹ О деятельности некоммерческих организаций. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения 27.11.2013).

СО НКО ведется, но помощь со стороны администрации района в проведении мероприятий и иной поддержке НКО, согласно информации, полученной Общественной палатой Пермского края, оказывалась только организациям инвалидов и ветеранов. С предпринимательскими сообществами, творческими организациями в одних районах налажено взаимодействие, в других нет. В одних случаях фонды местных сообществ фигурируют среди партнеров муниципалитета, в других – нет, хотя и не менее эффективно действуют на территории.

Официальной статистике примерно соответствуют сведения, представленные из Кочевского, Красновишерского, Краснокамского районов, впрочем, сама по себе численность общественных организаций в этих муниципалитетах (за исключением Красновишерского района) весьма невелика.

Тревожной выглядит ситуация в Гремячинском районе, в котором в течение 2011–2013 гг. «НКО за поддержкой в органы местного самоуправления не обращались», или в Нытвенском районе, где «ресурсная, информационно-методическая, имущественная и иная поддержка НКО в период за 2011, 2012, 2013 годы не предоставлялась». Ряд муниципалитетов указали, что на их территории «не имеется зарегистрированных НКО» (Александровский, Березовский, Еловский, Усольский, Чайковский районы), хотя государственная статистика свидетельствует о другом.

Все это свидетельствует о том, что в муниципальных районах Пермского края отсутствует системная работа по привлечению местных НКО к решению социальных задач. Муниципальные власти зачастую не замечают и тех скромных ресурсов, которыми располагает местное сообщество. Анализ реализации тех немногих программ поддержки НКО, которые существуют в ряде муниципалитетов, показывает, что они, как правило, сориентированы на поддержку и традиционное взаимодействие с организациями ветеранов и инвалидов, на большее зачастую не хватает ресурсов.

Взаимодействие органов государственного и местного самоуправления с некоммерческими организациями, действующими на территории Пермского края, может выражаться в предоставлении материальной (финансовой, имущественной) и нематериальной (информационной, организационной и методической) поддержки.

В ряде территорий реализуются целевые программы, проводятся конкурсы социально значимых проектов. Так, в г. Перми в 2010–2013 гг. действовала программа «Общественное участие». Общий объем финансирования мероприятий Программы за счет бюджета города вырос с 30116,1 тыс. руб. (2011 г.) до 44886,6 тыс. руб. (по плану на 2013 г.), количество поддержанных социальных проектов увеличилось с 81 до 129.

Естественно, что другие муниципалитеты не могут финансировать гражданский сектор в подобных или сопоставимых объемах.

Также за счет средств бюджета ОМСУ некоммерческим организациям могут предоставляться субсидии. Как правило, их получателями являются советы ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов; органы территориального общественного самоуправления; организации, предоставляющие спортивно-оздоровительные услуги населению и реализующие иные мероприятия в рамках программ, действующих на территории муниципалитета.

Оказание имущественной поддержки НКО муниципалитеты осуществляют через:

– предоставление в безвозмездное пользование нежилых помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, например в г. Перми создано 32 общественных центра в целях развития общественной активности и проведения работы с населением (на основании решения Пермской городской Думы от 26.06.2012 № 135 «Об утверждении Положения об общественных центрах города Перми»);

– предоставление муниципального имущества в аренду и в безвозмездное пользование, как правило, для офисных помещений без проведения торгов в случаях, предусмотренных статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Оказание информационной поддержки осуществляется путем размещения информации на официальных информационных стендах и Интернет-сайтах муниципальных образований, сайтах районных СМИ о проектах, мероприятиях и деятельности НКО. Методическая и организационная поддержка НКО осуществляется путем проведения обучающих семинаров, консультаций.

К сожалению, объем и качество информации, представленной в ответах на запросы Общественной палаты Пермского края из региональных ведомств и органов местного самоуправления, несистематизированность информации, размещенной на официальных ресурсах, не позволяют адекватно оценить эффективность материальной и нематериальной поддержки, предоставляемой НКО.

Одна из серьезных проблем взаимодействия третьего сектора с МСУ заключается в отсутствии подготовленных кадров с обеих сторон. Общественники, как правило, плохо понимают те задачи, которые стоят перед ОМСУ, не представляют особенности функционирования муниципалитета, его финансовые и нормативные возможности, муниципалы в свою очередь плохо учитывают специфику некоммерческой деятельности. В результате происходят взаимные нестыковки ожиданий и возможностей.

Учитывая то, что в предыдущий период НКО Пермского края во многом были предоставлены сами себе, не ощущали серьезной и, главное, системной поддержки со стороны региональной власти, многие общественные организации научились выживать и успешно развиваться самостоятельно с опорой на российские и международные ресурсы, переориентировалась на решение задач межрегионального и федерального уровня. Тем самым потенциал, которым обладают ведущие пермские экспертные, правозащитные, социально ориентированные, волонтерские и иные организации, не в полной мере использовался для развития региона.

Некоммерческий сектор, в силу специфики своей деятельности, ее естественной нестабильности, очень чувствителен к тем колебаниям, которые происходят в системах управления на региональном и на местном уровне. Отсутствие системного стратегического подхода, частые смены ответственных за взаимодействие с общественностью, регулярные задержки с финансированием конкурсов, перечислением выигранных средств заметно осложняют деятельность НКО и существенно снижают ее эффективность.

Некоммерческий сектор как ядро гражданского общества остро нуждается в наличии постоянных коммуникационных площадок, на которых происходил бы обмен опытом, налаживались новые внутрисекторные и межсекторные взаимодействия, распространялись новые гражданские методики и технологии, и таким образом происходило своеобразное воспроизводство социального и человеческого капитала сектора. В этой связи можно только приветствовать возрождение практики проведения Пермского краевого общественного форума, прерванной на несколько лет.

Попытки преодоления испытываемых общественными организациями трудностей породили два сценария. С одной стороны, внутри третьего сектора наметились тенденции к сегментации некоммерческих организаций по группам интересов. Возникли и продолжают возникать сетевые объединения среди правозащитников, экологов, волонтерских организаций, антинаркотических организаций. С другой стороны, в последнее время в пермском гражданском обществе четко проявилась тенденция к созданию формальных и неформальных объединений организаций и лидеров НКО, способных вести совместную солидарную деятельность ради реализации общественных интересов. Объединение усилий нескольких общественных организаций для реализации совместных проектов или решения каких-либо общественных задач происходило и раньше (например, Пермская ассамблея – 2004 г., Антинаркотический Альянс Пермского края – 2005 г., «Союз за гражданское влияние» – 2006 г., коалиция «За капитальный ремонт милиции» – 2009 г.).

Одно время подобные гражданские объединения, в частности в г. Перми, были краткосрочными или были привязаны к конкретным проектам и темам (например, «Союз защиты пермяков», который стал одним из первых объединений активистов из числа членов товариществ собственников жилья). Ситуация изменилась в конце 2009 – начале 2010 гг. в связи с возникновением гражданской коалиции «За прямые пермские выборы». В 2012–2013 гг. возникли более широкие общественно-политические альянсы («Совет 24 декабря» и коалиция «За прямые выборы»). Примечательно то, что достаточно острые порой противоречия не приводят к разрыву отношений между организациями, участвующими в коалиции, и краевыми и местными властями, и реализация совместных социальных проектов продолжается.

В настоящее время в крае существуют устойчивые коалиции в ряде значимых сегментов пермского гражданского общества. Еще в 2005 г. несколькими общественными организациями был создан Антинаркотический Альянс Пермского края¹. Целью Альянса провозглашалось объединение усилий различных организаций в антинаркотической борьбе. На данный момент в Антинаркотический Альянс Пермского края входят более 20 организаций, деятельность которых направлена на профилактику наркомании, алкоголизма и их последствий – ВИЧ/СПИДа, преступности, социального сиротства и т.п. («Зеркало», «Антинаркотические программы», «Свет жизни», «Руки помощи», «Независимость», «Город без наркотиков», «Защита», «Берег надежды», «Время перемен», «Адонай», «Ника», «Православная молодежь Прикамья», «Анонимные Наркоманы», «Анонимные Алкоголики», «Матери против наркотиков», «Доверие», «Вдохновение», СТОСМ «Солдатова», Нар-Анон, Ал-Анон, «Надежда» и др.). Представители Альянса входили в состав рабочей группы по разработке долгосрочной целевой программы «Противодействие наркомании и незаконному обороту наркотических средств, профилактика потребления психоактивных веществ на территории Пермского края на 2012–2015 годы». Антинаркотическим Альянсом проводится Форум общественных организаций «Кто поможет наркоману?» (в 2013 г. состоялся уже пятый Ежегодный форум), в рамках которого совместно с представителями власти идет обсуждение насущных проблем, предлагаются возможные пути объединения усилий государственных и негосударственных структур.

Еще одним успешным примером коалиционных действий, активно разворачивающимся в настоящее время, стало создание Альянса Фондов

¹ Сайт Благотворительного фонда «Зеркало» // <http://zerkalo-perm.ru/aliance>.

местных сообществ в Пермском крае¹. Альянс в 2009 г. организовали действующие в территориях Пермского края некоммерческие организации, работающие по модели ФМС. Альянс призван оказывать содействие своим членам по эффективному осуществлению своей уставной деятельности, направленной на достижение благотворительных, социальных, культурных, образовательных и иных общепольных целей. В Альянс входят ФМС из восьми территорий Пермского края: городов Перми, Краснокамска, Чайковского, Соликамска, а также Куединского, Частинского, Усольского, Ильинского районов. Проекты, которые совместно реализуют члены Альянса, направлены на оказание социальной и консультационной помощи семьям и социально-незащищенным группам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; на повышение уровня правовой информированности жителей старшего поколения; на повышение социальной активности населения и преодоление разобщенности в деятельности органов местного самоуправления и жителей сельских территорий.

Возможность и готовность пермских НКО и отдельных гражданских активистов объединяться стала одной из характерных черт пермского гражданского стиля. Это позволяет добиваться своеобразных «гражданских синергетических эффектов» влияния на власть с целью более эффективного решения актуальных общественных проблем или защиты общественных интересов.

¹ Сайт «НП Альянс фондов местных сообществ Пермского края» // <http://fmspk.org/>.

Раздел II. Направления и формы проявления общественной и гражданской активности

II.1. Участие НКО в деятельности общественно-консультативных и координационных советов при органах государственной и муниципальной власти. Молодежные парламенты

Отдельной формой взаимодействия институтов гражданского общества и власти является участие общественников и представителей НКО в деятельности общественно-консультативных советов, созданных при различных государственных органах, а также органах местного самоуправления

По сведениям, предоставленным на запросы Общественной палаты Пермского края, в регионе общественно-консультативные советы созданы при 13 из 35 территориальных управлений органов государственной власти РФ. В территориальном управлении службы судебных приставов Общественный совет в настоящее время находится в стадии формирования. Среди силовых ведомств общественно-консультативные советы созданы при ГУ МВД России по Пермскому краю, ГУФСИН, УФСМ, а также при Следственном управлении Следственного комитета России по Пермскому краю и ряду других структур.

Численность общественно-консультативных советов при органах государственной власти, как правило, составляет 10–15 человек, доля общественников в них обычно не превышает 20%. При этом большинство советов вряд ли можно назвать в полной мере общественными. Значительную часть их состава составляют действующие сотрудники и ветераны данных ведомств, представители вузов и СМИ. К наиболее «общественным» по своему составу можно отнести советы при территориальных органах МЧС, ГУ МВД, ФАС, ГУФСИН, где представители общественных организаций составляют около или даже более 50% членов совета. Наименьшее представительство общественности (по 1–2 чел.) – в советах при Следственном комитете, Роскомнадзоре, Росприроднадзоре.

Отвечая на запрос Общественной палаты Пермского края, ряд территориальных государственных органов сообщил, что «в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами создание Общественного совета не предусмотрено», либо требование о создании такого совета от федеральных структур не поступало. К подобным агентствам и ведомствам относятся: УФСБ, Военный комиссариат, Агентство по управлению госимуществом, Управление налоговой службы, Пермьстат. Особо следует обратить внимание на отсутствие подобных

органов при таких «общественно значимых» государственных институтах, как Пермский филиал ВГТРК (ГТРК «Пермь»), филиал «Почта России» Пермского края. При прокуратуре Пермского края создан специализированный Совет по защите прав малого и среднего предпринимательства, который выполняет иные функции, чем общественный совет. При этом следует отметить, что при центральных структурах данных ведомств общественные советы, как правило, созданы и весьма активно функционируют. В этом можно усмотреть определенные признаки нарушения принципа федерализма и равенства прав граждан, желающих на общественных началах содействовать деятельности государственных органов, а также повышению качества предоставляемых ими услуг населению региона. Не имея возможности участвовать в деятельности общественно-консультативных органов при указанных ведомствах, жители субъектов Федерации оказываются ограничены в своих правах на осуществление функции гражданского (общественного) контроля над деятельностью государственных органов на территории субъекта, которая, в том числе, возлагается и на общественные советы.

Общественные советы призваны быть посредниками между государственными институтами и обществом, быть своеобразным камертоном, настраивающим конструктивное взаимодействие между ними. К сожалению, далеко не всегда общественным советам удается эффективно выполнять эту роль. Согласно ответам, полученным Общественной палатой Пермского края из различных ведомств, наиболее распространенной формой проводимых советами мероприятий являются заседания, на которых заслушиваются отчеты ведомств о проделанной работе, подводятся итоги их деятельности за определенный период, презентуются ведомственные проекты или программы. В данном случае советы играют роль своеобразного «мини-заменителя» «широкой общественности», которой должна быть публично представлена информация о деятельности ведомства. Другой распространенной формой активности членов таких советов, как правило, является участие в различных ведомственных профилактических и просветительских акциях и других мероприятиях среди детей и молодежи. Члены советов также принимают участие в различных публичных мероприятиях, пиар акциях, направленных на повышение уровня доверия и лояльности граждан к ведомству. Члены советов от имени ведомства участвуют в общественных слушаниях, конференциях, круглых столах, семинарах, встречах с представителями региональной и федеральной власти, бизнеса, нередко выступая в роли лоббистов ведомственных интересов.

Вместе с тем, согласно ответам на запросы Общественной палаты Пермского края, значительно реже общественные советы на своих

заседаниях обсуждают проблемы конкретных граждан, а также различных социальных, клиентских и целевых групп, пользующихся услугами данных ведомств и сталкивающихся с теми или иными трудностями. Советы, за исключением тех, которые созданы при ведомствах, постоянно работающие с категориями граждан, нуждающимися в особом внимании (например, Росздравнадзор), явно недостаточно уделяют внимание вопросам качества или доступности предоставляемых государственных услуг. Общественными советами также слабо освоена функция общественного контроля. За исключением специализированных экспертных советов и групп, члены общественных советов крайне редко участвуют в экспертизе законопроектов и нормативных актов, регулирующих деятельность ведомств и их взаимодействие с гражданами, редко обсуждают рекомендации о совершенствовании их деятельности.

Регулярный общественный прием, консультации как формы взаимодействия совета с гражданами и сотрудниками ведомства осуществляются только членами Общественного совета при ГУФСИН (активную роль в приеме обращений играют сотрудники Пермского регионального правозащитного центра) и Общественного совета при ГУ МВД.

Деятельность общественных советов при государственных органах власти не отличается высокой публичностью и крайне редко освещается на страницах пермских СМИ. Лишь на сайтах 6 ведомств регулярно размещается информация о деятельности соответствующих общественных советов.

Помимо общественных советов при исполнительных органах федеральной власти, в Пермском крае действуют различные общественно-консультативные и экспертные советы. Например, четыре общественных совета функционируют при Министерстве культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций (три из них созданы в связи с реализацией конкретных проектов, например, проекта «Арт-резиденция»). При этом большинство из совещательных органов при исполнительных органах власти имеют статус коллегий или экспертных советов.

Одним из знаковых событий первых месяцев губернаторства В.Ф. Басаргина стало создание большого количества экспертных групп для получения объективной картины о состоянии различных сфер региональной жизни¹. Всего было создано 13 экспертных групп по таким направлениям, как «Безопасность», «Благоустройство и ЖКХ», «Глобализация, ВТО и СЭР Пермского края», «Дорожное строительство», «Жилищное строительство»,

¹ Указ губернатора Пермского края от 8 июня 2012 г. № 37 «О создании экспертных групп» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края от 11 июня 2012 г. № 23 (202). С. 40-41.

«Здравоохранение», «Инвестиционная привлекательность региона. Комфортная бизнес-среда», «Культура», «Образование. Наука и инновации», «Поддержка материнства и детства. Укрепление института семьи», «Развитие сельского хозяйства», «Ресурсы» и «Социальная сфера».

Согласно указу губернатора Пермского края, создание экспертных групп было направлено на выявление и анализ проблем в соответствующей социально-экономической сфере, на подготовку предложений по совершенствованию деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края, повышению социально-экономического развития региона. К деятельности этих групп привлекались специалисты в соответствующих отраслях, а также представители общественных организаций и гражданские активисты. По итогам работы экспертных групп губернатору направлялись экспертные заключения.

Экспертными группами была проведена своеобразная ревизия наследства, оставленного предыдущим губернатором. Наибольшее внимание общественности, СМИ вызвали состав и результаты деятельности таких экспертных групп, как «Культура», «Здравоохранение», «Социальная сфера», в силу остроты проблем, накопленных в период деятельности предыдущей администрации, и критики, раздававшейся в ее адрес. Эффективность деятельности экспертных групп оценивается наблюдателями и их членами по-разному. Многие эксперты сходятся во мнении о том, что они стали своеобразным каналом для «выпуска пара», для снятия накопившегося социального напряжения. Практическая деятельность большинства групп продолжалась несколько месяцев, формально они прекратили свое существование в соответствии с указом губернатора Пермского края от 2 июля 2013 г.¹

Помимо общественных советов при региональных подразделениях государственных органов РФ и структурах Правительства Пермского края, в 2012–2013 гг. были созданы различные консультативные органы при губернаторе Пермского края. Среди них стоит особо выделить Политический совет и Совет по предпринимательству.

Создание Политического совета при губернаторе Пермского края, о котором было объявлено 31 июля 2012 г., вызвало наибольший резонанс. Целью Политсовета было объявлено «проведение консультаций, обсуждений, экспертиз в сфере обеспечения стабильного позитивного развития общественно-политической ситуации в Пермском крае»².

¹ Указ губернатора Пермского края от 2 июля 2013 г. № 78 «О признании утратившими силу отдельных актов губернатора Пермского края, губернатора Пермской области» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края от 8 июля 2013 г. № 26 (257). С. 5.

² Интернет-портал «Российской газеты» // <http://www.rg.ru/2012/07/31/reg-pfo/perm-sovet.html>.

Первоначально в совет вошли 25 человек, включая самого губернатора, руководителя его администрации и председателя департамента внутренней политики. Кроме того, членами Политсовета стали Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, лидеры региональных отделений и/или парламентских фракций большинства «старых» партий («Единой России», КПРФ, «Справедливой России», ЛДПР и «Яблока»), несколько независимых политиков, эксперты-политологи, ряд общественных деятелей, в т.ч. руководители и представители общественных организаций и объединений (включая краевую Общественную палату, Центр «ГРАНИ», региональную организацию Всероссийского общества инвалидов, незарегистрированную «Коалицию за прямые выборы»). В дальнейшем персональный состав совета и количество его членов претерпели изменения. Более того, по истечении некоторого времени сам принцип формирования Политсовета был подвергнут критике со стороны некоторых его членов. По их мнению, следовало «отделить представителей партий и лоббистов от экспертов». Озвучивалось, в частности, предложение заменить Политсовет, с одной стороны, регулярными встречами губернатора с руководителями региональных отделений политических партий, а с другой – собранием экспертов, которое могло бы созываться по мере необходимости и менять свой состав в зависимости от обсуждаемого вопроса. Губернатор все же настоял на сохранении сложившейся структуры, хотя и продемонстрировал готовность использовать другие формы взаимодействия с экспертным сообществом и представителями общественности.

Всего в период с сентября 2012 г. по ноябрь 2013 г. состоялось шесть заседаний Политсовета. По существу, за исключением организационных вопросов, Политсоветом обсуждались две основные темы – реформа местного самоуправления и концепция «цивилизованных выборов». И по тому и по другому вопросу рабочими группами были выработаны комплексные программы действий, которые подлежат реализации уже другими структурами. В отношении реформы местного самоуправления такая деятельность ведется с весны 2013 г., для чего было создано восемь новых временных рабочих групп, уже с участием различных сотрудников Администрации губернатора и Правительства Пермского края, а также с привлечением представителей общественности.

Совет по предпринимательству при губернаторе Пермского края был создан в конце 2012 г. в соответствии с указами губернатора.¹ В состав Совета вошли представители Общероссийской общественной организации

¹ Указ губернатора Пермского края от 22.11.2012 № 95 «О создании Совета по предпринимательству при губернаторе Пермского края» и указ губернатора Пермского края от 18.12.2012 № 103 «О внесении изменений в Положение о Совете по предпринимательству при губернаторе Пермского края».

малого и среднего предпринимательства «Опора России», Пермской торгово-промышленной палаты, «Деловой России», некоммерческих партнерств и гильдий в сферах аутсорсинга, туризма, риэлторов, ассоциаций муниципальных предпринимателей, юристов, управляющих компаний, гражданских экспертных организаций (Центр ГРАНИ) и ряд других.

Основными направлениями деятельности Совета заявлялись формирование благоприятной и стабильной конкурентной экономической среды для ведения бизнеса в Пермском крае, выработка предложений по внесению законодательных инициатив для совершенствования законодательства Пермского края по созданию условий, обеспечивающих равные возможности для ведения бизнеса, формирование общепризнанной системы оценки качества менеджмента для малых и средних предприятий, повышение инвестиционной привлекательности Пермского края.

Создание предпринимательского совета именно при губернаторе Пермского края было вызвано накопившимися проблемами во взаимоотношениях между сообществами предпринимателей и соответствующими региональными ведомствами. Следует подчеркнуть, что пермское бизнес-сообщество достаточно разнородно, разнообразно, но вместе с тем, как один из наиболее организованных сегментов общества весьма требовательно к качеству деятельности региональных властей. В Пермском крае созданы и достаточно устойчиво функционируют различные бизнес ассоциации, партнерства, гильдии и иные объединения предпринимателей. Бизнес постепенно научается договариваться внутри своих сообществ, настраивая горизонтальные связи и взаимодействия. При этом бизнес-сообщество ожидает подобного рода проявления инициативной деятельности, нацеленной на выстраивание устойчивых коммуникаций, и от региональной власти. К сожалению, это не всегда удается. Зачастую, по мнению экспертов из бизнес-сообщества, со стороны власти доминирует иждивенческая позиция по отношению к бизнесу, нет собственных инициатив, умения аккумулировать общественный интерес. Горизонтальные сигналы, исходящие от предпринимательских сообществ, зачастую не стыкуются с вертикальными директивами, исходящими по ведомственной линии. Деятельность ведомств зачастую носит тактический, а не стратегический характер. Принимаемые ведомствами решения, как правило, не проходят проверку на предварительную оценку регулирующего воздействия на бизнес.

Региональные и местные объединения предпринимателей обладают потенциалом и ресурсами для проведения самостоятельных исследований, характеризующих существующие в регионе условия для ведения бизнеса, а также по выявлению проблем, с которыми сталкиваются предприниматели

на региональном и местном уровне. И, конечно, они заинтересованы в том, чтобы результаты этих исследований учитывались ведомствами при принятии управленческих решений.

В этой связи создание и активизация деятельности консультативного органа при губернаторе, а также аналогичных советов на уровне муниципальных районов, по мнению представителей бизнес-сообщества, позволило бы преодолеть ведомственные административные барьеры, скоординировать общую экономическую политику в регионе в интересах развития среднего и малого бизнеса. Особое внимание следовало бы уделить привлечению экспертов, представляющих интересы различных бизнес-сообществ, к общественной экспертизе законопроектов еще на стадии зарождения нормотворческих инициатив.

На муниципальном уровне ситуация с общественно-консультативными советами выглядит весьма скромно. Согласно информации, полученной Общественной палатой Пермского края из 36 муниципальных районов, общественные советы функционируют в 10 муниципалитетах, а координационные советы – в 14. Большинство из них создано для координации усилий местной власти и общественности по работе с инвалидами – 12, по национальным вопросам – 3, молодежи – 3, по работе с общественными объединениями – 2. Более всего подобных совещательных органов создано в г. Перми. Согласно информации, полученной от администрации г. Перми, в краевой столице созданы Общественный и Молодежный советы при Пермской городской Думе, Общественный совет по топонимике. Помимо указанных советов, известно, что представители общественности входят в состав различных комиссий и рабочих групп, например, Комиссию по землепользованию и застройке г. Перми, Рабочую группу по разработке предложений в Устав г. Перми.

Особой общественно-консультационной институцией, пытавшейся выстроить собственную инфраструктуру в масштабах всего региона, являются молодежные парламенты – общественные консультативно-совещательные молодежные структуры при органах государственной и муниципальной власти. В их деятельности затянулась пауза, связанная с завершением срока полномочий сформированных в предыдущий период органов (первого созыва), необходимостью осмысления их опыта, пересмотра порядка формирования и особенностей функционирования. Необходимые решения должны были быть приняты краевым парламентом, однако большинство депутатов долгое время не считали данную тему приоритетной. Эта пауза была прервана лишь осенью 2013 г., когда наконец стартовал процесс формирования молодежных парламентов второго созыва. 15 ноября 2013 г. завершился отбор кандидатов в новый состав Молодежного парламента при Законодательном Собрании Пермского края.

Отбор проходил по новой оригинальной схеме: через сайт Молодежного кадрового резерва¹. Любой желающий мог заполнить на сайте анкету, зарегистрировать страницу (как в социальной сети). Депутаты и фракции формировали комиссии, которые выбирали по два человека от каждого района, входящего в округ того или иного депутата. 29 ноября 2013 г. состоялось заседание Оргкомитета, на котором официально было объявлено об окончании процесса отбора кандидатов. На ближайшем пленарном заседании Законодательного Собрания Пермского края должно быть принято постановление, утверждающее состав нового Молодежного парламента. Первое организационное заседание краевого молодежного парламента планируется провести в 20-х числах декабря 2013 г. Впоследствии по схожему сценарию предполагается формирование молодежных парламентов на муниципальном уровне.

В предыдущий период молодежные парламенты были созданы в 45 из 48 муниципальных районов и городских округов края. По не вполне понятным даже для экспертов причинам, они отсутствовали в Перми, Кизеле, Горнозаводском районе. Конечно, функционирование молодежных парламентов на муниципальном уровне во многом зависит от взаимоотношений со старшими коллегами. В тех муниципалитетах, где есть понимание того, что подобные структуры могут быть эффективны, ситуация развивается в благоприятном для них ключе. Например, в Ординском районе в ноябре 2013 г. по инициативе местных властей новый молодежный парламент уже был сформирован. С другой стороны, в Добрянском районе Земское Собрание приняло решение, что молодежный парламент в муниципалитете не нужен. В резерве других муниципалитетов сейчас зарегистрировано от 3 до 35 кандидатов (больше всего – в Чусовском районе). При этом эксперты отмечают, что в процессе формирования молодежных парламентов почти не принимают участия общественные организации.

Предполагается, что в дальнейшем возобновит деятельность Ассоциация молодежных парламентов Пермского края при Законодательном Собрании. В настоящее время и депутаты, и аппарат Законодательного Собрания Пермского края готовы к поддержке и стимулированию функционирования молодежных парламентов.

В целом, по мнению представителей некоммерческого сектора, общественность недостаточно представлена в консультативных институциях при органах власти, а сами общественные советы в большинстве своем малоэффективны.

¹ Сайт «Молодежный кадровый резерв Пермского края» // <http://mkr.zsperm.ru/>.

II.2. Обращения общественных организаций и инициативных групп к органам власти

Анализ информации, поступившей от муниципальных органов власти, подтверждает мнение экспертов, что общественные организации и инициативные группы явно недостаточно используют в своей деятельности такой механизм взаимодействия с органами власти, как направление официальных обращений. Порядок обращений в органы власти урегулирован Федеральным законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», а также постановлением Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации». Официально обращение в органы власти формализует и документирует взаимодействие между гражданином, общественной группой и властью, что позволяет получить от представителей власти письменный ответ, который может быть использован в других инстанциях, если на данном уровне общественную проблему оказалось невозможно разрешить.

Можно предположить, что недостаточное использование данного инструмента общественного влияния связано с тем, что длительные сроки ответов должностных лиц, а также имеющаяся практика ответов «не по существу», и, соответственно, необходимость их оспаривания, способны значительно замедлить решение острой проблемы.

Только три муниципалитета (г. Пермь, г.о. Лысьва, Уинский р-н) указали на то, что в 2011–2013 гг. НКО и инициативные группы направляли им свои обращения. Остальные ответили, что в их адрес, либо таких «обращений не поступало», либо у них просто об этом «нет данных». Последнее вызывает явное удивление, и, по нашему мнению, ярко характеризует уровень муниципального управления и делопроизводства.

В информации, предоставленной в Общественную палату Пермского края из Администрации краевой столицы, выделены именно те обращения, которые поступили от НКО и инициативных групп по результатам независимых экспертиз, гражданского контроля и мониторингов в администрацию города Перми, т.е. после предварительно проведенных исследований. Всего поступило 10 подобных обращений (см. таблицу №5):

Таблица № 5. Обращения в администрацию города Перми

№ п/п	Наименование НКО/инициативной группы	Тема обращения
2011 г.		
1.	Пермская городская местная организация общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество слепых»	Об установке триолей на светофорных объектах
2.	ПРО ООО «Центр экологической политики и культуры»	О направлении результатов второго городского рейда «Экологический патруль»
2012 г.		
1.	Совет ветеранов (пенсионеров) труда, вооруженных сил и правоохранительных органов поселка Новые Ляды	Об увеличении количества часов работы отдела социальной защиты населения в поселке Новые Ляды
2.	Пермская городская местная организация общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество слепых»	Об установке ограждения для безопасности слепых пешеходов
3.	Ленинская районная организация Пермской краевой организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»	О проведении обследования объектов улично-дорожной сети
4.	НКО «Пермский фонд содействия товариществам собственникам жилья»	Направление материалов общегородских слушаний «Реализация стандарта раскрытия информации управляющими организациями – опыт и продолжения»
5.	НП «Ассоциация управляющих компаний»	О направлении информации по списанию денежных средств со специальных банковских счетов многоквартирных домов
6.	ПРОО «Власть и общество»	О направлении акта по результатам общественного контроля соблюдения требований к остановкам общественного транспорта города Перми
2013 г.		
1.	Совет ветеранов (пенсионеров) труда, вооруженных сил и правоохранительных органов поселка Новые Ляды	О предоставлении дополнительных мест для торговли пенсионерам на территории Новоядовского розничного рынка
2.	Пермская гражданская палата	Акт по результатам проведения общественного (гражданского) контроля поликлиник города Перми

Согласно сведениям, предоставленным администрацией Лысьвенского городского округа, в обращениях (представляется, что в данном случае учитывались и обращения отдельных граждан) в первую очередь проблемы коммунального хозяйства и благоустройства поселений, а также доступности оказания медицинской помощи, т.е. граждан особенно заботит качество местной социальной среды (см. таблицу № 6):

Таблица № 6. Статистика обращений, поступивших в администрацию Лысьвенского городского округа

Обращения	2011 г.	2012 г.	2013 г.
По вопросам коммунального хозяйства	23	37	40
По вопросам благоустройства (в т.ч. по доступности среды)	18	42	45
По вопросам здравоохранения	27	30	21
По вопросам трудоустройства	13	16	8
По вопросам профессионального образования	5	3	1

Представляется, что общественным организациям, инициативным группам следует обратить внимание на более активное использование официальных обращений в качестве инструмента взаимодействия с местными органами власти. Подобного рода действия должны стать обязательной практикой в случае проведения общественных экспертиз, гражданского контроля и мониторинга деятельности муниципальных и государственных учреждений и организаций, особенно проводимых в рамках конкурсов социальных проектов.

II.3. Участие гражданского общества в политическом процессе: партии, выборы и публичные мероприятия

В устойчивых демократических системах функции артикуляции и агрегации политических позиций различных общественных групп выполняют, как правило, политические партии. Соответственно, они консолидируют вокруг себя, а иногда и включают в свой состав общественные организации, разделяющие данные позиции, принимая на себя их представление и продвижение в органах государственной власти и местного самоуправления. В современной России институт политических партий так и не заручился широкой общественной поддержкой.

Стремясь укрепить данный институт, федеральная власть в 2004–2010 гг. пошла на осуществление масштабной реформы, резко сократившей число партий в стране. Однако реального усиления роли политических партий, расширения их самостоятельности добиться не удалось. С 2011 г. в стране разворачивается обратная реформа – происходит либерализация партийного и избирательного законодательства, активизируется процесс создания новых политических партий. Но это также пока принципиально не меняет роли данного института как на федеральном, так и на региональном уровне. Пермский край в этом отношении не является исключением.

Законодательство и органы статистического учета относят политические партии к специфической категории некоммерческих организаций. По данным Минюста и Избирательной комиссии Пермского края, на начало июля 2012 г. на территории Пермского края осуществляло свою деятельность 16 региональных отделений политических партий, к концу 2012 г. численность региональных отделений политических партий возросла до 34. К настоящему времени зарегистрировано 52 региональных отделения политических партий, при этом начался процесс ликвидации некоторых из них. По информации Управления Министерства юстиции РФ по Пермскому краю, недавно были ликвидированы ПРО ПП «Российская партия автомобилистов России» и РО ПП Российская консервативная партия «За нашу Родину».

Специфика региональной политической ситуации заключается в том, что регистрация большого количества новых политических партий практически не сказалась на политической конкуренции, на активности партий во время выборов. Активная политическая деятельность всегда сопряжена с расходом значительных средств. В этой связи одним из формальных показателей активной деятельности политических партий могут являться доходы и расходы на осуществление уставной деятельности.

Данные о результатах проверки сведений о поступлении и расходовании средств региональных отделений политических партий за

прошедший год подтверждают то, что некоторое увеличение поступлений денежных и других имущественных средств произошло за счет деятельности т.н. «старых» партий. «Новые» партии, численность членов которых в регионе крайне мала и редко превышает 15–20 человек, не понесли каких-либо существенных расходов, связанных с участием в выборах, проведением публичных мероприятий, осуществлением своей пропагандистской деятельности (см. таблицу № 7):

Таблица № 7. Финансовое положение политических партий в Пермском крае¹

	на 1.07.2012	на 1.10.2012	на 1.01.2013	на 1.04.2013	на 1.08.2013
количество региональных отделений ПП	16	27	34	42 (-1)	52 (-2)
представлены «нулевые» отчеты о поступлении и расходовании средств	9	21	25	29	33
поступления имущества на сумму (руб.)	7 023 201	7 369 216	10 036 034	10 787 318	
расходы на сумму (руб.)	6 371 184	6 747 569	7 729 232	7 338 317	

Участие региональных отделений политических партий в выборах на территории Пермского края не отличается существенной динамикой. В единый день голосования, прошедший 8 сентября 2013 г., только 10 из 48 имевших на то право партий приняли участие в более чем 300-х муниципальных выборах. В избирательных кампаниях по выборам глав районов, городских и сельских поселений, как и следовало ожидать, безусловное преимущество было на стороне «старых» партий: «Единой России», выдвинувшей 60 кандидатов, КПРФ и ЛДПР, выдвинувших по 12 кандидатов, «Справедливой России», выдвинувшей 9 кандидатов, тогда как другие партии выдвинули всего 9 кандидатов.

Таким образом, значимого изменения регионального политического ландшафта за прошедший год не произошло, какой-либо существенной угрозы политической монополии «Единой России» другие партии не создали, да и, объективно, не могли создать. Поэтому вызывают вопросы те сложности, с которыми по воле региональной и местных администраций, избирательных комиссий, столкнулись немногочисленные кандидаты от «оппозиционных» партий в ходе регистрации, а также в период предвыборной агитации.

Исходя из стратегических интересов развития краевого сообщества, участие политических партий в разнообразных выборах необходимо всячески расширять, что требует политической поддержки, а не

¹ См. Сайт Избирательной комиссии Пермского края: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/949217.html> (дата обращения 24 ноября 2013 г.).

ограничений и барьеров. Более того, все заинтересованные в развитии политической конкуренции силы должны находить способы стимулировать партии к участию в выборах, чтобы политически активные граждане, местные элиты воспринимали их как приемлемый институт реализации своей активности.

Есть все основания полагать, что слабость института политических партий в значительной степени осложняет возможность успешного участия в выборах разного уровня общественных активистов, представителей некоммерческих организаций. В качестве одного из альтернативных путей для их политического рекрутирования рассматривалась деятельность Общероссийского народного фронта, строительство которого продолжалось в 2013 г. как на федеральном, так и на региональном уровнях. В Пермском крае в состав этого объединения вошли, в частности, региональные организации «ОПОРЫ России», ФНПР, Всероссийского общества слепых и другие. Однако электоральной активности и значимых политических инициатив до настоящего времени со стороны ОНФ в Пермском крае не наблюдалось.

Между тем функции партий на выборах, в т.ч. муниципальных, остаются востребованными. В пользу этого свидетельствует предвыборная активность других, формальных и неформальных объединений. В наибольшей степени в 2013 г. ее проявило общественно-политическое движение «Выбор», которое предприняло беспрецедентную для общественных непартийных объединений в Пермском крае попытку выдвинуть или поддержать тех или иных кандидатов в большинстве муниципалитетов, где проходили наиболее значимые выборы. При этом в технических целях, желая подстраховать выдвигаемых кандидатов, движение использовало региональную организацию партии Российский общенародный союз (РОС). Интересно, что именно это обстоятельство и оказалось в итоге слабым местом кандидатов от «Выбора», значительная часть которых так и не была зарегистрирована.

Следует также отметить, что в ряде муниципалитетов, в частности, в городах Краснокамске, Кунгуре, Чусовом, Чернушинском, Усольском районах – на выборах представительных органов власти ключевую роль играли неформальные коалиции кандидатов, за которыми стояли те или иные местные влиятельные силы, и границы этих коалиций не совпадали с официальным делением на партии.

Проходившие в регионе выборы в 2013 г. вновь находились под пристальным общественным контролем. В конце июля было объявлено о создании Чрезвычайной комиссии «Честный контроль» (ЧК-ЧК-2, первая подобная комиссия была создана в Перми в 2012 г. в период президентской кампании). В ее состав вошли представители коалиции «За прямые

пермские выборы», организации «Пермский наблюдатель», общественный активист Д. Галицкий. По итогам избирательной кампании, завершившейся в сентябре 2013 г., «ЧК-ЧК – 2» подготовила аналитический доклад, в котором указала на факты, свидетельствующие о негативных тенденциях, проявившихся в ходе данной избирательной кампании (в частности, участвовавшие случаи отказа в регистрации кандидатам, входящим в число фаворитов при выборах глав муниципалитетов)¹. Доклад был представлен губернатору Пермского края В.Ф. Басаргину.

Анализ сведений о количестве согласованных уведомлений о проведении публичных мероприятий в муниципалитетах Пермского края, поданных общественными объединениями, свидетельствует о снижении публичной и протестной активности в 2012–2013 гг. по сравнению с зимой 2011–2012 гг., когда проходили федеральные выборы.

Так, в г. Перми², в 2011 г. КПРФ и ЛДПР совместными усилиями провели 15 публичных мероприятий (пикетов, митингов, шествий), в 2012 г. ими же проведено 16 публичных акций, а в первой половине 2013 г. – 10. «Единая Россия» принимает активное участие в публичных мероприятиях (демонстрации и митинги), формально организуемых профсоюзами и приуроченных к праздничным дням (2011 г. – 4, 2012 г. – 3, 2013 г. – 3). Помимо указанных общественных объединений, свои публичные мероприятия в честь памятных и праздничных дат ежегодно и регулярно проводят религиозные организации, объединения ветеранов. Примерно такая же ситуация складывается и в других муниципалитетах, например, в Лысьве, в Кунгуре и в других районах (см. таблицы 8 и 9):

¹ Доклад пермской Чрезвычайной комиссии «Честный контроль»-2 «О состоянии политической конкуренции на муниципальных выборах в органы власти Пермского края 8 сентября 2013 г. (по итогам этапа выдвижения и регистрации кандидатов) // <http://permelectionmonitor.wordpress.com/>.

² Информация о взаимодействии Пермской городской Думы и администрации города Перми с общественными организациями за 2011, 2012, 2013 годы. Официальный ответ на запрос Общественной палаты Пермского края от 24 июня 2013 г.

Таблица № 8. Публичные мероприятия в Лысьвенском городском округе¹.

Год	Организация	Форма публичного мероприятия	Кол-во публичных мероприятий (по формам)	Кол-во публичных мероприятий
2011	Общественные организации	Митинг	1	1
	Политические партии	Митинг	2	6
		Пикеты	4	
	Религиозные организации	Шествие	1	3
		Собрание	2	
Итого				10
2012	Общественные организации	Велопробег	1	1
	Политические партии	Митинг	1	1
	Религиозные организации	Шествие	1	2
		Собрание	1	
	Итого			
2013	Политические партии	Митинг	1	1
	Религиозные организации	Шествие	3	4
		Собрание	1	
Итого				5

Таблица № 9. Публичные мероприятия в г. Кунгуре².

Год	Организация	Форма публичного мероприятия	Кол-во публичных мероприятий (по формам)	Кол-во публичных мероприятий проведенных организацией
2011	Координационный совет профсоюзов	Митинг	1	1
	Кунгурское местное отделение КПРФ	Митинг	2	17
		Пикет	15	
	Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия – Родина (пенсионеры) жизнь»	Митинг	3	22
		Пикет	19	
	Местное отделение г.Кунгура ВПП «Единая Россия»	Пикет	16	16
Приход Тихвинской иконы Божией Матери	Крестный ход	2	2	
Итого				58
2012	Координационный совет профсоюзов	Митинг	1	1
	Кунгурское местное отделение КПРФ	Митинг	3	12
		Пикет	9	
	Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия – Родина (пенсионеры) жизнь»	Пикет	1	1
	Местное отделение г. Кунгура ВПП «Единая Россия»	Митинг	1	1
	Приход Тихвинской иконы Божией Матери	Крестный ход	2	2
Итого				17
2013	Координационный совет профсоюзов	Митинг	1	1
	Кунгурское местное отделение КПРФ	Митинг	1	3
		Пикет	2	
	Приход Тихвинской иконы Божией Матери	Крестный ход	1	1
Итого				5

¹ О предоставлении информации. Официальный ответ на запрос Общественной палаты Пермского края от Администрации г. Лысьвы от 05.09.2013. № СЭД-01-12-549.

² О направлении информации. Официальный ответ на запрос Общественной палаты Пермского края от Администрации г. Кунгура. 28.06.2013 № СЭД-01-50-56.

На примере г. Кунгура заметно, что в основном т.н. уличную активность проявляют сторонники КПРФ. Крайне редко к этой форме проявления гражданской активности прибегают другие партии и общественные организации.

Между тем сведения, представленные муниципалитетами, не отражают полной картины той общественной активности, которая выплескивается в публичное пространство городов и сельских поселений края. Как уже отмечалось, последние изменения законодательства в данной области значительно усложнили порядок организации и проведения публичных мероприятий и ужесточили санкции за его нарушения. Поэтому многие гражданские и политические активисты, инициативные группы предпочитают заявляться на публичные мероприятия в качестве физических лиц, чтобы снизить административные риски. К таким активистам, например, относятся члены пермских организаций «Союз защиты пермяков», «Организация гражданских активистов» (ОГрА), т.н. «зоозащитники», в г. Березники – активисты «Гражданского надзора».

Между тем открытые публичные действия инициативных групп способны привлечь серьезное внимание жителей, СМИ к местным, а иногда и общероссийским проблемам, активизировать общественное участие на местах. Так, березниковский «Гражданский надзор» провел в 2013 г. два митинга по вопросам начисления за жилищно-коммунальные услуги. При этом февральский митинг был одним из самых многолюдных за последнее время. За год до этого «Гражданский надзор» в качестве инициативной группы пытался инициировать проведение референдума по вопросам отвода земли в городском парке под строительство офисного комплекса ОАО «Уралкалий». Несмотря на то, что инициатива была отклонена как не соответствующая законодательству, поднятая активистами проблема в целом разрешилась в положительную для инициаторов сторону.

В целом необходимо отметить, что проблематика выборов (особенно тема возвращения прямых выборов глав МСУ), как общественно-значимого процесса, в последнее время стала привлекать значительно больше внимание пермских правозащитников, общественников, гражданских экспертов, чем это было еще несколько лет назад.

II.4. Общественный (гражданский) контроль в Пермском крае

21 декабря 2011 г. Законодательное Собрание Пермского края приняло Закон № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (далее – Закон), который вступил в силу с 1 января 2012 г. Разработчиками Закона выступили специалисты региональной общественной организации «Пермская гражданская палата» и аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, представители Общественной палаты Пермского края. Закон был разработан в соответствии со статьями 11 и 12 Устава Пермского края, в которых закреплены нормы, предоставляющие гражданам право на независимую экспертизу и мониторинг деятельности органов власти. Устав гарантирует жителям края участие в управлении регионом и право на осуществление гражданского контроля за органами исполнительной власти Пермского края.

При разработке Закона был учтен опыт, который за много лет накопили пермские общественные организации в ходе проведения акций гражданского контроля. На основании Закона 26 сентября 2012 г. на заседании Общественной палаты Пермского края был утвержден состав Комиссии по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края (далее – Комиссия) в количестве 7 человек, в состав которой вошли: Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, 2 члена Общественной палаты Пермского края и 4 представителя некоммерческих организаций (председатель – С.А. Денисова).

В 2012–2013 гг. было проведено 13 заседаний Комиссии, на которых был рассмотрен 61 вопрос, из них на пленарные заседания Общественной палаты было вынесено 5 вопросов.

Члены Комиссии не ограничивались рамками деятельности, предписываемой Законом. Так, были разработаны и приняты регламентные документы деятельности Комиссии и региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей. Члены Комиссии организовывали и проводили обучение общественных наблюдателей методикам гражданского контроля. Члены Комиссии принимали участие в выездных мероприятиях региональной группы общественных наблюдателей для осуществления общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка. Комиссией были разработаны поправки в Закон Пермского края 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края» в части возмещения члену региональной группы общественного (гражданского) контроля расходов, связанных с осуществлением им полномочий.

Комиссия провела набор кандидатов и утвердила состав региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей для осуществления контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка. Группа была сформирована в составе 31 человека из представителей восемнадцати некоммерческих организаций из пяти территорий Пермского края: гг. Пермь, Березники, Оханск, Оса, пос. Карагай.

15 ноября 2012 г. Общественная палата Пермского края провела информационно-обучающий семинар «Общественный контроль в Пермском крае», в работе которого приняло участие более 80 представителей некоммерческих организаций и руководителей учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения. Эксперты из правозащитных организаций познакомили участников семинара с Законом и существующими методиками проведения различных видов общественного (гражданского) контроля.

12 декабря 2012 г. на пленарном заседании Общественной палаты Пермского края членам региональной группы общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей были вручены удостоверения.

17 декабря 2012 г. члены региональной группы общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей и члены Комиссии приняли участие в семинаре по практикам проведения общественного контроля в г. Перми.

В конце 2012 – начале 2013 гг. были проведены совместные заседания членов региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей и членов Комиссии. В ходе заседаний поступили предложения в регламент и план работы, определены рабочие группы и выбраны их координаторы. Группу по проведению общественного контроля в детских домах возглавил А.В. Волков, группу по проведению общественного контроля в интернатах для детей, пожилых и психоневрологических интернатах – С.А. Ухов, группу по проведению общественного контроля в стационарах больниц – Л.Р. Капустина.

В 2013 г. региональная группа общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей из 35 запланированных проверок провела 14 выездов в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения с целью проверки соблюдения прав пациентов, из них: 5 выездов в дома-интернаты для престарелых и инвалидов (г. Чайковский, г. Оханск, г. Соликамск, г. Березники, п. Ильинский),

4 выезда в детские дома (г. Пермь, г. Кудымкар, пос. Пешнигорт), 5 выездов в стационары больниц г. Перми.

По итогам проведения общественного (гражданского) контроля в указанных государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения были составлены акты и письма с предложениями об улучшении работы. Акты и письма были направлены в администрацию учреждений, Министерство здравоохранения Пермского края, Министерство социального развития Пермского края. В целом общественные наблюдатели отмечали, что условия для клиентов созданы удовлетворительные и общее состояние помещений не вызывает серьезных опасений.

Вместе с тем в письме Правительству Пермского края была отмечена общая для всех домов-интернатов для престарелых и инвалидов системная проблема: вынужденное совместно проживание клиентов группы «норма» с клиентами, страдающими алкоголизмом. Это отмечали в качестве недостатка многие клиенты при личных беседах с наблюдателями. Сотрудники принимают возможные в рамках законодательства меры по пресечению употребления алкоголя на территории учреждений, но даже штраф в 1500 руб. не является устрашающей мерой для алкоголиков. Кроме того, в штате учреждений не предусмотрена ставка нарколога для работы с такого рода клиентами. Информация из других регионов РФ подтверждает то, что такая проблема существует в целом по стране.

Члены региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей предложили в качестве «пилотного проекта» перепрофилировать один из ДИПИ Пермского края под специализированное учреждение для клиентов, имеющих зафиксированный диагноз «алкоголизм». Данная мера помогла бы значительно улучшить условия обслуживания значительной части клиентов группы «норма», а для лиц, страдающих алкоголизмом, создать специальные условия и режим, исключаящие крайние проявления последствий употребления алкоголя. В случае успешного апробирования пилотного проекта данный опыт можно было бы распространить на другие субъекты РФ.

Также члены региональной группы предложили рассмотреть возможность возврата регионального закона о патронатном воспитании для детей-сирот, имеющих инвалидность, братьев и сестер, подростков.

В январе 2013г. члены Комиссии провели прямую линию связи с населением, в ходе которой жители региона могли выразить свое мнение о том, что должно быть предметом общественного контроля. Информация о поведении прямой линии была размещена на радио «Эхо Перми»,

телеканале «Рифей», газете «Новый компаньон» (интернет-версия). За два дня работы прямой линии поступило 39 звонков.

Жители Пермского края считают, что в первую очередь общественный контроль необходим в сфере ЖКХ. Их беспокоит правомерность начисления оплаты за расход воды и электричества на общедомовые нужды, общий ростом тарифов на услуги ЖКХ, замена лифтов в многоквартирных домах, отсутствие прейскуранта на услуги слесарей, уборка мусора на придомовых территориях.

Общественный контроль в сфере здравоохранения, по мнению граждан, необходимо проводить по следующим позициям: обеспечение лекарственными препаратами по программе дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО); соблюдение правил при проведении ЭЭГ (электроэнцефалограмма) детям-инвалидам; доступность и своевременность приема узких специалистов в поликлиниках; длительности срока ожидания к бесплатным специалистам в поликлиниках; бесплатность лекарственного обеспечения в стационарах больниц; обеспеченность квалифицированным медицинским персоналом в стационарах больниц.

Прозвучали предложения о необходимости контроля в сфере социального обслуживания населения, в частности, за доступностью среды для инвалидов; предоставление путевок на санаторно-курортное лечение инвалидам; деятельностью домов-интернатов для престарелых и инвалидов; индексацией льгот для инвалидов за услуги ЖКХ; предоставлением услуг социального такси в г. Кунгуре.

Были названы и иные возможные сферы общественного контроля: расходование средств по краевой целевой программе поддержки малого и среднего бизнеса; реализация краевой долгосрочной целевой программы «Молодая семья»; деятельность администраций районов в области содержания дорог и тротуаров; принятие и рассмотрение заявлений в отделах полиции; регулирование численности бродячих собак.

19 февраля 2013 г. была проведена прямая линия связи с населением по вопросу «Об общественном контроле соблюдения прав и законных интересов граждан в учреждениях здравоохранения». За 4 часа поступило 29 звонков, в основном от жителей г. Перми. Также звонки поступили из Соликамска, Кудымкара, Кочевского района, Бершети. Большинство позвонивших озвучивали в ходе беседы несколько основных проблем: отсутствие достаточного количества узких специалистов в поликлиниках и стационарах; плохая организация работы лечебных учреждений, в том числе в праздничные дни в стационарах; некачественное оказание медицинской помощи больным, в том числе грубое отношение (более 10% звонков); направление больных на обследование, которое проводится на платной основе; непригодность учреждений здравоохранения к

приему пожилых граждан (крутые лестницы, кабинеты специалистов находятся на верхних этажах поликлиники); запись на консультативный прием только через Интернет; сокращение количества койко-мест в медицинских учреждениях; отказ в прикреплении больного к поликлинике не по месту жительства; отсутствие возможности выбора пациентом участкового врача.

В 2012–2013 гг. в рамках реализации Закона, наряду с деятельностью региональной группой, свои акции гражданского контроля проводили пермские общественные организации.

В феврале-марте 2013 г. в гражданском контроле муниципальных поликлиник г. Перми, организованном региональной общественной организацией «Пермская гражданская палата», приняли участие 32 общественных наблюдателя из 11 общественных организаций, журналисты и просто активные неравнодушные пермяки. Предметом гражданского контроля было обеспечение органами здравоохранения доступности амбулаторно-поликлинической медицинской помощи и комфортности обслуживания пациентов. Всего было обследовано 16 поликлиник во всех районах г. Перми. На сайте ПРОО «Пермская гражданская палата» размещены результаты данной акции, а также иная информация о гражданском контроле и проведенных в его рамках мероприятиях, начиная с 2008 г., создана библиотека по теории и практике гражданского контроля.

Осуществление независимого гражданского контроля за деятельностью различных государственных и муниципальных учреждений постепенно находит поддержку на государственном уровне. В июне 2013 г. на основании приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 мая 2013 г. № 331 «О пилотном проекте в Республике Башкортостан и Пермском крае по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере здравоохранения», а также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Постановлением Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» был сформирован Общественный совет по организации независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в Пермском крае. В настоящее время в рамках данного Совета разрабатываются методики и технологии осуществления независимой общественной оценки организаций образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, спорта и др. с целью

привлечения к данной общественной оценке максимальное число граждан – потребителей социальных услуг.

В рамках осуществления независимой общественной оценки командой специалистов Центра гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) в количестве 6 человек с участием 7 общественных наблюдателей провели исследование качества работы государственных (муниципальных) поликлиник г. Перми и г. Соликамска. Оценивалась информационная открытость учреждений, в т.ч. качество информирования населения через Интернет-сайты, доступность и комфортность условий получения социальных услуг, а также доброжелательность персонала. По итогам оценки были сформированы предложения по повышению качества работы конкретных учреждений и Министерства здравоохранения Пермского края.

Следует также отметить, что ряд государственных ведомств внимательно относятся к намерениям и желаниям активных граждан осуществлять гражданский контроль в подведомственной им сфере, демонстрируя свою открытость гражданскому обществу и готовность к сотрудничеству. Так, на официальном сайте ГУ МВД России по Пермскому краю (<http://59.mvd.ru>) содержится раздел «Для граждан», в котором размещены материалы по проведению общественного контроля в целях профилактики правонарушений, связанных с продажей алкогольной и табачной продукции несовершеннолетним гражданам. В материалах представлен алгоритм проведения, образцы заполнения протоколов и актов по итогам контроля. Этот вид общественного контроля оказался одним из самых востребованных и уже есть множество примеров участия в нем активистов и волонтеров из территориального общественного самоуправления, общественных объединений казаков, попечительских и управляющих советов школ. Ассоциацией «Общественно-активных школы» в период с 1 мая по 30 ноября 2012 г. был проведен гражданский контроль продажи несовершеннолетним алкогольной, табачной продукции и пива в 87 объектах розничной торговли г. Перми. По результатам гражданского контроля были приняты меры, созданы информационные листовки с итогами гражданского контроля, видеоролики, размещенные в социальных сетях в Интернете.

Как уже отмечалось, сложившейся и общепризнанной практикой является гражданский контроль пермских правозащитников в учреждениях пенитенциарной системы. 1 ноября 2013 г. Общественной палатой Российской Федерации утвержден новый состав 3-го созыва Общественной наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания Пермского края (ОНК). Согласно законодательству ОНК получает право

контроля любых колоний, изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, камер для задержанных, спецшкол на предмет соблюдения прав содержащихся там людей. 20 членам ОНК из 10 общественных организаций Пермского края краевой Общественной палатой вручены мандаты, которые будут действовать на протяжении следующих трёх лет.

Пермские общественные организации стремятся привлечь широкое внимание к теме гражданского контроля. В 2012 г. на телеканале «УралИнформТВ» вышли в эфир четыре передачи «Мы и власть» Общественного телевидения Пермского края. Передачи были подготовлены инициативной группой гражданских активистов по созданию общественного телевидения в Пермском крае.

Темой одной из передач стал «Общественный контроль: влиять на власть здесь и сейчас!», в рамках которой был представлен опыт осуществления гражданского контроля жителями г. Перми. Так, организатор акции «Мы скорбим по пермским дорогам» Д. Смагин рассказал, как можно проконтролировать качество строительства и ремонта дорог. Руководитель группы общественного контроля в сфере ЖКХ Е. Чернева и ее коллеги провели гражданскую экспертизу тарифов на коммунальные услуги и получили заключение Контрольно-счетной палаты Пермского края, подтверждающее необоснованность тарифов, утвержденных Региональной энергетической комиссией Пермского края¹.

Таким образом, пионерский для Российской Федерации региональный закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» продемонстрировал свою востребованность. Вместе с тем практика его применения показала необходимость внесения поправок в закон. В частности, высказываются предложения о расширении списка учреждений, в которых региональная группа может проводить контрольные мероприятия, например, распространение его действия на учреждения образования.

¹ Презентацию практик общественного контроля можно посмотреть на сайте телеканала «УралИнформТВ»: практики общественного контроля <http://www.uitv.ru/video/9567/>; практики общественного контроля госзакупок <http://www.uitv.ru/video/9663/>; общественный контроль судов <http://www.uitv.ru/video/9808/>; общественный контроль выборов <http://www.uitv.ru/video/9750/>.

Раздел III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ ПЕРМСКОГО КРАЯ ВТОРОГО СОСТАВА И ЕЕ РОЛЬ В РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ

Общественная палата Пермского края (в дальнейшем – ОП ПК) второго состава была сформирована 15 декабря 2011 г., в соответствии со статьей 8 Закона Пермского края от 13 января 2009 г. № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края», в количестве 36 человек, из них: 24 – избраны на краевой конференции, 6 – назначены указом губернатора Пермского края, 6 – утверждены постановлением Законодательного Собрания Пермского края. В течение ее полномочий из данного состава по разным причинам выбыли 4 человека, в том числе: 1 – из выборных членов Палаты (В.В. Чулошников, ставший депутатом краевого парламента), 3 – из губернаторского списка (А.А. Чернов, О.Е. Ощепков – по собственному желанию, И.С. Колпаков был исключен постановлением ОП ПК на основании статьи 17.9 Закона «Об Общественной палате Пермского края»). Выбывшие члены ОП ПК были замещены С.Н. Булдашовым, В.В. Маланиным, И.В. Ануфриевым в соответствии с указами губернатора Пермского края). Ввиду того, что региональным законодательством не была регламентирована процедура замещения выбывших членов Палаты из числа избранных на краевой конференции, ОП ПК второго состава завершает свою деятельность, как и ОП ПК первого состава, в количестве 35 человек.

По своей основной деятельности члены ОП ПК распределяются следующим образом: представители общественных организаций – 8 человек (23%), представители социальной сферы – 15 (43%), представители бизнес-сообщества – 8 (23%), экс-руководители органов государственной власти – 4 (11%).

ОП ПК избрала своим председателем И.К. Кирьянова, декана историко-политологического факультета, заведующего кафедрой новейшей истории России Пермского государственного национального исследовательского университета (решение пленарного заседания от 25 января 2012 г.); заместителем председателя – С.А. Денисову, председателя АНО «Пермский городской родительский совет» (решение пленарного заседания от 8 февраля 2012 г.). Решением пленарного собрания от 8 февраля 2012 г. было сформировано 4 комиссии: по развитию институтов гражданского общества и механизмов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления (председатель – Н.Н. Самарина, президент Фонда поддержки социальных инициатив «Содействие»); по общественному контролю, защите прав человека и качества жизни людей (председатели – до 26 сентября 2012 г. А.А. Чернов, генеральный директор ООО «Инвестиционная группа

«ВИТУС», с 26 сентября 2012 г. С.М. Аристова, заместитель директора по науке и общественным связям филиала Удмуртского государственного университета в г. Кудымкаре); по экономическому развитию, инновациям и созданию комфортной среды проживания (председатель – Д.В. Сазонов, исполнительный директор Совета РО общественной организации «Опора России»); по развитию человеческого потенциала (председатель – П.А. Печенкин, генеральный директор КГАУК «Пермкино»). Указанные лица входили в состав Совета ОП ПК.

За период деятельности ОП ПК второго состава было проведено 16 пленарных заседаний, 35 заседаний Совета, 63 заседания комиссий. Разнообразная информация о деятельности ОП ПК оперативно размещалась на ее модернизированном сайте¹.

Информационно-организационное обеспечение деятельности ОП ПК осуществляли Л.Ю. Гунина, зав. сектором, консультант сектора-аппарата ОП ПК, И.Г. Барсукова, главный специалист сектора-аппарата, К.Ю. Неверович, главный специалист сектора-аппарата.

ОП ПК активно взаимодействовала с Общественной палатой РФ, региональными Палатами, ее члены участвовали в 34 внешних мероприятиях, в том числе в 22 заседаниях Общественной палаты РФ, 7 мероприятиях Совета Федерации, в Форуме «Семья и общество: грани взаимодействия», организованном Общественной палатой Республики Татарстан, в Байкальском гражданском форуме, проведенном на базе Общественной палаты Иркутской области, в международной научно-практической конференции «Гражданское общество в интересах развития» и семинаре «Управление социальными инновациями. Фонды местных сообществ как ресурс развития территории» (г. Красноярск), в Ассамблее социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) Приволжского федерального округа «НКО Приволжья. Новые возможности» (г. Нижний Новгород), в Международном юридическом и инвестиционном Форуме «Право как инструмент прогресса в Российских регионах» (г. Архангельск). Кроме того, на площадке ОП ПК были проведены мероприятия с участием заместителя секретаря Общественной палаты РФ В.В. Грибом, коллег из Общественной палаты РФ А.Н. Арбузовым, Л.А. Бокерия, С.В. Симаком, председателем Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека М.А. Федотовым.

В соответствии со статьей 2 Закона Пермского края от 13 января 2009 г. № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края» данная институция призвана обеспечить согласование общественно значимых

¹ Сайт Общественной палаты Пермского края: // <http://www.oppk.permkrai.ru/>.

интересов граждан, проживающих на территории Пермского края, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления для решения наиболее важных для Пермского края вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод человека и гражданина и демократических принципов развития гражданского общества в Пермском крае путем.

Привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к обсуждению основных направлений реализации государственной политики.

В своей деятельности ОП ПК второго состава ориентировалась на тесное взаимодействие с общественными организациями, приглашая представителей НКО к участию во всех мероприятиях, проводимых Палатой. К общественной экспертизе проекта закона Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных НКО в Пермском крае» привлекались эксперты Центра ГРАНИ, ПРОО «Пермская гражданская палата», некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество». В обсуждении результатов экспертизы данного законопроекта, а также вопроса о ходе работы над проектом концепции краевой целевой программы «О государственной поддержке социально ориентированных НКО Пермского края на 2012–2014 гг.» на заседании ОП ПК 14 марта 2012 г. приняли участие председатель Пермской региональной общественной организации «Пермская гражданская палата» С.В. Максимов, председатель правления Пермской общественной организации «Центр социальных инициатив» А.А. Жуков, директор Центра ГРАНИ С.Г. Маковецкая, эксперт-консультант Пермской региональной общественной организации «Пермская гражданская палата» И.В. Аверкиев, председатель Правления Пермского отделения общероссийского общественного фонда «Российский детский фонд» Р.В. Ершова, председатель Пермского краевого отделения Международного общества «Мемориал» Р.Р. Латыпов, руководитель Пермской региональной общественной организации содействия развитию культуры «Дом Дружбы» И.В. Лежнева.

В работе семинара «Эффективная общественная палата в регионе» (ведущий – А.Н. Арбузов, член Общественной палаты Российской Федерации, заместитель председателя комиссии ОП РФ по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике), организованного ОП ПК 11 апреля 2012 г., приняли участие представители многих НКО края, в т.ч. «Комитета солдатских матерей России», Пермской региональной общественной организации «Пермская гражданская палата», Пермской региональной независимой общественной организации по защите

прав потребителей «Наш город», АНО «Организация «Вектор дружбы», РБОО «Пермский центр развития добровольчества», Пермского краевого отделения международного историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества «Мемориал», Пермской региональной независимой общественной организации по защите прав потребителей «Наш город».

В обсуждении проекта Концепции долгосрочной целевой программы «Развитие гражданского образования населения Пермского края на 2013-2017 годы» на заседании ОП ПК 7 июня 2012 г. приняли участие координатор Пермского представительства Ассоциации «ГОЛОС» В.С. Ковин, руководитель Общественной лаборатории «Гражданские ценности в образовании» М.А. Оболонкова, представитель Пермского отделения Ассоциации «За гражданское образование» И.Г. Долинина.

07 июня 2012 г. в обсуждении вопроса на заседании ОП ПК «О проекте закона Пермского края «О выборах губернатора Пермского края» активно участвовал член правления ПРОО «Пермская гражданская палата», член правления Пермского регионального правозащитного центра И.В. Аверкиев.

В августе 2012 г. при подготовке экспертного заключения на проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» ОП ПК обращалась за консультационной помощью к Уполномоченному по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной, Центру ГРАНИ, Пермскому региональному правозащитному центру, ПРОО «Пермская гражданская палата».

К проведению общественной экспертизы проекта концепции ДЦП «Обращение с безнадзорными животными на территории Пермского края на 2014–2017 годы» и обсуждению ее результатов на заседании ОП ПК 13 марта 2013 г., помимо представителей научной общественности, привлекались председатель Пермской региональной общественной организации «Пермская гражданская палата» С.В. Максимов, руководитель Организации защиты прав животных Пермского края Г.В. Ситников, председатель Благотворительного фонда защиты животных «Верность», президент Ассоциации зоозащитных организаций г. Перми Э.И. Кадырова, члены Коалиции «За ответственное отношение к животным», председатель Благотворительного фонда «Потеряшка-Пермь» Д.М. Харитонов, президент РОО «Федерация кинологов спорта Пермского края» А.В. Белая.

3 июля 2013 г. в обсуждении на заседании ОП ПК вопроса «О реализации региональной стратегии действий в интересах детей в Пермском крае на 2013–2017 годы» участвовали руководитель некоммерческого образовательного учреждения «Академия родительского

образования» Е.В. Бачева, руководитель пермской общественной организации матерей детей-инвалидов «Василек» С.В. Бузанакова, президент региональной общественной организации «Ассоциация учащейся молодежи и детей Пермского края «Юность» Е.О. Емцева.

12 сентября 2013 г. комиссия по экономическому развитию, инновациям и созданию комфортной среды проживания провела заседание «круглого стола» по обсуждению проекта регионального закона «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края», необходимость принятия которого обусловлена изменениями федерального законодательства, касающегося наделения органов государственной власти и местного самоуправления полномочиями по организации обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах. По итогам заседания его участники приняли решение рекомендовать краевому парламенту принять региональный закон, направленный на выстраивание системы капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Пермском крае. В настоящее время проект закона Пермского края принят Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

Одной из центральных проблем государственной политики, которой ОП ПК уделялось постоянное внимание, являлось положение дел в системе ЖКХ. Как известно, 7 мая 2012 г. Президентом РФ в целях улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации, дальнейшего повышения доступности жилья и качества жилищно-коммунальных услуг был подписан Указ № 600. ОП ПК активно подключилась к работе по построению эффективной системы партнерского взаимодействия институтов гражданского общества и государственного управления в этой сфере. Важную роль в этом сыграл член Палаты Г.В. Игумнов, оперативно отреагировавший на многочисленные обращения граждан в Палату по поводу проблем в системе ЖКХ. По совместной инициативе с председателем комиссии по экономическому развитию, инновациям и созданию комфортной среды проживания Д.В. Сазоновым была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители органов государственного и муниципального управления (г. Пермь), представители ТСЖ, Ассоциации управляющих компаний, общественных организаций, заинтересованные граждане. В течение 2012–2013 гг. на заседаниях рабочей группы обсуждались такие проблемы, как организация системы общественного контроля в сфере ЖКХ, обсуждение проекта закона Пермского края «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края».

На заседании ОП ПК 26 сентября 2012 г. с приглашением представителей ведомств, общественных организаций был рассмотрен вопрос «О реализации единой политики в сфере государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, цен на природный и сжиженный газ, реализуемых населению, а также других цен (тарифов) и предельных индексов, регулирование и утверждение которых возложено на субъект РФ». В обсуждении приняли участие представители различных общественных организаций, в т.ч. заместитель председателя объединения организаций профсоюзов Пермского края «Пермский крайсовпроф» А.Л. Зимин, председатель Пермского общества защиты прав потребителей П.И. Бондарчук, председатель правления ТСЖ «Металлистов, 8» Г.А. Вшивкова, член Совета общественной организации «ОПОРА РОССИИ» Е.Ю. Котова, руководитель рабочей группы по общественному контролю в сфере ЖКХ, член рабочей группы при комиссии по экономическому развитию, инновациям и созданию комфортной среды проживания Общественной палаты края Е.П. Чернева. По итогам заседания Палаты принятые рекомендации были направлены в адрес Администрации губернатора Пермского края и Правительства Пермского края.

Одним из результатов деятельности рабочей группы стало подписание 1.07.2013 соглашения о сотрудничестве между Пермским краем (в лице министра энергетики и ЖКХ Пермского края А.Ю. Фенева) и НП «ЖКХ Развитие» (в лице исполнительного директора А.В. Чибиса).

Рабочей группой было инициировано создание Общественного совета при Министерстве энергетики и ЖКХ Пермского края. В состав Общественного совета от Общественной палаты Пермского края был делегирован Д.В. Сазонов.

Выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих краевое значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений, а также на повышение уровня социально-экономического развития Пермского края.

ОП ПК второго состава выступила с поддержкой ряда гражданских инициатив.

В соответствии с федеральным законодательством до 01 июля 2012 г. каждый субъект РФ должен был нормативно закрепить основы, регулирующие вопросы избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В мае 2012 г. Избирательной комиссией Пермского края был внесен в Законодательное Собрание Пермского края проект регионального закона «О выборах губернатора Пермского края». В это же время коалиция «За прямые выборы» внесла губернатору Пермского края на рассмотрение альтернативный вариант проекта регионального закона с

предложением инициировать процедуру его внесения в краевой парламент. Со стороны ОП ПК одобрение получил проект закона, разработанный коалицией «За прямые выборы», как способствующий развитию в регионе демократических институтов, норм и процедур.

Со своей стороны Совет ОП ПК 13 июня 2012 г. организовал пресс-конференцию, посвященную обсуждению предложений Палаты в проект регионального закона. Дважды данный вопрос обсуждался на заседаниях ОП ПК (07.06.2012, 14.06.2012) с участием представителей общественности, депутатов Законодательного Собрания края. Рекомендации и поправки с учетом позиций ОП ПК, Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, общественных организаций края были направлены в адрес Законодательного Собрания края. Также Палата обратилась к членам фракции «Единая Россия» и депутатам Законодательного Собрания края, избранным по одномандатным избирательным округам, с предложением внести в Закон Пермского края «О выборах губернатора Пермского края» норму самовыдвижения кандидата на должность высшего должностного лица региона. Председатель Палаты И.К. Кирьянов выступил с обращением к депутатскому корпусу на заседании Законодательного Собрания Пермского края.

ОП ПК поддержала совместный проект Общественной палаты РФ и Почты России, направленный на продвижение интернет-приемных, площадка которых предоставляет возможность жителям регионального центра обратиться к членам Общественной палаты РФ для решения своих проблем или инициирования предложений. В г. Перми координатором проекта выступило муниципальное бюджетное учреждение культуры «Объединение муниципальных библиотек» (МБУК «ОМБ»), в полномочия которого входило информационное и организационное сопровождение мероприятий по продвижению интернет-приемных. В 25 библиотеках г. Перми действовали терминалы интернет-приемной Общественной палаты РФ. Сотрудники библиотек оказывали устные консультации по заполнению обращений в Общественную палату России, проводили информационные акции в учебных заведениях, торговых центрах, учреждениях культуры города. Всего по проекту было проведено 15 специальных мероприятий, оказано около 3000 индивидуальных консультаций, в проекте приняли участие более 4000 жителей города.

В соответствии с Конституцией РФ граждане наделены правом избираться и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. В этой связи в период предвыборной кампании 2012 г. по выборам Президента Российской Федерации ОП ПК провела целый комплекс мероприятий по

общественному наблюдению за ходом избирательной кампании и самих выборов Президента. 14 февраля 2012 г. на встрече представителей пермской общественности с участием председателя ОП ПК и Уполномоченного по правам человека в крае была достигнута договоренность о развертывании в день голосования штаба общественных наблюдателей из числа членов ОП ПК, сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в ПК, членов краевого Избиркома.

На площадке ОП ПК при поддержке краевого Избиркома с 6 февраля 2012 г. была организована «горячая линия» связи с избирателями. 15 февраля 2012 г. на площадке ОП ПК было проведено тестирование комплексов обработки избирательных бюллетеней – автоматизированной системы подсчета голосов избирателей. Данное мероприятие способствовало более широкому освещению среди различных групп населения технических новаций в процессе голосования, повышению доверия участников избирательного процесса к институту выборов. Об этом может свидетельствовать и то, что на «горячую линию» не поступил ни один звонок, связанный с использованием КОИБов.

«Горячая линия» связи с избирателями принимала обращения с 6 февраля по 7 марта 2012 г., на нее поступило 222 обращения. Абсолютное большинство обращений (207) поступило по телефону, по электронной почте – 15 обращений.

Все обращения граждан зарегистрированы операторами «горячей линии». На вопросы, не требующие уточнений, ответы давались сразу. При необходимости обращения направлялись в краевой Избирком, в ТИКи районов г. Перми, но в любом случае ответ был дан на каждое зарегистрированное обращение.

В день голосования члены ОП ПК Н.Н. Самарина, П.А. Печенкин, Е.Н. Зубков были направлены на избирательные участки края и г. Перми в качестве общественных наблюдателей. Также председатель ОП ПК И.К. Кирьянов вместе с представителями краевого Избиркома посетил ряд избирательных участков г. Перми.

Данный комплекс мероприятий – первый опыт участия ОП ПК в проведении общественного наблюдения за выборами. Успешному проведению данных мероприятий способствовало тесное взаимодействие с краевым Избиркомом, Уполномоченным по правам человека, Общественной палатой Российской Федерации, пермскими общественными организациями. Кампания общественного наблюдения за выборами–2012, в организации которой ОП ПК сыграла весьма заметную роль, способствовала развитию гражданской инициативы в регионе.

Проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

С 2012 г. ОП ПК впервые в своей истории стала проводить общественную экспертизу проектов социально значимых нормативных актов. В 2012 г., в связи с обращениями губернатора Пермского края, была осуществлена общественная экспертиза законопроекта «О государственной поддержке социально ориентированных НКО в Пермском крае»; проекта закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Пермского края»; проекта концепции долгосрочной целевой программы «Патриотическое воспитание граждан Пермского края на 2013-2017 годы». По собственной инициативе Общественная палата организовала проведение экспертизы законопроекта «О выборах губернатора Пермского края». По всем предметам экспертизы Общественной палатой Пермского края была признана необходимость принятия указанных нормативных актов. Вместе с тем были высказаны и серьезные замечания в адрес разработчиков. Судьба данных документов оказалась разной: Закон Пермского края «О выборах губернатора Пермского края», по вполне очевидным политическим соображениям, был принят без учета предложений ОП ПК; проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Пермского края» до сих пор остается в стадии концептуальной переработки; Закон Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае» был принят депутатами Законодательного Собрания Пермского края 21 февраля 2013 г. Также Законодательным Собранием была принята концепция долгосрочной целевой программы «Патриотическое воспитание граждан Пермского края на 2013–2017 годы. Духовность и патриотизм». Впрочем, в последнем случае позиция ОП ПК была представлена далеко не в корректной интерпретации: «по итогам общественных слушаний Общественная палата одобрила данный проект». Вместе с тем Палата, по итогам общественной экспертизы, приняла весьма критическое заключение на проект данной концепции. Кстати, ссылка представителя Администрации губернатора края на одобрение проекта Палатой для многих депутатов оказалась едва ли не решающей.

С целью упорядочения экспертной деятельности ОП ПК в конце 2012 г. была достигнута договоренность с Администрацией губернатора Пермского края о том, что на общественную экспертизу в Палату края направляются: во-первых, в обязательном порядке проекты концептуальных документов; во-вторых, законопроекты по инициативе

Администрации губернатора края; в-третьих, те документы, по поводу которых инициативу обсуждения проявит сама ОП ПК. Вместе с тем ОП ПК не удалось заблаговременно получить план законотворческой работы на 2013 г., как представляется по причине отсутствия такового на момент запроса в конце 2012 г.

В результате принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, как уже отмечалось, проведение экспертиз проектов концепций долгосрочных целевых программ, действие которых начиналось бы с 2014 г., стало неактуальным.

В сентябре 2013 г. органами исполнительной власти Пермского края в Палату, по ее запросам, были направлены проекты государственных программ «Развитие физической культуры и спорта в Пермском крае на 2014–2016 годы», «Развитие здравоохранения», «Культура Пермского края», «Семья и дети Пермского края». На заседании Совета ОП ПК 12 сентября 2013 г. заместителем руководителя Администрации губернатора Пермского края И.С. Вагиным была проведена презентация проекта государственной программы «Совершенствование государственного управления». По направленным в ОП ПК проектам государственных программ предложения, подготовленные членами Палаты, были направлены в Правительство Пермского края. По непонятным причинам, несмотря на многочисленные запросы ОП ПК, не был получен на обсуждение проект государственной программы «Обеспечение взаимодействия общества и власти». Более того, данная государственная программа не прошла процедуру публичного обсуждения и сбора предложений от НКО.

Также в 2013 г. ОП ПК провела экспертизу: проекта регионального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Пермского края, лиц, замещающих муниципальные должности, государственных гражданских служащих, муниципальных служащих и иных лиц их доходам», который впоследствии 25 октября 2013 г. был принят Законодательным Собранием Пермского края; проекта концепции долгосрочной целевой программы «Обращение с безнадзорными животными на территории Пермского края на 2014–2017 годы», предложения в которую были направлены губернатору края и в Государственную ветеринарную инспекцию Пермского края, а члены Палаты вошли в состав рабочей группы по доработке проекта документа.

ОП ПК второго состава при проведении общественной экспертизы на проекты социально значимых документов полагала необходимым выражать компетентное мнение, поэтому при изложении ее официальной позиции всегда учитывалось мнение независимых экспертов: представителей научного сообщества и НКО.

Осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации.

Отдельным направлением работы ОП ПК является деятельность по реализации регионального закона «Об общественном контроле в Пермском крае». В этой связи, как уже отмечалось, Палатой была создана Комиссия по общественному контролю при ОП ПК, проведен обучающий семинар для кандидатов в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля, сформирована сама региональная группа общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей для осуществления общественного контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка (интернаты, дома престарелых, детские дома, больницы и т.п.).

30 мая 2012 г. ОП ПК совместно с Общественной палатой Российской Федерации было проведено заседание «круглого стола» по обобщению опыта осуществления общественного контроля и обсуждению концепции федерального закона об общественном контроле (модератор – В.В. Гриб, заместитель секретаря Общественной палаты РФ). К обсуждению были приглашены представители краевой и городской власти, широкий круг общественности (более 30-ти представителей НКО Пермского края). Участники «круглого стола» рассмотрели результаты деятельности по проведению общественного контроля в местах принудительного содержания людей, в сфере ЖКХ и вопросы соблюдения прав призывников, военнослужащих и альтернативно служащих, а также возможности средств массовой информации в качестве инструмента общественного контроля.

С целью организации общественного контроля по актуальным социальным проблемам Пермского края решением Совета Общественной палаты Пермского края от 21 марта 2013 г. были созданы рабочие группы: по организации общественного контроля за строительством нового зоопарка в городе Перми; по организации общественного контроля за строительством нового здания Пермской государственной художественной галереи; по организации общественного контроля за завершением реконструкции здания Коми-Пермяцкого национального драматического театра.

Наиболее активной в 2012 г. была деятельность рабочей группы по организации общественного контроля за завершением реконструкции здания Коми-Пермяцкого национального драматического театра, члены

которой в постоянном режиме взаимодействовали с представителями органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления, участвовали в оперативных совещаниях, неоднократно выезжали на стройплощадку. После каждого выездного мероприятия членами рабочей группы готовились информационные материалы, которые размещались на сайте Общественной палаты Пермского края, направлялись письма в органы государственной власти. Так, 9 июля 2013 г. члены рабочей группы обратились к губернатору Пермского края с предложением установить на объекте камеры видеонаблюдения с прямым выходом в Интернет с целью усиления общественного контроля. В постоянном режиме на заседании Совета Общественной палаты Пермского края заслушивалась информация о деятельности рабочей группы. Также информация о деятельности рабочей группы была заслушана 25 сентября 2013 г. на пленарном заседании ОП ПК. В решении, направленном в адрес губернатора Пермского края и краевого Правительства, было отмечено, что отношение должностных лиц, отвечающих за окончание строительства здания Коми-Пермяцкого национального драматического театра, является безответственным, а также то, что за неоднократный срыв сроков строительства здания Коми-Пермяцкого национального драматического театра никто из должностных лиц серьезной ответственности не несет.

Также на данном пленарном заседании 25 сентября 2013 г. была заслушана информация о ситуации, связанной с Пермской государственной художественной галереей. С информацией выступил министр культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края И.А. Гладнев.

Одним из механизмов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края стало участие членов ОП ПК в составе различных общественных и координационных советов, рабочих, межкомиссионных и экспертных групп при органах государственной власти, включая Политсовет при губернаторе Пермского края. В 2012–2013 гг. ОП ПК была представлена в 11 общественных советах, 3 координационных советах, 2 коллегиях, 1 общественном комитете, 6 комиссиях, 31 рабочей группе.

Также члены ОП ПК вошли в состав: Координационного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ по взаимодействию с институтами гражданского общества (С.М. Аристова); Совета по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами), созданными в субъектах Российской Федерации (Совета общественных палат (общественных советов) России) (И.К. Кирьянов), рабочей группы по

общественному контролю в сфере ЖКХ при Общественной палате Российской Федерации (Д.В. Сазонов); рабочей группы по контролю расходования средств, выделенных на строительство спортивных сооружений в Пермском крае при Общественной палате Российской Федерации (С.М. Аристова).

Участие в разработке программ социально-экономического развития Пермского края, планов правотворческой деятельности, проектов нормативных правовых актов Пермского края.

ОП ПК не наделена правом законодательной инициативы как, например, Общественная палата Самарской области. Однако это не мешает членам ОП ПК принимать активное участие в разработке предложений в действующее федеральное и региональное законодательство.

Помимо конкретных предложений по итогам общественной экспертизы социально значимых проектов нормативных документов, ОП ПК через субъектов законодательной инициативы вносила предложения по поправкам и в действующее законодательство, и в проекты законопроектов.

В 2013 г., как уже отмечалось, во всех регионах Российской Федерации были организованы прокурорские проверки деятельности общественных организаций, направленные на исполнение федерального закона в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Сложившаяся ситуация вызвала широкий резонанс в обществе. В свою очередь ОП ПК не могла остаться в стороне: в июле 2013 г. ее решением была создана рабочая группа по подготовке поправок в Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», в которую, помимо членов ОП ПК, вошли представители НКО края, депутаты Законодательного Собрания Пермского края. Предложения рабочей группы, касающиеся определений «политическая деятельность» «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента», были направлены члену Совета Федерации И.Н. Шубину для инициирования внесения изменений в данный федеральный закон.

Комиссией по развитию институтов гражданского общества и механизмов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления были подготовлены предложения в проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермской области «О благотворительной деятельности в Пермском крае», направленные 10 октября 2013 г. в адрес председателя Законодательного Собрания

Пермского края. 21 ноября 2013 г. данный проект закона был принят Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

Для разработки поправок в Закон «Об Общественной палате Пермского края» ОП ПК была сформирована рабочая группа под председательством Г.Г. Сандырева. За период с ноября 2012 г. по июнь 2013 г. состоялось 5 ее заседаний, на которых были выработаны поправки, касающиеся порядка выдвижения кандидатов в члены ОП ПК, формирования ОП ПК, прекращения и приостановления полномочий члена ОП ПК и др. Все предложенные поправки вошли в новую редакцию закона, принятого Законодательным Собранием Пермского края 25 октября 2013 г. и утвержденного губернатором Пермского края 28 октября 2013 г.

Выработка рекомендаций органам государственной власти Пермского края при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, проживающих на территории Пермского края, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Пермском крае.

Первые рекомендации по данному направлению были сформулированы в акте общественной экспертизы 14 марта 2012 г. на законопроект «О государственной поддержке социально ориентированных НКО в Пермском крае», в которых было обращено внимание губернатора Пермского края на необходимость его существенной доработки с учетом региональной специфики в части конкретизации механизмов, позволяющих идентифицировать некоммерческие организации в качестве социально ориентированных, а также определения органов власти, отвечающих за реализацию государственной политики поддержки данных организаций.

26 сентября 2012 г. ОП ПК повторно рассмотрела вопрос о проблемах, связанных с разработкой и принятием закона Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае». В ходе заседания было обращено внимание Администрации губернатора Пермского края на необходимость скорейшего внесения проекта закона Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае» в Законодательное Собрание Пермского края. (Принят Законодательным Собранием Пермского края 21 февраля 2013 года.).

11 апреля 2012 г. на заседании Общественной палаты края состоялось обсуждение проекта концепции долгосрочной целевой программы «Развитие добровольчества в Пермском крае на 2012–2016 годы». Общественной палатой края было рекомендовано губернатору Пермского края внести в Законодательное Собрание Пермского края вопрос о

разработке ДЦП «Развитие добровольчества в Пермском крае на 2012-2016 годы», Правительству Пермского края было рекомендовано включить в состав рабочей группы по разработке ДЦП «Развитие добровольчества в Пермском крае на 2012–2016 годы» представителей некоммерческих организаций, членов комиссии по развитию институтов гражданского общества и механизмов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления Общественной палаты Пермского края Н.А. Курдину и Н.Н. Самарину.

ОП ПК 4 июля 2012 г. на своем пленарном заседании с участием губернатора Пермского края В.Ф. Басаргина выступила с инициативой о проведении Общественного форума. Данное мероприятие с широким участием общественных организаций было проведено 5–6 декабря 2013 г. Выступив одним из организаторов Форума, ОП ПК приняла активное участие практически во всех его мероприятиях. Именно площадка Форума была выбрана ею для презентации настоящего «Доклада о состоянии гражданского общества в Пермском крае». ОП ПК также были проведены «круглые столы» и дискуссии, в рамках которых обсуждался и опыт российских регионов по развитию общественных инициатив на муниципальном и поселенческом уровнях, и вопросы продвижения добровольчества и самоорганизации в молодежной среде, и перспективы развития творческих союзов.

На этом же заседании членами ОП ПК был определен перечень основных проблем социально-экономического и политического развития Пермского края (более 50 позиций). На основании высказанных рекомендаций губернатором Пермского края были даны поручения в адрес Правительства Пермского края и Администрации губернатора Пермского края.

Комиссия по развитию институтов гражданского общества и механизмов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и комиссия по развитию человеческого потенциала ОП ПК провели совместную работу по изучению проблем развития творческих союзов Пермского края. На заседании ОП ПК 12 декабря 2012 г. было подчеркнуто, что творческие союзы являются некоммерческими общественными организациями, ответственными за развитие Пермского края, были выработаны совместные решения по повышению эффективности деятельности творческих союзов в соответствии с требованиями времени.

Формирование политической и правовой культуры населения Пермского края.

Важнейшими условиями формирования политической и правовой культуры гражданского населения Пермского края являются гражданское

образование и правовое просвещение. На площадке ОП ПК в апреле 2012 г. состоялось обсуждение проекта Концепции долгосрочной целевой программы «Развитие гражданского образования населения Пермского края на 2013–2017 годы». По итогам обсуждения было рекомендовано губернатору Пермского края внести проект в Законодательное Собрание Пермского края. Хотя сама ДЦП вошла в список мероприятий ПСЭР Пермского края на 2012–2016 годы (п. 1.3–1.5.), но как самостоятельная программа подготовлена так и не была. К сожалению, в усеченном варианте задачи гражданского образования упомянуты только в государственной программе Пермского края «Развитие образования и науки» (подпрограмма 3 «Дополнительное образование и воспитание детей»).

Большое внимание ОП ПК уделяла просвещенческой помощи для НКО. С 2013 г. на площадке Палаты успешно реализуется проект «Клуб бухгалтеров», направленный на развитие профессионального сообщества бухгалтеров и аудиторов на территории г. Перми и Пермского края. Данный проект осуществляется при поддержке самой ОП ПК, а также Фонда поддержки социальных инициатив «Содействие» и П.И. Захарченко, аттестованного налогового адвоката и консультанта, члена Научно-общественного совета Пермского отделения Палаты налоговых консультантов РФ. Основной формой работы «Клуба бухгалтеров» являются ежемесячные семинары, на которых рассматриваются наиболее сложные и острые проблемы бухгалтерского учета и налогообложения некоммерческих организаций. В качестве экспертов приглашаются ведущие специалисты налоговой службы РФ, других государственных органов, представители аудиторских фирм, опытные практики.

В каждой встрече принимает участие не менее 30 представителей некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность не только на территории г. Перми, но и в муниципальных образованиях Пермского края. Всего в 2013 г. состоялось 6 встреч по вопросам: «Особенности бухгалтерского учета НКО: изменения законодательства»; «Налоговый контроль. Выездные и камеральные налоговые проверки»; «Особенности учета и налогообложения целевых средств и поступлений (целевого финансирования)» (с участием С.А. Осытиной, заместителя начальника Инспекции Федеральной налоговой службы по Свердловскому району г. Перми, Советника государственной гражданской службы РФ II класса); «Трудовое право в интересах работодателя. Типовые ошибки при документировании трудовых отношений» (с участием Л.Ю. Мхитарян, зав. кафедрой правовых дисциплин АНО ВПО «Пермский институт экономики и финансов», практикующего юриста, руководителя методического объединения преподавателей правовых дисциплин Пермского края при Совете директоров учреждений СПО); «Особенности бухгалтерского учета

и налогообложения в НКО» (с участием П.Ю. Гамольского, эксперта Общественной палаты РФ, председателем Клуба бухгалтеров и аудиторов НКО, руководителем отдела аудита НКО Аудиторской компании «АУДИТАЛЛ» г. Москвы); «Особенности применения пониженных (льготных) тарифов страховых взносов некоммерческими организациями».

С учетом специфики деятельности некоммерческих организаций и существующего законодательства реализуемый проект, в рамках которого оказывается информационная, консультационная и методическая помощь сотрудникам некоммерческих организаций, способствует решению многих вопросов управления НКО.

Работа с обращениями граждан формально не прописана в качестве функции ОП ПК, на практике же она ведется. Начало этому направлению в деятельности ОП ПК второго состава, как отмечалось, положила «горячая линия» связи с избирателями в ходе президентской избирательной кампании.

Помимо работы «горячей линии» в ОП ПК второго состава поступило 81 обращение граждан, из них: по проблемам в сфере ЖКХ и деятельности управляющих компаний многоквартирных домов – 14; по вопросам в сфере системы образования – 6; по земельным спорам и жилищным вопросам – 6; по жалобам обманутых вкладчиков, фактам мошенничества – 5; по вопросам сохранения объектов культурного наследия – 4; по вопросам заработной платы и пенсий – 3; о деятельности Федерального центра сердечно-сосудистой хирургии – 2; а также о проблемах государственного менеджмента в управлении культурой, о сохранении лесного фонда, об оказании содействия по поводу выдачи удостоверения ветерана боевых действий и др.

Во многих случаях Палата рассматривалась заявителями в качестве последней или единственной инстанции, которая могла бы им помочь. В этой связи особо необходимо отметить работу с заявлениями граждан бывшего члена ОП ПК, ныне депутата Законодательного Собрания Пермского края В.В. Чулошникова. В большинстве случаев его профессиональные советы указывали заявителям необходимое направление их действий. Впоследствии первичную правовую помощь заявителям оказывал Г.Г. Сандырев. В более сложных случаях, связанных с обращениями граждан, практиковалось их рассмотрение либо Советом Палаты (12 обращений), либо комиссиями Палаты, в частности, комиссией по общественному контролю, защите прав человека и качества жизни людей было рассмотрено 23 обращения; комиссией по экономическому развитию, инновациям и созданию комфортной среды проживания – 15; комиссией по развитию человеческого потенциала – 7. Обращения граждан рассматривались по существу, как правило, ОП ПК запрашивала

необходимую информацию в различных властных структурах. В ряде случаев вмешательство Палаты позволило избежать развития событий по негативному сценарию.

В адрес ОП ПК второго состава не звучат упреки со стороны общественников и экспертов в «карманном» характере данного института. Сегодня критики данной институции указывают на слабую эффективность ее решений и рекомендаций. Можно согласиться, что данная проблема существует. Представляется, что ОП ПК третьего состава должна, прежде всего, добиться законодательного урегулирования механизмов общественной экспертизы.

Между тем в 2013 г. Петербургским центром «Стратегия» было проведено исследование, своего рода аудит, деятельности Общественных палат и близких к ним общественно-консультативных советов в семи регионах России: Свердловской, Челябинской, Саратовской, Самарской областях, Пермском и Краснодарском краях; а также Санкт-Петербурге. В целом по примененным показателям эффективности (входящие ресурсы, непосредственные результаты, конечные эффекты) ОП ПК второго состава признана в исследовании наиболее эффективно работающей институцией¹.

В своей деятельности ОП ПК второго состава стремилась к открытому и гласному обсуждению общественно важных проблем, привлекая к этому процессу многие некоммерческие организации и инициативные группы граждан, доводя общественное мнение населения Пермского края в форме информации, обращений и рекомендаций до сведения региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ См.: Итоговый аналитический отчет «Сравнительный анализ эффективности общественно-консультативных структур» (грант Института общественного проектирования, № 118/К от 23 января 2013 г., руководитель А.Ю. Сунгуров).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданское общество является одним из важнейших ресурсов развития современного социума. В частности, именно оно должно способствовать урегулированию интересов разных социальных групп, повышению открытости государственной власти. В принципе гражданский сектор способен справиться со множеством острейших проблем, опираясь при этом не на бюрократический аппарат и бюджетные средства, а на общественную активность, благотворительность, солидарность, инициативность, самодеятельность, тем самым обеспечивая устойчивое развитие и общества, и государства.

Многими федеральными и региональными экспертами уровень развития гражданского общества в Пермском крае оценивается достаточно высоко. В конце 1990-х – первой половине 2000-х годов, во многом благодаря деятельности пермских правозащитных организаций, г. Пермь даже завоевал в России неформальную репутацию «столицы гражданского общества». Извне, в сравнении с другими субъектами РФ, Пермский край до настоящего времени нередко воспринимается как своеобразная «территория благоприятствования» для деятельности общественных и правозащитных организаций. Это подтверждается и тем, что пионерский для России закон об общественном (гражданском) контроле был принят именно в нашем регионе.

Действительно, здесь, как правило, региональным и местным властям не приходится специально доказывать саму необходимость существования и развития этого сектора. По мнению экспертов, «демократическая» репутация региона также определяется развитостью структур гражданского общества. Не случайно на недавно состоявшемся 23 ноября 2013 г. в Москве Гражданском форуме «пермская делегация» была самой многочисленной после представителей двух столиц – Москвы и Санкт-Петербурга. Пермское гражданское сообщество в целом признает наличие особой групповой идентичности, которая отличает «пермские» общественные организации и практики от «непермских».

Представляется, что гражданское общество в Пермском крае действительно вышло на тот уровень, когда оно уже стало заметным фактором региональной жизни и серьезным ресурсом для развития региона в целом, при этом многие его представители научились существовать самостоятельно без системной поддержки региональных и местных властей. «Продвинутость» пермского гражданского общества (точнее его институтов в виде ведущих НКО, ряд из которых внешние эксперты называют «фабриками мысли») обычно характеризуется следующими чертами: разнообразие направлений и форм деятельности, готовность к

конструктивным отношениям с властями, высокое качество гражданских проектов, разработка и мультипликация гражданских методик, технологичность и высокая инновационность предлагаемых подходов.

К общепризнанным заслугам пермских правозащитников и общественников можно отнести разработку, описание и продвижение (в том числе и в виде правовых норм) гражданских технологий, таких как гражданский контроль, гражданская экспертиза, гражданский мониторинг, гражданские переговоры, гражданские экспедиции и ряд других.

Центром гражданского общества в регионе, безусловно, выступает г. Пермь, где сформировалась относительно благоприятная социокультурная, экономическая и политическая среда, здесь сосредоточены значительные кадровые ресурсы. В настоящее время насущной задачей является развитие и распространение гражданских институций и практик в других муниципальных территориях Пермского края. Необходимо стремиться к ситуации, при которой состояние гражданского общества в муниципалитетах было бы почти «как в Перми». Эта достаточно сложная задача может быть решена только при аккумуляции усилий государственных и гражданских институтов.

В то же время необходимо укрепить гражданский сектор в регионе, придав ему более устойчивый, комплексный и системный характер, а также добиться его большей самостоятельности и влияния во взаимоотношениях с властными структурами. В частности, важно «подтянуть» относительно слабо развитые составляющие гражданского общества в крае (например, молодежные организации, которые следует отличать от «работающих с молодежью»), укрепить взаимодействие между различными сегментами гражданского сектора, а также за счет разнообразных источников – финансовую основу его деятельности. Это позволит вывести состояние гражданского общества в регионе на качественно новый уровень.

Исходя из данных задач и отталкиваясь от проанализированного в настоящем Докладе состояния гражданского общества в Пермском крае, можно сформулировать следующие рекомендации.

Рекомендации органам региональной и муниципальной власти по совершенствованию качества взаимодействия с гражданскими институтами, отдельными организациями и представителями пермского гражданского общества:

– обратить внимание на необходимость системной и стратегической деятельности, направленной не только на разовую или регулярную поддержку общественных организаций, но и на стимулирование их собственного развития с выходом на новый уровень функционирования, на создание условий для расширения состава и улучшения качества деятельности пермского третьего сектора;

– сформулировать перед ОМСУ и ответственными должностными лицами четкие задачи по выстраиванию системных взаимодействий с НКО и разработать критерии оценки эффективности этой деятельности, всячески поощрять расширение спектра организаций, участвующих в этом взаимодействии;

– усовершенствовать учет реально действующих общественных организаций и инициативных групп на территориях муниципалитетов Пермского края, завершить процесс составления реестров СО НКО, максимально расширив их списки;

– активнее привлекать местный бизнес к программам и акциям поддержки НКО и инициативных групп;

– активизировать взаимодействие органов власти с объединениями предпринимателей, как с одним из сегментов гражданского общества, на региональном и местном уровне;

– организовать специальные мероприятия по поддержке формальных и неформальных общественных объединений в сельских районах и поселениях Пермского края, особенно испытывающих недостаток собственных ресурсов для этой деятельности;

– предусмотреть создание регионального коммуникационного(ых) ресурса(ов) с целью презентации и трансляции накопленного пермскими НКО опыта, налаживания устойчивых внутрисекторных и межсекторных связей; содействовать деятельности организаций, готовых взять на себя роль ресурсных центров для третьего сектора;

– содействовать распространению лучших гражданских практик и технологий, осуществляемых силами самих гражданских институтов;

– разработать региональные стандарты деятельности общественно-консультативных и экспертных советов при органах региональной и муниципальной власти, усилив их «общественную» составляющую;

– содействовать распространению практик проведения гражданского контроля в муниципалитетах края, с этой целью рекомендовать выделение отдельной номинации в региональных и муниципальных конкурсах социальных проектов поддержки НКО;

– на системной основе привлекать представителей заинтересованных гражданских организаций, «целевых» социальных и инициативных групп к нормотворческой деятельности на стадии зарождения и разработки социально значимых проектов, к их экспертизе, а также к экспертизе регулирующего воздействия принятых ведомственных решений.

Рекомендации региональной Общественной палате третьего созыва по совершенствованию процесса подготовки Доклада «О состоянии гражданского общества в Пермском крае»:

- разработать Регламент подготовки Доклада «О состоянии гражданского общества в Пермском крае»;
- предусмотреть ежегодное проведение социологических и социально-экономических исследований тенденций развития третьего сектора в Пермском крае;
- организовать мониторинг пермских региональных и местных СМИ края на предмет освещения деятельности НКО, инициативных групп и гражданских активистов;
- усовершенствовать порядок и процедуру сбора информации от государственных и муниципальных органов власти об основных направлениях взаимодействия и способах поддержки общественных организаций и инициативных групп;
- с целью получения более полного портрета пермского гражданского общества обратить внимание официальных структур на необходимость фиксации своего взаимодействия с его неформализованной частью – неформальными коалициями, незарегистрированными организациями, инициативными группами, гражданскими активистами.