

# Гражданское общество и гражданская активность в России

**СЮЗАННА ЛАНГ/АЛЕКСАНДРА ХЭРТЕЛЬ/МИХАЭЛЬ БЮРШ**

Апрель 2010 г.

- В России действуют как активные граждане, так и общественные организации; при этом стоит отметить, что организованное гражданское общество не связано с инициативным, а напротив, они развиваются в отрыве друг от друга.
- Россияне почти не видят возможности добиться изменений с помощью гражданской активности, и, таким образом, отсутствует важнейшая предпосылка для мотивации к гражданскому участию. Тем не менее, распространена неформальная активность, например в форме соседской помощи.
- Изменение законодательства в сфере НКО в 2006 году усилило латентно враждебное отношение государственного аппарата к общественным организациям. В России – в отличие от стран Западной Европы – государство практически не создает налоговых или иных стимулов для деятельности на благо общества.
- Общественную палату Российской Федерации, своего рода «назначенное гражданское общество», можно считать следствием таких недостатков, как слабый парламент, герметично закрытый государственный аппарат и гражданское общество, в котором (еще) нет прочной связи между гражданами и общественными организациями.
- В течение последних десяти лет росло понимание того, что стратегия критического взаимодействия с государственной властью может оказаться более действенной, чем радикальная оппозиционная стратегия. Этому способствовало учреждение Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, который мог бы стать моделью сотрудничества между государством и гражданским обществом.



# Содержание

<b>Введение</b>	2
<b>I Впечатления о российской культуре гражданской активности</b>	3
Эмпирические данные о гражданской активности	5
Эмпирические данные об общественных организациях	7
Культура недоверия: советское бремя или новая тенденция, порожденная демократией?	9
<b>II Рамочные условия для гражданской активности и гражданского общества I:</b>	
<b>Российская государственная политика гражданской активности</b>	11
Развитие консультативных структур в отношениях государство – гражданское общество: от гражданского общества к Общественной палате Российской Федерации	11
Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека	12
Общественная палата Российской Федерации	13
<b>III Рамочные условия для гражданского участия и гражданского общества II:</b>	
<b>Законодательство и административная практика</b>	15
Общая правовая база	16
Законодательные новеллы 2006 года: бюрократия и контроль	17
2009 год: Реформа реформы, или синица в руках	18
Налоговое законодательство и общественно полезная деятельность в России	19
Диалог между государством и гражданским обществом – назад в будущее	20
<b>Список литературы</b>	22
<b>Список экспертов, с которыми велись интервью</b>	24
В Москве	24
В Санкт-Петербурге	24
В Новосибирске	24

## Введение

Есть оно или его нет? Некоторые скептики и по сей день категорически отрицают его существование, однако, в целом, гражданское общество в России вышло за рамки понятий, о которых говорят исключительно в контексте доказательств их наличия или отсутствия. В прежние годы мнения о существовании или несуществовании гражданского общества не подвергались более дифференцированному рассмотрению, подразумевавшему вопросы о его силе, качестве, воздействии и т.п. В этом смысле за последние годы был сделан большой шаг вперед: вместо вопросов о наличии или отсутствии гражданского общества возникли вопросы о его характере, силе и составе.

Этот новый дифференцированный взгляд на гражданское общество стал возможным и благодаря формированию зрелой общественной дискуссии, которая, с политической точки зрения, теперь ведется более осознанно, чем несколько лет назад, когда само понятие гражданского общества воспринималось как магическая формула, призванная решить все проблемы современного общества в сфере законодательства и управления и стать лучшим из возможных путей к демократии и модернизации. Мы, с нашей авторской перспективы, будем обсуждать вопросы развития гражданского общества, в определенной степени, под знаком двойного развенчания иллюзий. Первая иллюзия касается развития гражданского общества в России, которое во время и после второго президентского срока Путина находилось в еще более сложных условиях, чем прежде. Президент Медведев предпринял в 2009 году первые интересные шаги по улучшению ситуации с общественными организациями и укреплению сотрудничества с ними. Посмотрим, в каком направлении они будут предприниматься в дальнейшем и к чему они приведут. Между тем, пока неясно, каким образом должна меняться динамика интересов, чтобы стимулировать развитие этих идей. Мы не разделяем надежд, которые лелеяли многие, по меньшей мере, в первой половине 2009 года, состоявших в том, что последствия экономического и финансового кризиса будут стимулировать государственные структуры к более интенсивному сотрудничеству, а российских граждан – к росту гражданской активности. Возможно, катастрофические последствия кризиса создадут новые трещины в авторитарной системе или же еще больше углубят имеющиеся. Тем не менее, если финансирование общественного договора, являвшегося основой относительной стабильности в период правления Путина (скромное благосостояние в обмен на политические свободы), станет невозможным, то политическая си-

стема пострадает от этого гораздо меньше, чем граждане и общественные организации, которые столкнулись с кризисом лицом к лицу.

Другая иллюзия касается новой волны реформ и политических дебатов по проблеме гражданской активности в Германии<sup>1</sup>. После того, как Анкетная комиссия германского правительства «Будущее гражданской активности», в традициях которой мы действуем, утвердила принцип системной взаимозависимости гражданской активности, общественной солидарности и партиципации<sup>2</sup>, мы почти целое десятилетие наблюдаем в Германии парадоксальную ситуацию «успешного провала»<sup>3</sup>. Между тем, политика гражданского участия прописана в правительственной политике федерации и федеративных земель, она привела к созданию соответствующих институтов и органов, как, например, подкомитет по гражданским инициативам парламента Германии. Она является частью стратегий по переустройству социального государства и послужила стимулом к многочисленным улучшениям рамочных условий для гражданской активности. Однако многолетняя успешная политика в направлении добровольчества не привела к росту демократии, партиципации и осознания личной ответственности за общественные процессы<sup>4</sup>. Таким образом, надежды на то, что участие граждан в производстве общественных благ и социальная солидарность, приветствуемые государством, приведут к появлению таких побочных эффектов, как рост партиципации, шансов на участие в процессах формирования общества и совместной ответственности, пока не оправдались. Возможно, гражданское участие – это своего рода троянский конь, который позволит проникнуть в крепость традиционных структур власти и заботы о благосостоянии. Но если говорить об открытии доступа в эти структуры, то троянцы оказываются сильнее, во всяком случае, пока...

Таким образом, данная статья о гражданском обществе и гражданской активности в России предлагает скорее не ответы, а темы для размышления о российском гражданском обществе, о гражданско-общественных дебатах в России и о России, а также о германо-российском взаимодействии в контексте общих задач и обмена опытом в развитии гражданского участия и гражданского общества.

1. Эту перспективу подтверждает исследование на тему гражданского общества и гражданской активности в России (Lang 2004), которое ориентировалось на работу Анкетной комиссии парламента ФРГ «Будущее гражданской активности» (Enquete-Kommission 2002).

2. Enquete-Kommission 2002.

3. Roth 2009.

4. Об этом свидетельствуют данные, приведенные С. Эмбахером (см. Embacher 2009).

Кроме того, мы коснемся темы дефицита демократии и структурных проблем в стране с еще молодой культурой гражданской активности, а также процессов обучения и просвещения, которые в равной степени затрагивают или должны затрагивать обе страны. И наконец, мы хотели бы отметить, что мы рассматриваем данную статью как вклад в германо-российский обмен. Мы отнюдь не исходили из принципа, что нам лучше известно, что будет полезнее для вас. Нашим стимулом было желание лучше понять друг друга и пробить стену взаимных закоренелых предубеждений и стереотипов. В связи с этим мы были бы рады ответному исследованию российской стороны, которое могло бы в резонансе с нашим проектом осветить германскую культуру гражданской активности и дебаты по этой теме в контексте российского дискурса и проблематики<sup>5</sup>.

Нижеследующий текст мы разделили на три основных раздела: за впечатлениями о российской культуре гражданской активности, которые охватывают различные аспекты внутренней структуры гражданского участия и гражданского общества в России (I), следуют наблюдения о взаимоотношениях между гражданским обществом и государством, выражающихся в таких институтах, как Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, возглавляемый Эллой Памфиловой, и противоречивая Общественная палата Российской Федерации (II), а также в установленных законом рамочных условиях для гражданской активности и гражданского общества (III).

## I. Впечатления о российской культуре гражданской активности

Тому, кто хочет получить новые впечатления и правильно понять их, стоит сначала проанализировать собственную перспективу и присущие ей «слепые пятна». Это тем важнее, чем более абстрактными и размытыми становятся термины, о которых хочется получить впечатление. «Гражданское общество» – термин, при рассмотрении которого собственное зрение часто замутняется культурными предубеждениями, идеализированными представлениями о демократии и модернизации или профессиональными деформациями, созданными глобальным сообществом «благовори-

5. Основу этого исследования составили, наряду с анализом актуальной литературы, прежде всего, интенсивные беседы с обозревателями, экспертами и представителями гражданского общества в России, которые мы смогли провести благодаря поддержке Фонда имени Фридриха Эберта в рамках наших поездок в Москву, Санкт-Петербург, Барнаул и Новосибирск в первой половине 2009 года. Список собеседников находится в приложении.

телей» и «получателей грантов» в сфере гражданского общества<sup>6</sup>. Гражданская активность – искусственное словосочетание, которое во всех своих проявлениях – таких как неоплачиваемая работа, волонтерство, добровольческая работа, активность граждан, взаимопомощь, членство в организациях или неформальная активность и т.д. – затрагивает только определенные аспекты обширного спектра значений. Она предполагает широкую трактовку, охватывающую множество различных форм активности<sup>7</sup>.

В основе нашего анализа лежит понимание гражданского общества, которое сформировалось под влиянием Анкетной комиссии парламента ФРГ «Будущее гражданской активности»<sup>8</sup> и характеризуется тремя основными признаками:

### 1. Взаимосвязь организованного и активного гражданского общества

Общественные организации и инициативные граждане составляют единое целое, организованное и инициативное гражданское общество теснейшим образом взаимосвязаны.

6. О незапланированных побочных эффектах и «слепых пятнах» «западных» (как правило, американских) стратегий поддержки гражданского общества сообщают такие исследователи как Хендерсон (Henderson 2002), Кротти (Crotty 2009: 91) или Фрелих (Fröhlich 2009). Стратегия развития, делающая ставку на поддержку гражданского общества как оптимальный способ демократизации и модернизации и при этом предлагающая помощь только неправительственным организациям, рискует не только не выполнить поставленной задачи, но и нанести дополнительный ущерб. Сам факт, что решение о поддержке принимается исключительно дающей стороной, может привести к эффектам отчуждения. Еще хуже, если раскол происходит между организациями, получающими поддержку, и их окружением. Кротти (Crotty 2009: 91) подводит итог: «Вместо того, чтобы ускорить развитие [гражданского общества], финансирование из-за океана создало класс неправительственных организаций, далеких от российского общества, и таким образом «расширило разрыв между активистами и обществом» (перевод с англ.). Фрелих (Fröhlich 2009: 2) констатирует, что для неправительственных организаций, оказывающих помощь инвалидам, «зарубежное финансирование российских НПО, конечно, является важной опорой развития гражданского общества в России. Однако ввиду селективного выбора партнеров и переноса содержательных и структурных характеристик западных институтов российский некоммерческий сектор расколол по признаку успеха в получении международных грантов» (пер. с нем.). Итак, российские предубеждения по отношению к иностранному финансированию, в том числе ограничения со стороны правительства, как ни странно, находят соответствие в научном анализе эффектов международной поддержки гражданского общества со стороны критиков глобализации.

7. См. Embacher/Lang 2008: 23.

8. См. Enquete-Kommission 2002: 59; подробнее разработано у Эмбахера/Ланг (Embacher/Lang 2008: 19 и далее).

Гражданское общество возникает и процветает только тогда, когда есть общественные организации, а также инициативные граждане, то есть когда организации укореняются в общественной структуре и принимаются обществом, а гражданская активность может опереться на прочную организационную базу. Сильные общественные организации образуют институциональную структуру, основу гражданского общества; без них оно остается слабым, разобщенным, неспособным к движению. Живое гражданское общество создается лишь активными гражданами; без широкой базы поддержки, участников, активных граждан и т.д., могут существовать общественные организации, но не гражданское общество в смысле добровольной гражданской солидарности и широкого участия в деятельности на благо общества.

## 2. *Вмешательство в собственные дела*

Когда речь идет о гражданском обществе, то мы говорим не только о процессах демократического формирования воли, нахождения решений и контроля, и не о радикальной силе, противостоящей существующей политической системе или власти глобальной экономики. Речь идет скорее о совместном формировании общества путем общественных, коллективных действий по другую сторону рынка и государства или, другими словами, о вмешательстве в собственные дела. К этому относятся формы демократической вовлеченности через добровольную политическую активность в рамках партий, организаций по защите прав человека и гражданских прав и других неправительственных организаций, а также участие в союзах, благотворительных и других некоммерческих организациях, соседская помощь, волонтерство, взаимопомощь и создание фондов, не в последнюю очередь действия экономических предприятий в интересах общества (корпоративная социальная ответственность).

В этом смысле гражданское общество – это не только аналитическое, но и нормативное понятие, модель общества, которая формируется такими гражданскими ценностями, как взаимоуважение, солидарность и ответственность, а также организациями и институтами, которые поддерживают эту гражданственность, обеспечивая возможность участия, приобщения и солидарного самоопределения.

## 3. *«Гражданское общество» – не обязательно «хорошее общество»*

И все же общество не является сразу «хорошим» (в плане некой наивысшей нормативной характеристики) только потому, что оно создало наибольшее количество общественных организаций или отличается высоким показателем гражданской активности. Как вид деятельности граждан-

ская активность характеризуется, в первую очередь, как добровольная, безвозмездная активность ради создания общего блага, отделенная от рыночного и государственно-административного видов деятельности. Как секторное понятие гражданское общество означает определенную ответственность действующего лица, которое не является ни государством, ни рынком. Если в некоторых районах Восточной Германии, где количество детских учреждений крайне мало, отмечается высокий показатель гражданской активности, то в данном случае этот показатель свидетельствует не о качестве гражданского общества, а скорее о дефицитах общественной инфраструктуры. Высокий коэффициент гражданского участия в такой ситуации может говорить о несостоятельности государства и/или рынка. «Хорошей» общественной формой жизни станет только тогда, когда все секторы будут выполнять свои задачи<sup>9</sup>, причем форма и баланс этого сотрудничества в конкретной стране со свойственной ей культурой будут определяться гражданами на основе имеющихся условий, с учетом своих интересов и потребностей. Не существует такого общественного договора, который был бы универсальным для всех, в любой точке мира и во все времена, но есть конкретные общественные договоры, которые принимаются и соблюдаются гражданами каждой отдельной страны.

В России мы столкнулись со всеми измерениями гражданского общества. Существует труднодостижимый идеал активного общества, в котором граждане совместно выстраивают свою общественную жизнь. Однако об этом идеале говорят, в первую очередь, те, кто ввиду его несоответствия российской действительности пришел к выводу, что в России гражданского общества нет<sup>10</sup>. Так что на данный момент можно оставить его за скобками. Важно, что в России существует и организованное, и инициативное гражданское общество.

9. См. работу М. Эдвардса (Edwards 2004), в которой предложен свежий взгляд на гражданское общество.

10. Например, интервью со Светланой Ганнушкиной (09.04.2009г.) и Владимиром Рыжковым (13.04.2009 г. и 27.06.2009г.). Конечно, при таких высоких требованиях можно поставить под вопрос существование гражданского общества любой страны. Анкетная комиссия говорит в этом случае, что выработанное ею понятие является «одновременно описанием состояния и программой».

Однако – мы заранее предвосхитим этот результат – оба они обладают характерной особенностью: организованное и инициативное гражданские общества не связаны между собой, а напротив, развиваются в отрыве друг от друга. Разнонаправленное развитие – более слабая формализация на уровне гражданской активности и профессионализация на уровне организаций, – по всей видимости, не приведет к усилению гражданской активности и гражданского общества, а наоборот, только несет в себе опасность увеличения раскола между общественными организациями с одной стороны и гражданами и их насущными проблемами – с другой.

#### Эмпирические данные о гражданской активности

Данные исследований приводят в замешательство. С одной стороны, по словам независимых наблюдателей, доступность данных существенно возросла за последние годы. Так, Общественная палата с 2006 года ежегодно публикует отчет о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Кроме того, Росстат (Российская федеральная служба государственной статистики) с 2007 года ведет учет некоммерческих организаций.

Общественная палата приводит цифры на 2006 год: 1-2 миллиона граждан, участвующих в политической жизни, 10-12 миллионов граждан, участвующих в деятельности неправительственных организаций, и еще 25-30 миллионов потенциально активных<sup>11</sup>. Таким образом (при 120 миллионах человек старше 15 лет) примерно каждый десятый гражданин России проявляет гражданскую активность и еще 20 % склоняются к гражданскому участию. В отчетах за 2007 и 2008 годы цифры еще выше. Вот данные на 2007 год со ссылкой на результаты мониторинга состояния гражданского общества, проведенного известной московской Высшей школой экономики: «Общественно активными считают себя 28% граждан, а среди лиц с высшим образованием таких 33%. При этом в большинстве своем (60%) респонденты отмечают, что проявляли бы более высокую активность, во всяком случае, по месту жительства, если бы вокруг них было больше людей, с которыми у них много общего».<sup>12</sup> 28% – это более 30 миллионов человек, проявляющих гражданскую активность. В 2009 году ректор Высшей школы экономики Ярослав Кузьминов представил в рамках встречи Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека с президентом Медведевым соответствующие темпы роста: «За два года, с 2007 по 2009 год, доля тех граждан, которые зна-

ют об НКО и организации гражданского общества, выросла с 74 до 83 процентов, а доля тех, которые относят себя к участникам НКО, – это значит, что они клиентами были, разовым образом вовлекались, или постоянно работали, – выросла вообще колоссально, (...) с 14 до 23 процентов, вплотную приблизив нас к цифрам среднеразвитых европейских стран»<sup>13</sup>.

Для сравнения: по данным социологического исследования германского правительства<sup>14</sup> в Германии насчитывается 23 миллиона активных граждан, что составляет примерно треть взрослого населения страны; еще одна треть граждан пока не активна, но они были бы готовы к участию, если бы для этого имелись подходящие условия<sup>15</sup>.

Все бы хорошо, но ни один (!) из наших собеседников в России не смог подтвердить абсолютные цифры или темпы роста. Наоборот, высказывались мнения, что показатели Общественной палаты определенно завышены, а данные статистики – противоречивы. Реальное количество активных граждан составляет скорее один миллион, а не 12, а квота гражданского участия равна примерно 1% или 0,5%<sup>16</sup>. Сотрудники Института социологии РАН исходят из того, что около 5% российских граждан (это 5-6 миллионов человек) участвуют в жизни общества: в спорте, взаимопомощи, самоорганизации на локальном уровне (здесь квота гражданского участия выше 5%). Они также сообщают о новых, неформальных видах гражданской активности с целью совместного решения определенных задач на локальном уровне, что удается весьма эффективно. К этому виду гражданской активности относятся, например, объединения автомобилистов или вкладчиков<sup>17</sup>.

13. Кузьминов 2009.

14. Исследование о добровольной активности граждан [нем. Freiwilligensurvey] – проводится с 1999 года по поручению федерального правительства, самое обширное и детальное количественное исследование гражданской активности в Германии. – Прим. перев.

15. Gensicke/Picot/Geiss 2006: 53.

16. Интервью с Львом Гудковым, Николаем Петровым, Владимиром Рыжковым и Игорем Юргенсом.

17. Интервью с Владимиром Петуховым, Ириной Халий и Натальей Тихоновой 15.04.2009 г. См. также Горшков/Андреев/Аникин/Бысов/Бараш/Петухов/Тихонова 2008: 48.

11. Nußberger/Schmidt 2007a: 6.

12. Общественная палата 2008: 7.



В целом, однако, оценка опрошенных нами экспертов, в отличие от данных Общественной палаты, совпадает с цифрами 2004 года.

Согласно данным упомянутого выше мониторинга гражданского общества Высшей школы экономики, две трети опрошенных, кроме того, считают, что в России сегодня сложно проявлять гражданскую активность. Если сравнить эти данные с результатом опроса, согласно которому 28 % называют себя активными, то получается, что либо эти 28 % – та самая недостающая треть, которая не видит препятствий гражданской активности, либо среди активных граждан половина – храбрцы, проявляющие гражданскую смелость, не останавливаясь перед трудностями. Но вероятнее всего, что 28 % – попросту завышенное число.

Россияне почти не видят возможности добиться изменений с помощью гражданской активности: не более пяти процентов «рассматривают общественную активность как возможность реализовать собственные идеи»<sup>18</sup>. В Германии 95 % (!) из 23 миллионов активных граждан участвуют в общественной жизни, кроме всего прочего, потому, что считают общественную активность возможностью повлиять на формирование общества и воплотить в жизнь собственные идеи<sup>19</sup>. Разумеется, эти цифры нельзя просто сравнивать: немецкие 95 % относятся к мотивации активной трети населения, а российские 5 % – к населению в целом; то есть в количественном плане мы скорее имеем дело с отношением 30 % к 5 %, что тоже является значительной разницей. Но важнее указать на различия в самосознании и самоопределении граждан обеих стран. Немецкие эксперты оценивают данные по Германии как доказательство большей готовности к участию: граждане стремятся участвовать в формировании общественной жизни и ищут возможность сделать собственный вклад. Это самосознание и самоопределение активных граждан в Германии, по всей видимости, не имеет соответствия в самосознании россиян: тот факт, что лишь 5 % рассматривают гражданскую активность как шанс воплотить в жизнь собственные идеи, подтверждается итогами исследования Левада-Центра, согласно которому 83 процента опрошенных считают, что у них нет никаких шансов повлиять на события<sup>20</sup>. Таким образом, отсутствует важнейшая предпосылка для мотивации к гражданской активности: зачем проявлять активность, если не веришь в возможность влияния? В этой связи заставляет задуматься также тот факт, что 21 % россиян не видят возможности решить свои проблемы:

18. Общественная палата 2008: 7-8.

19. Genicke/Picot/Geiss 2006: 81.

20. Интервью с Львом Гудковым от 10.04.2009 г.

Таблица 1<sup>21</sup>  
Как россияне могут добиться скорейшего решения своих проблем?

Обратиться с вопросами и предложениями в органы исполнительной власти	17
Оказывать поддержку политическим силам, готовым заняться их проблемами	12
Обратиться в СМИ	21
Активно участвовать в общественной деятельности (в рамках партии, профсоюза, другой общественной организации)	8
Участвовать в акциях протеста: митингах, демонстрациях, забастовках	5
Другое	7
Возможностей нет	1
Затруднились ответить	9

2008 г., январь; N=1600

Таблица 2  
Имеют ли россияне возможность повлиять на действия правительства? Если да, то как?  
(2006 г., N=1600)

Нет возможности влияния	41
Обратиться в Европейский суд по правам человека	19
Обратиться на телевидение, радио, в газету; разместить собственный материал в Интернете	18
Обратиться в российский суд	17
Организовать акции протеста, гражданское сопротивление	14
Написать письмо, петицию в органы правительства	13
Обратиться к «своему» депутату	10
Основать общественную организацию или активно участвовать в деятельности организации	9
Затруднились ответить	12

21. Левада-Центр 2008: 30, таблица 3.35.



По данным статистики и опросов общественного мнения, к гражданской активности россиян не мотивируют ни возможность участвовать в процессах формирования общества, ни интересы партиципации. Это подтверждает и Общественная палата: «(...) налицо заинтересованность в общественной активности и личное позитивное отношение к общественно активным людям и одновременно уверенность, что условий проявить свою активность для граждан нет».<sup>22</sup> То, что граждане (тем не менее) социально активны, объясняется, зачастую, идеей непосредственной солидарности: «Россия живет взаимопомощью граждан», говорит профессор Нина Беляева, ведущий эксперт по вопросам гражданского общества. В этом смысле граждански активными можно считать 15 % населения.<sup>23</sup> Лев Гудков также ссылается на солидарность, уходящую корнями в повседневную жизнь и затрагивающую житейские вопросы. Относительную готовность к гражданской активности россияне, по данным опросов, проявляют тогда, когда речь идет о локальных инициативах, имеющих отношение к их повседневным проблемам: например, озеленение двора (10%), инициативы по защите прав жильцов (6%), а также благотворительные инициативы (помощь детям, беднейшим слоям населения) (7%).<sup>24</sup>

В этих показателях интересны две вещи: во-первых, это несоответствие между бесспорно имеющей место солидарностью с одной стороны и широко обсуждаемым индивидуализмом «атомизированного» общества с другой.<sup>25</sup> Мы вернемся к этому в рамках наших наблюдений и вопросов по теме «культура недоверия» в России (см. ниже). Во-вторых, непосредственная солидарность представляет собой такой тип гражданского участия, который выражается, как правило, вне организаций в виде самопомощи, соседской помощи, в спонтанных акциях, – проще говоря, в неформальной активности. По результатам исследования, проведенного по заказу Агентства социальной информации в пяти российских городах, 39 % опрошенных участвовали тем или иным образом в благотворительных акциях. В подавляющем большинстве случаев такая активность осуществляется

не через «канал» общественных организаций, а индивидуально или же неформально (32%).<sup>26</sup> Эта неформальная активность рассматривается многими экспертами, с которыми мы общались, как важная тенденция последних лет. На этом уровне прирост неформальной активности отмечают даже те, кто считает официальные данные Общественной палаты и мониторинга ВШЭ завышенными.<sup>27</sup>

## Эмпирические данные об общественных организациях

Доступность данных об общественных организациях также выросла. С 1999 года общественные организации подлежат обязательной регистрации, поэтому власти сейчас располагают (или должны располагать) официальными данными о количестве зарегистрированных организаций.<sup>28</sup> С 2007 года Росстат ведет учет некоммерческих организаций в России.

Однако и эти данные ненадежны.<sup>29</sup> Кроме того, не все инициативы регистрируются как общественные организации.<sup>30</sup> На это указывается и в докладе Общественной палаты в разделе «Статистический портрет некоммерческого сектора»: «Гражданское общество – один из тех институтов, о которых, к сожалению, статистика многого не знает. Прежде всего потому, что далеко не все общественные инициативы или объединения граждан спешат зарегистрироваться или как-то сообщить о себе».<sup>31</sup> Но главное, государство и гражданское общество приводят абсолютно разные данные.

22. Общественная палата 2007: 9.

23. Такова предположительная оценка эксперта по вопросам гражданского общества Нины Беляевой, интервью от 08.04.2009г.

24. Дубин/Гудков/Зоркая 2008: 77. См. также описание «грассрутс»-инициативы Кротти (Crotty 2009). [«Грассрутс» – движение (от англ. grassroots movement) – инициативы, исходящие, как правило, от частных лиц и возникающие «снизу» – Прим. перев.]

25. Такая характеристика российского общества российскими гражданами типична. Ее озвучили, например, Игорь Юргенс (интервью от 09.04.2009 г.), Николай Петров (интервью от 10.04.2009г.) и Александр Дынкин (интервью от 16.04.2009 г.).

26. Таковы результаты исследования, которое было проведено по заказу Агентства социальной информации (АСИ) в Калининграде, Барнауле, Москве, Санкт-Петербурге, Краснодаре и Нижнем Новгороде в возрастной группе от 25 до 45 лет (см. ЦИРКОН/АСИ 2008: 24).

27. Александр Аузан, Игорь Юргенс.

28. По поводу несоответствия официальных данных властей см.: Белов 2009.

29. См., например: Белов 2009.

30. См. ниже в разделе о последствиях законодательства 2006 года для неправительственных организаций.

31. Общественная палата 2009: 42.

В то время как Общественная палата указывает в своем ежегодном докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации от 2008 года со ссылкой на Росстат, что количество некоммерческих организаций составляет в России 655 000, Людмила Алексеева, председатель Московской Хельсинкской Группы, говорит о 200 000. До начала ужесточения законов в стране, по словам Алексеевой, насчитывалось 650 000 организаций. Но затем «их численность стала очень значительно и катастрофически сокращаться. Согласно последнему отчету Федеральной регистрационной палаты, их чуть больше 200 тысяч»<sup>32</sup>. Третью цифру предложил Ярослав Кузьминов, ректор Высшей школы экономики, 15 апреля 2009 года на встрече с президентом Медведевым: «В стране 414 000 негосударственных, некоммерческих организаций: четверть – это потребительские кооперативы, реальных НКО около 70 тыс.»<sup>33</sup> – порядок, который эксперты называли еще пять лет назад (Lang 2004:2).

Характерно то, что сила и реальность организованного гражданского общества оцениваются государством с одной стороны и гражданским обществом с другой стороны по-разному. Единство наблюдается только относительно тенденции понижения абсолютных цифр<sup>34</sup>, но отнюдь не в том, что она означает. Так, существует мнение, что обязательная регистрация и связанные с ней расходы помогли исключить из статистики неактивные организации. Другие считают уменьшение количества организаций результатом репрессивной политики регистрации и контроля. Как первое, так и второе мнения кажутся убедительными.<sup>35</sup> К тому же, само по себе количество организаций, конечно, еще ничего не говорит об их активности, качестве и действенности, известности и финансовом обеспечении.

Кроме того, многие из наших собеседников указали на то, что, по их мнению, количество органи-

заций осталось относительно стабильным, но произошли сдвиги в секторе; многие неправительственные организации стали жертвой обязательной регистрации и связанными с ней затратами, а также других ухудшений условий труда и существования общественных организаций. Однако в то же самое время стало возникать все больше ГОНГО (НПО, созданные властью), «ложных организаций», многие инициативы перешли на неформальную платформу (Аузан). Таким образом, тенденция к информализации гражданской активности не нашла отражения на уровне организаций только лишь потому, что сокращающееся количество независимых общественных организаций компенсируется и уравнивается организациями, которые напрямую или опосредованно обязаны своим существованием действиям правительства<sup>36</sup>.

Таким образом, складывается дифференцированная картина организованного гражданского общества, которая, с точки зрения российских наблюдателей и общественных деятелей, выглядит следующим образом. Во-первых, существуют «признанные» НПО, выполняющие предписания властей. Во-вторых, существуют якобы официальные НПО, так называемые ГОНГО. И, в-третьих, есть инициативные граждане, проявляющие активность за рамками организаций<sup>37</sup>. Похожее разделение наблюдается и на уровне материального обеспечения: есть проправительственные организации, получающие дотации из государственных средств; есть тесно связанные между собой оппозиционные организации, которые достаточно сильны и способны самостоятельно привлекать финансовые ресурсы; и есть маленькие разобщенные благотворительные организации, организации взаимопомощи и др. – самое слабое звено организованного гражданского общества в России, которым экономический и финансовый кризис, повлиявший на объем пожертвований, доставит, по всей видимости, самые большие трудности<sup>38</sup>.

32. Людмила Алексеева, цит. по: Белов 2009.

33. Цит. по: Белов 2009.

34. Алексеева, цит. по: Белов 2009; Общественная палата 2008: 41 и далее; Росстат: цит. по: Белов 2009.

35. Вариант с упорядочиванием статистики является, с позиции Германии, вполне достоверным: германский реестр объединений насчитывает 550 000 союзов (Lang/Embacher 2008: 44), однако он не дает информации о том, является ли союз активным или же существует только на бумаге. Эти данные содержатся в Германии не в реестре объединений, а в финансовом управлении, куда некоммерческие организации, желающие получить налоговые льготы, должны ежегодно подавать отчет о деятельности. На не бесприбыльные организации, однако, обязанность предоставлять отчет не распространяется. Таким образом, в теории союз будет продолжать существовать даже в том случае, если все его члены и помощники умрут и о нем не останется никакой информации, кроме записи в реестре.

36. Чтобы избежать недопонимания, уточним: такое состояние дел не является само по себе плохим или хорошим – правительствам интересно, чтобы общественные блага производились некоммерческими организациями-партнерами. Такой вполне традиционный аутсорсинг в сфере государственной заботы о благосостоянии и культурных задач может быть подходящим экономичным способом решения социальных вопросов. Проблемы могут возникнуть тогда, когда, как в случае с движением «Наши», партия «покупает» молодежную организацию, члены которой получают деньги исключительно за умение высоко держать знамена. За неимением более конкретного примера государственной деятельности в некоммерческой сфере мы воздержимся от оценки тенденции к формированию государственных некоммерческих организаций.

37. В данном контексте категоризация Игоря Юргенса, интервью от 09.04.2009 г.

38. Интервью с Николаем Петровым от 10.04.2009 г.

Кстати, о финансовых ресурсах общественных организаций имеется немного содержательной и еще меньше надежной информации. Согласно данным Левада-Центра, нет надежных источников сведений о финансовых потоках и участии в финансировании. Однако интересно, что участие предприятий в финансировании НКО с 2007 до 2008 года выросло с 5,75 млрд. до 13,8 млрд. рублей<sup>39</sup>. Бюджет «средней» НКО – хотя трудно представить, какой тип организаций имеет в виду Общественная палата – на 15 % состоит из доходов от российских коммерческих компаний, на 11 % из международных грантов, а на 24% – из государственных и муниципальных средств.<sup>40</sup> Статистические данные, как и в 2004 году, указывают на растущее значение российских средств по сравнению с финансированием из-за рубежа. Этим данным противоречит мнение, неоднократно высказанное, по крайней мере, нашими московскими собеседниками, что иностранная поддержка гражданского общества все еще играет (слишком) важную роль.

### Культура недоверия: советское бремя или новая тенденция, порожденная демократией?

«Россия – общество индивидов», – так описывает Игорь Юргенс состояние «атомизированного» общества. Элла Памфилова также характеризует Россию как «общество личностей»<sup>41</sup>. Отсюда, как стало понятно из разговора с российскими коллегами, берет начало прямой путь к глубоко укоренившемуся недоверию как характерной особенности российского общества. Эксперты неоднократно указывали на то, что доверие российских граждан внутри общества чрезвычайно мало, что российское общество представляет собой скорее общество индивидуализированное или даже атомизированное.

При этом приведенные ниже данные о российской «культуре недоверия» контрастируют с цифрами и опытом непосредственной солидарности в российском обществе. Контраст станет чуть меньше, если мы учтем, что благотворительная активность в России является «частным» делом (для этого, например, не обязательно быть членом организации)<sup>42</sup>. Когда солидарность считается «частным»

делом, то становится возможным такое самоописание общества, как индивидуализированное и атомизированное<sup>43</sup>.

Вернемся к недоверию: в 2008 году в ходе опроса Левада-Центра только 26 % из 2000 опрошенных заявили, что они доверяют своим согражданам<sup>44</sup>. По данным другого исследования, россияне ожидают помощи с двух сторон: во-первых, от близких родственников и, в чуть меньшем объеме, от друзей и знакомых. И, во-вторых, от государства, причем ожидаемая и фактически оказанная помощь сильно разнятся<sup>45</sup>. Помощи от граждан, участвующих в общественных организациях, россияне не ожидают: доверие к этим негосударственным институтам особенно мало, что подтверждается, в том числе, количеством людей, участвующих в деятельности этих структур<sup>46</sup>.

Недоверие к согражданам, недоверие к негосударственным структурам. Как правило, считается, что речь здесь идет о наследии советского периода, когда любая инициатива, любое выражение собственного мнения были наказуемы. Однако результаты опросов указывают на то, что на период между оживлением начала 90-х и сегодняшним днем приходится отрезок, который опровергает такое мнение. В 1991 году 42 % опрошенных заявили, что они не доверяют своим согражданам, а к 1998 году процент людей, придерживающихся такого же мнения, вырос почти в два раза (до 74%). В 2008 году 70% опрошенных признались, что они, в основном, не доверяют согражданам. Почти половина опрошенных в 2008 году сказала, что, по их мнению, взаимное доверие с 2003 года еще больше уменьшилось<sup>47</sup>.

Для инициативного гражданского общества наряду с доверием граждан друг к другу решающим является доверие к политической системе, прежде всего, вера в возможность участвовать в принятии решений и формировании воли.

39. Данные форума доноров, цит. по: Общественная палата 2009: 48.

40. Общественная палата 2009: 48.

41. Памфилова 2009.

42. Тополева-Солдунова 2008: 135.

43. Под сомнение стоит поставить только утверждения, что Россия располагает малым социальным капиталом. Причиной такого мнения может быть неправильно понятое разделение между общественным и частным.

44. Левада-Центр 2008: 87.

45. Дубин/Гудков/Зоркая 2008: 76.

46. См. выше «Эмпирические данные о гражданской активности».

47. Левада-Центр 2008: 87.

83% российских граждан считают, что они не могут повлиять на развитие страны. 40 % сказали, что не могут повлиять на решения, принимаемые в их жилом районе.<sup>48</sup> Отсутствие веры в возможность участвовать в процессах принятия решений может рассматриваться как наследие репрессивной политической культуры Советского Союза, однако сейчас, спустя почти 20 лет после распада СССР, в поисках возможных причин стоит посмотреть чуть шире.<sup>49</sup>

Начало 90-х сегодня считается периодом расцвета гражданских инициатив. В это время многие неправительственные организации задавались целью создать структуры для становления сильного гражданского общества, организовать сотрудничество между гражданским обществом и государством и стимулировать гражданскую активность.<sup>50</sup> Эти попытки делались на фоне желанных демократических преобразований, на которые возлагались огромные надежды, однако политическое руководство было не в состоянии их оправдать. Пришедшее вслед за этим разочарование, считает Николай Петров, на долгое время ослабило доверие граждан к демократическим процессам. Вместе с этим были поставлены под сомнение деятельность и эффективность гражданских инициатив. Они могли весьма ограниченно влиять на процессы демократизации и параллельно с этим опустились до уровня простых «получателей грантов». Предубеждение о том, что НПО специализировались на добывании материальных ресурсов и пассивно существовали, в первую очередь, ради своего собственного удобства, появилось в 90-е годы и существует и по сей день – весьма необычное явление, особенно ввиду того, что именно НПО обладают во всем мире наивысшими показателями доверия.<sup>51</sup>

Как политические беспорядки 90-х, связанные для многих граждан с огромными вызовами в повседневной жизни, повлияли на доверие к общественному и политическому строю? На сложные, незаконченные реформы 90-х Владимир Путин на посту Президента РФ ответил стабилизационной политикой, направленной на централизацию. В ходе этих процессов общественные организации как каналы западного влияния приобрели дурную славу, которой в последние годы оправдывались политические репрессии против них, а в обществе стало разжигаться недоверие.

В то же самое время российским гражданам не хватает доверия к государственным институтам. Фрагментация социальных отношений, выражающаяся, в том числе, в недоверии к согражданам, сопровождается в России отсутствием доверия к институтам, от которых люди ожидают необходимой поддержки.

Эти условия усиливают пассивность граждан. Большой коэффициент доверия по отношению к президенту (70%), церкви (40%) и армии (37%) является коррелятом системы, в которой от человека практически ничего не зависит.<sup>52</sup> В то же время на президента, который воспринимается как символ высшей власти, возлагаются коллективные надежды, реализовать которые в одиночку люди не могут.

В описании сложившейся ситуации ярко проявляется наследие Советского Союза – параллели проводятся на фоне высоких ожиданий по отношению к государству и одновременно осознаваемого бессилия индивидуума каким-либо образом повлиять на государственную систему. Вместе с этим встает вопрос о причинах и воздействии этого всепоглощающего недоверия. Что это: недоверие по отношению друг к другу, воспринимаемое как символ чересчур индивидуализированного общества? Или, как рассуждают другие, это все же недоверие граждан по отношению к властям? В таком случае недостаток доверия граждан друг к другу будет скорее негативным побочным эффектом системы, потерявшей доверие граждан.

Противоположной моделью стало бы общество, в котором представители элиты сообща берут на себя ответственность за развитие страны, преодолевая пропасть между элитой и «обычными гражданами». К этому призывает Элла Памфилова, описывая представление об обществе, в условиях кризиса преодолевающим фрагментацию с помощью доверия, взаимопонимания и уважения, «в том числе представителей власти и гражданских институтов, которые вместе несут ответственность за то, что происходит в стране сегодня и будет происходить завтра. Вот почему нужен открытый диалог, а не имитация каких-то шагов навстречу друг другу».<sup>53</sup>

48. Интервью с Львом Гудковым от 10.04.2009 г.

49. Интервью с Николаем Петровым от 10.04.2009 г.

50. Гудков и др. 2008: 3.

51. Например, Edelman 2009: 8.

52. Гудков и др. 2008: 28 и далее.

53. Памфилова 2009.

## II. Рамочные условия для гражданской активности и гражданского общества I: Российская государственная политика гражданской активности

Заглавие раздела содержит в себе понятие, которое уже само по себе может вызвать чувство дискомфорта: «политика гражданской активности», неологизм, описывающий политический процесс формирования рамочных условий для гражданской активности и гражданского общества. Когда мир гражданского участия является миром самоопределившихся, самоорганизующихся граждан, которые берут жизнь в собственные руки – зачастую вопреки государственным предписаниям или, во всяком случае, подчеркнута независимо от них, – тогда рассуждения о политике гражданской активности становятся в определенном смысле подозрительными. Уже на начальном этапе становления политики гражданской активности в Германии – в прусском муниципальном статуте, закрепившем в начале XIX века институт «почетной (неоплачиваемой) должности», – проявляются все противоречия государственной политики стимулирования гражданской активности. С предоставлением муниципалитетам прав на самоуправление требования эмансипации набирающей силу буржуазии были включены в структуру прусского государства и зафиксированы государственным договором. Одновременно как знак «почета» была создана административная структура, которая не обременяла государственную казну. Таким образом, за государственной поддержкой гражданских инициатив до сих пор скрывается их включение в государственную структуру как компенсация за бездействие властей. А возможности влиять на процесс принятия решений, предоставленные государством, с трудом совместимы с принципами самоорганизации и самоопределения, являющимися основными элементами гражданского общества. Таким образом, тот, кто говорит о политике гражданской активности, перемещается в опасную сферу, где возможны превышение полномочий, посягательства на свободу организаций и злоупотребления.

С другой стороны, гражданская активность и общественные деятели уже поставлены в институциональные и правовые рамки, которые как ограничивают, так и обосновывают их возможности и не в последнюю очередь определяют способы, с помощью которых активные граждане могут повлиять на жизнь общества. Другими словами, гражданскому обществу, которое «желает вмешаться в собственные дела», придется научиться воспринимать свои отношения

с государственной властью и собственные условия труда и существования как политическую задачу.<sup>54</sup>

### Развитие консультативных структур в отношениях государство – гражданское общество: от Гражданского форума к Общественной палате Российской Федерации

С 2000 года российское правительство создало целый ряд консультативных форумов и структур для развития диалога и сотрудничества с гражданским обществом. Так, почти у каждого министерства есть подчиняющийся ему совет, однако с разной степенью участия. В то время как одни ведомства, например Министерство промышленности и торговли, успешно сотрудничают со своим советом, другие остаются герметично закрытыми.<sup>55</sup> Бесспорно, что многие из этих советов делают важную работу. Так, например, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека является интересным и важным органом, который своей деятельностью существенно влияет на ситуацию в стране. Советы при министерствах также направлены на то, чтобы обеспечить доступ к политической системе. Однако такие консультативные структуры не означают априори роста демократической культуры и возможностей партиципации. Объединенная экспертократия, получающая все большее распространение и в Германии<sup>56</sup>, выражающаяся в том, что назначенные, а не избранные, советы консультируют правительство, участвуют в разработке политических программ и дают внешнюю оценку политических действий, скорее сопровождается постепенным лишением власти демократических институтов через передачу процессов принятия решений и формирования воли демократически неправомочным органам, а также созданием корпоративистских институтов, которые по своей структуре являются такими же обособленными и недемократическими, как и другие структуры бесконтрольной государственной власти.

54. О понятии и возможностях политики гражданской активности см. также: Embacher/Lang 2008: 238-304; Lang 2009, а также другие доклады, опубликованные в сборнике Olk/Klein/Hartnuss 2009.

55. Интервью с Игорем Юргенсом от 13.04.2009 г.

56. где важнейшие реформы подготавливаются негосударственными и внепарламентскими комиссиями. Например, реформа системы страхования по безработице была разработана комиссией из независимых экспертов от экономики, профсоюзов, объединений и науки. Качество также не всегда определяется независимостью. Реализация законов Хартца (названных так по имени председателя комиссии) связана для нынешнего федерального правительства, по прошествии восьми лет и двух сроков созыва, с определенными трудностями.



Итак, перейдем к органу, в котором противоречия сложившихся консультационных структур между государством и гражданским обществом проявляются наиболее явно: Общественной палате Российской Федерации. Ниже мы очертим развитие событий от первого предложения, сделанного президентом Путиным гражданскому обществу – Гражданского форума 2001 года, вплоть до созыва Общественной палаты, чтобы потом ближе познакомиться с Общественной палатой Российской Федерации.

Шаги, предпринимаемые Кремлем по созданию консультативных структур в отношении гражданского общества, как правило, противоречивы. Это касается и самого первого эффективного шага в этом направлении – Гражданского форума, созванного президентом Путиным и прошедшего осенью 2001 года в Кремле, однако не под кремлевским руководством. То, что взяло свое начало как инициатива Кремля, стало – благодаря умелым действиям деятелей решающего числа общественных организаций на различных этапах подготовительного процесса, а также благодаря готовности Администрации Президента РФ к компромиссам – впечатляющим доказательством существования и силы гражданского общества в России.<sup>57</sup> Как бы ни оценивали Гражданский форум и его последствия (здесь мнения опять же разделились), позитивному результату движения государства и гражданского общества как равноправных партнеров по направлению друг к другу противостоит то, что за большинством состоявшихся на Форуме консультаций ничего не последовало. «Существуют определенные институты взаимодействия, но мы недовольны их результатами. У нас нет принципиального согласия относительно правил взаимодействия между правительством, экономикой и гражданами», – так по окончании второй конференции по Гражданскому форуму в 2003 году охарактеризовал ситуацию Александр Аузан, в то время председатель Высшего координационного совета Конфедерации обществ потребителей, а в настоящий момент президент Института национального проекта «Общественный договор».<sup>58</sup> Были контакты, были дискуссии, но структурных сдвигов не было.

Таким было состояние дел на момент, который Александр Аузан впоследствии охарактеризовал как конец периода, во время которого Кремль делал ставку на «стратегию равноправного диалога».<sup>59</sup>

Сменой вех послужил арест нефтяного магната Михаила Ходорковского – большинство россиян считает его средством взыскания налогов с предприятия; однако задержание Ходорковского стало в нескольких смыслах прецедентом, коснувшимся слишком самоуверенно стремящегося в политику олигарха, который в то же время, основав фонд «Открытая Россия», стал одним из важнейших российских источников финансирования общественных организаций. Кроме того, рамочные условия были осложнены рядом событий, таких как террористические акты в московском театре на Дубровке во время мюзикла «Норд-Ост» (23.10.2002 г.) и в школе № 1 в североосетинском городе Беслане в сентябре 2004 года, и их влиянием на национальную безопасность. Не в последнюю очередь следует упомянуть Оранжевую революцию в Украине в ноябре 2004 года, которая довела до предела и так существовавшие предубеждения против НКО и в особенности их зарубежных спонсоров. Короче говоря, осторожное сближение государства и гражданского общества закончилось в период второго президентства Путина в 2004 году. С этого момента в политической программе стали преобладать темы борьбы с терроризмом, национальной безопасности и чуть позднее – мирового экономического и финансового кризиса.

### Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека

Тем не менее, начинается процесс, который одобрят даже критически настроенные представители НПО в России: учреждение осенью 2004 года, после переизбрания президента Путина, Совета по содействию развитию институтов гражданского общества. Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека был создан указом президента 6 ноября 2004 года «в целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также содействия развитию институтов гражданского общества».<sup>60</sup>

57. Относительно деталей этого этапа планирования см. Fein 2002; далее Bister 2002: 154 и далее. (Библиографические ссылки см.: Lang 2004, сноска 42).

58. Цит. по: Fein 2004: 5.

59. Интервью с Александром Аузаном от 13.04.2009 г. в Москве.

60. Указ Президента Российской Федерации №1417 „О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека“, <http://www.sovetpamfilova.ru/aboutsovets2009/nordoc/732>.

Председатель Совета Элла Памфилова подробнее описывает задачи организации. Название Совета является, по словам Памфиловой, его программой: «содействовать формированию многочисленных площадок для диалога, взаимодействия и сотрудничества между общественными и государственными структурами по широкому комплексу проблем, волнующих людей. ... Чтобы общественные организации в процессе создания широкой антикризисной коалиции несли свою долю ответственности за то, что происходит в стране, к ним должны прислушиваться. Нельзя разделять ответственность, если ты ни на что не влияешь. Она появляется тогда, когда есть способы влияния, когда твое мнение учитывается. Чиновники всех уровней должны быть более открыты к диалогу с общественными организациями. А те, в свою очередь, должны не просто вываливать на государственные структуры кучу проблем, но и предлагать способы их решения, свое участие в их совместном преодолении. Только тогда диалог с властью будет эффективен».<sup>61</sup> Таким образом, можно сказать, что Элла Памфилова и ее Совет являются посредниками между двумя мирами.

В состав Совета, вновь созданного президентом Медведевым в 2009 году, входят известные общественные деятели. Совет является на сегодняшний день, пожалуй, самым важным каналом коммуникации между гражданским обществом и Кремлем. В 2009 году прошло несколько встреч Совета с президентом Медведевым, и именно в Совете (а не в Государственной думе или Общественной палате) были сделаны договоренности между президентом и представителями гражданского общества о переработке законов, касающихся НПО. Иными словами, Совет пользуется уважением и признанием как в Кремле, так и у НПО, критически настроенных по отношению к Кремлю. Источник этого авторитета заслуживает отдельного детального анализа. Наверняка это связано, в первую очередь, с деятелями Совета, включая председателя, и их личной надежностью и авторитетом. Кроме того, мы считаем, и это наша своего рода «рабочая гипотеза», что еще один методический секрет успеха этого института, который может сделать его образцом взаимодействия государства и гражданского общества не только для России, но и для Германии и, возможно, даже для других стран, заключается в работе, составе и/или принципе ведения переговоров. В любой стране сотрудничество между различными секторами выстраивается довольно сложно, и чем большее значение имеет это сотрудничество для дееспособности общества и его

способности к интеграции, тем более значимым является выбор методов для возможных консультаций и кооперации.<sup>62</sup>

## Общественная палата Российской Федерации

Общественная палата является своего рода «эрзац-парламентом», состоящим из 126 представителей общественных организаций, которых не избирают, а назначают. Задача палаты – обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации со всеми уровнями государственной власти. Основу деятельности палаты составляет закон об Общественной палате от 2005 года. То есть, речь идет о «назначенном гражданском обществе», которое в то же время должно представлять общественные интересы в политических органах и контролировать СМИ и исполнительную власть.

Критически настроенные к Кремлю НПО, а также западные наблюдатели быстро сошлись в негативном мнении по отношению к Общественной палате. «Мемориал» пошел еще дальше и уже в феврале 2005 года заявил, что отказывается участвовать в деятельности Общественной палаты: «Гражданское общество и государство должны быть независимыми партнерами в национальном диалоге. Все попытки сконцентрировать этот диалог в одном органе приведут лишь к имитации диалога. При наличии палаты, интегрированной в систему государственной власти, государство будет общаться исключительно с самим собой».<sup>63</sup> И в действительности, многие более или менее известные представители НПО и гражданские активисты до сих пор не мыслят себя членами Общественной палаты. Сведущие люди критикуют ее за то, что она стала еще одним шагом «На пути к приобщению гражданского общества к государственной идеологии».<sup>64</sup> Тот факт, что президент Путин объявил о создании Общественной палаты в рамках пакета мер по борьбе с терроризмом после теракта в Беслане, также не добавило доверия новому институту.

62. Между тем, возникает огромное количество справочников по вопросам участия; см. «Change Management», проект Сандры Ваддок. Насколько нам известно, анализ успешных действующих комитетов относительно структурных условий, контекста и процессов, способствовавших их успеху, пока еще не проводился.

63. «Memorial» 2005: 9 (пер. с немецкого).

64. Название труда Отто Лухтерхандта (Otto Luchterhandt 2006), содержащего детальный анализ законодательных основ и спектра задач Общественной палаты.

61. Памфилова 2009: 1.



Однако менее радикально настроенные эксперты считают, что она не вредит. Некоторые даже признают, что лучше иметь такую организацию, чем не иметь – как, например, Мария Слободская, одна из ведущих членов Общественной палаты.<sup>65</sup> Элла Памфилова считает, что в России должно быть множество подобных институтов – ее первоначально скептическое отношение изменилось со временем, так как, по ее словам, достойные члены Общественной палаты выполняют ценную работу.<sup>66</sup> Другие эксперты также признают, что отдельные члены Общественной палаты делают важную работу,<sup>67</sup> прикладывают все усилия, чтобы обеспечить защиту граждан и общественных организаций,<sup>68</sup> и создают хорошую платформу для обсуждения определенного (ограниченного) круга проблем: политически менее острые вопросы, как, например, улучшение положения людей с ограниченными возможностями, решаются в Общественной палате довольно эффективно.<sup>69</sup> Некоторые видят в Общественной палате доказательство того, что гражданское общество развивается, а консультативные структуры между государством и гражданским обществом расширяются.<sup>70</sup>

Что же это за организация, которая может причинить столько ущерба и одновременно сделать столько позитивного? Институциональная структура Общественной палаты, процедура назначения и сфера компетенции – вопросы действительно сложные.<sup>71</sup> Государство – во всяком случае этого опасаются НПО – само противопоставило себе институт, который будет консультировать его по всем вопросам, касающимся гражданского общества. Здесь возникает системный замкнутый круг, который, с одной стороны, разделяет гражданское общество на политически услышанных (члены палаты) и не услышанных, а, с другой стороны, искусственно сужает область возможных замечаний со стороны гражданского общества и его вмешательства до вопросов, касающихся его собственных рамочных условий. Закон об Общественной палате устанавливает определенные предписания

65. Интервью с Марией Слободской от 15.04.2009 г.

66. Памфилова 2009: 2. Следует заметить, что в ее высказывании «Нам нужно как можно больше подобных организаций» скрывается дипломатичная критика, затрагивающая самый корень проблемы: если Общественная палата станет одной из многих организаций, она утратит ореол единственного, назначенного государством органа гражданского общества, и монополия сменится разнообразием голосов, из которого и должно складываться настоящее гражданское общество.

67. Интервью с Игорем Юргенсом от 09.04.2009 г.

68. Интервью с Марком Урновым от 14.04.2009 г.

69. Интервью с Арсением Рогинским от 13.04.2009 г.

70. Интервью с Михаилом Тарасенко от 09.04.2009 г.

71. Более детальный анализ и критика у О. Лухтерхандта (Luchterhandt 2006).

и запреты,<sup>72</sup> и мы можем проиллюстрировать связанные с этим опасения, руководствуясь опытом Германии.

В 2009 году Федеральное правительство Германии предложило специально созданному *Национальному форуму гражданской активности и участия* проконсультировать правительство по вопросам гражданской активности и оказать поддержку в развитии Национальной стратегии гражданской активности. Для этого 250 влиятельных деятелей гражданского общества и науки встретились на два дня и разработали рекомендации для таких важных сфер, как гражданская активность и образование, социальная политика, инфраструктура для гражданской активности и некоммерческое право. Огромным усилиям и сдвигам в сфере развития участия, ставшим результатом двухдневных переговоров, противостоит тот факт, что в это же самое время Федеральное правительство приняло ряд решений по вопросам защиты данных, борьбы с финансовым кризисом и участия вооруженных сил ФРГ в действиях в Афганистане, в отношении которых отсутствовала позиция гражданского общества. «Гражданское общество» было занято ограниченной темой своих собственных рамочных условий, во всяком случае, так это было воспринято; другие вопросы, которые также были важны для граждан и общественных организаций, остались без внимания. Можно ли и нужно ли обвинять в этом институт Национального форума с его ограниченной сферой компетенций? Или это была все же вина общественных организаций, которые забыли, что их внимание не должно ограничиваться темами, к обсуждению которых их «пригласили», и что они сами должны определять свою повестку дня?

И все же, Общественная палата в силу своего заложенного законом фундамента имеет право участвовать в обсуждении некоторых важных вопросов и располагает средствами для сбора и предоставления информации – серьезный прогресс для системы, в которой каналы взаимодействия между государством и гражданским обществом в значительной степени закрыты, а НПО не хватает финансирования. Можно критиковать то, что «Общественной палате торжественно даруются „права“, которые при внимательном рассмотрении оказываются естественными функциями здорового общественного мнения (например, замечания по законопроектам, критика правительства или скромный минимум в 60 минут ежемесячного вещания на государственных телеканалах и радио)».<sup>73</sup> К опасности монополизации, вследствие которой эти права будут предоставляться только прокрем-

72. Luchterhandt 2006: 6 и далее.

73. Fein 2006: 3.

левски настроенным организациям, в то время как нежелательные будут вынуждены молчать, мы относимся спокойнее многих наблюдателей, так как сложные институты, как правило, начинают жить своей жизнью вне зависимости от намерений их инициаторов.

Консультативные структуры наподобие Ответственной палаты вполне привычны даже в таких стабильных политических системах, как во Франции.<sup>74</sup> Их международная ассоциация AICESIS (Международная ассоциация экономических и социальных советов и подобных учреждений), основанная в 1999 году, насчитывает 60 членов на четырех континентах. Однако, несомненно, им необходим контекст, в рамках которого их рекомендации будут приниматься, их профессиональному мнению будут доверять, а к их советам – прислушиваться.

В самой конструкции Палаты есть ряд недочетов. В ней не было бы необходимости, если бы политическая система хорошо работала.<sup>75</sup> Точнее, в ЭТОЙ Общественной палате не было бы необходимости, если бы политическая система хорошо работала. В сложившихся условиях возникло определенное «политическое напряжение между Общественной палатой и Государственной думой».<sup>76</sup> Иными словами: «При сильном парламенте такой институт как Общественная палата не нужен. При слабом парламенте Палата не способна ничего добиться».<sup>77</sup> Какой спектр полномочий президент и Государственная дума готовы предоставить Общественной палате, стало ясно с самого начала, когда весьма противоречивые изменения закона об НПО принимались в ускоренном порядке как раз перед учреждением Общественной палаты.<sup>78</sup> Уже в этой ситуации протест нескольких десятков назначенных членов Общественной палаты против принятия законов об НПО показал, что Палата, вопреки ожиданиям наблюдателей, не готова беспрекословно и бесконфликтно вписаться в систему власти.

Сложно найти как интеллектуальный, так и институционный подход к этой громоздкой организации (громоздкой не только по составу, но и по положению в российской системе институтов). Однако Общественная палата является не столько причиной, сколько следствием таких недостатков, как слабый парламент, герметично закрытый государственный

аппарат и гражданское общество, в котором (еще) нет прочной связи между гражданами и общественными организациями.

### III. Рамочные условия для гражданского участия и гражданского общества II: Законодательство и административная практика

Российские эксперты, с которыми мы беседовали, описывая отношения между законодательством и правоприменением, часто цитировали русскую поговорку: «Суровость российских законов компенсируется только необязательностью их исполнения»<sup>79</sup>, нередко добавляя к этому тезис о неразвитой правовой культуре: в России больше верят во власть, чем в правила.<sup>80</sup> Согласно опросу 2004 года, большинство считало, что Россия больше нуждается в харизматическом лидере, чем в правовом государстве.<sup>81</sup>

Однако, осознавая границы действенности права и веры в его силу, мы не должны умалять значение правовых вопросов для политики, регулирующей гражданское участие, и для общественного дискурса. Напротив, законодательство и правоприменение последних лет были одной из центральных тем в дискуссиях гражданского общества в России и о России. Особенно бурно обсуждался вызвавший множество споров закон об НКО 2006 года, улучшением которого с середины 2009 года занимается рабочая группа из членов Совета по содействию развитию гражданского общества и правам человека и представителей Администрации Президента РФ, и закон об учреждении Общественной палаты Российской Федерации. Законодательство определяет, какую поддержку получит общественный сектор, насколько его будут ценить, какую степень государственного контроля правительство считает необходимой, чтобы следить за деятельностью общественных организаций, и какая деятельность должна считаться общественно полезной (в отличие от коммерческой и от государственной).

74. Сторонники Общественной палаты охотно ссылаются на Экономический и социальный совет Франции.

75. Дискуссия с Андреем Загорским 15.04.2009 г.

76. Luchterhandt 2006: 7.

77. Petrov 2005: 2, перевод с английского.

78. Fein 2006: 4, Luchterhandt 2006: 28 и далее, 35.

79. Например, интервью с Михаилом Тарасенко (Москва, 09.04.2009 г.) и Ватаняром Ягья (Санкт-Петербург, 17.04.2009 г.).

80. Интервью с Михаилом Тарасенко от 09.04.2009 г.

81. Интервью с Марком Урновым от 14.04.2009 г.

Ниже мы сначала уделим внимание общей законодательной базе, служащей основанием для любого рода общественной деятельности. Затем мы выборочно рассмотрим развитие законодательства в сфере общественных организаций за последние пять лет, включая политические заявления о намерениях, и контекст, в рамках которого принимались изменения законодательства, а также дополним эту картину взглядом на эффективность общественных организаций на практике и их оценкой с точки зрения наиболее влиятельных деятелей. Более близкого рассмотрения заслуживает также российское налоговое законодательство, основная структурная особенность которого по-прежнему состоит в том, что оно не предусматривает для некоммерческой деятельности никаких привилегий перед экономической активностью.

### Общая правовая база

Основополагающие и в этом смысле важные рамки для деятельности гражданского общества и гражданской активности заданы в конституции. Конституция Российской Федерации 1993 года, как и немецкий Основной закон, гарантирует всеобщую свободу собраний и организаций. Согласно статье 30 каждый гражданин имеет право «на объединение», причем «свобода деятельности общественных объединений гарантируется».<sup>82</sup> Эта свобода также включает право создавать общественные объединения на добровольной основе для защиты общих целей, кроме того, право вступать или не вступать в существующие объединения, а также право свободно прекращать членство в них.<sup>83</sup>

Согласно российскому законодательству, существуют конституционные ограничения свободы объединения. В статье 55, ч. 3 Конституции РФ сказано: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Здесь необходимо четко указать на то, что и европейское, и немецкое законодательство допускают государственный контроль неправительственных организаций на законных основаниях. Согласно немецкому законодательству, регулиющему деятельность объединений, союзы должны удовлетворять определенным требованиям, соблюдение которых контролируется государством. Также суще-

ствует возможность запрещать объединения. А германские финансовые органы регулярно проверяют, выполняют ли организации предписания налогового законодательства и законов, регулирующих общественно полезную деятельность. Тот факт, что российское право, например, стремится к прекращению финансирования антигосударственной или криминальной деятельности с помощью соответствующих законов об общественных объединениях, не вызывает принципиальных возражений.

Что же в России относится к правовым рамкам, в которых существует гражданское общество и гражданская активность? Стоит упомянуть, в первую очередь, два закона, касающихся учреждения и деятельности объединений граждан, преследующих некоммерческие цели. Речь идет о законе «Об общественных объединениях», 1995 года и о законе «О некоммерческих организациях», который был принят в 1996 году и с тех пор несколько раз был изменен – ввиду значения этого процесса ниже о нем будет рассказано подробнее.<sup>84</sup>

Закон о некоммерческих организациях регулирует правовой статус, процесс создания и роспуска таких организаций, пользование имуществом, права и обязанности учредителей и т.д. В законе об общественных объединениях 1995 года «общественное объединение» определяется как «добровольное, самоуправляемое (...) формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения».

82. Конституция РФ, [www.constitution.ru](http://www.constitution.ru).

83. Lang 2004: 11.

84. Другие законодательные нормы, наряду с законами «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» имеющие значение для гражданской активности и гражданского общества в России, содержатся в налоговом законодательстве, в гражданском и уголовном праве и в законе «О закрытых административно-территориальных образованиях» 1992 года (здесь мы перечислили только важнейшие области права). Подробнее об этом см.: Nußberger/Schmidt 2007b: 14.

Загвоздка, особенно после принятия нового закона об НКО в 2006 году, заключается в том, что положения, прописанные в обоих законах, зачастую пересекаются, и что для общественных организаций часто неясно, какой закон и какие правила применять. Ситуация усложняется тем, что компетентные государственные ведомства редко дают объяснения и оказывают поддержку.

### Законодательные новеллы 2006 года: бюрократия и контроль

Общественные организации обязаны регистрироваться в соответствующих ведомствах. Обязательная регистрация существует с 1990 года, когда закон СССР «Об общественных объединениях» заменил обязательное государственное лицензирование общественных организаций простой регистрацией. В законе об объединениях 1995 года обязательная регистрация была сохранена, причем уже прошедшие ее организации обязаны были заново регистрироваться в органах министерства юстиции до 1 июля 1999 года, а их уставы подверглись новой проверке. Организациям, не прошедшим эту процедуру, грозила ликвидация.

В целом, обязательная регистрация вполне понятна и соответствует международным обычаям. Однако на практике многие небольшие организации потерпели неудачу из-за этого барьера, просто потому, что они не соответствовали требуемым организационным стандартам. Кроме того, обязательная регистрация открыла некоторым государственным инстанциям лазейку для самовольных, политически мотивированных взысканий вплоть до издевательских процедур. Так, судебные власти не хотели признавать защиту прав человека в уставах правозащитных организаций в качестве цели деятельности организации, так как, по их мнению, она является прерогативой государства. Нечто подобное происходило и с природоохранными организациями.<sup>85</sup> Со стороны гражданского общества слышались пожелания об упрощении процедуры регистрации. Тем не менее, обязательная регистрация была временно принята обеими сторонами без каких-либо принципиальных оговорок.

Ситуация коренным образом изменилась, когда в период президентства Путина, под впечатлением от Оранжевой революции на Украине в 2004 году, российское правительство стало опасаться растущего влияния из-за рубежа. Путин заявил о необходимости выработать новые положения для НПО, чтобы «защитить политическую систему от внеш-

них воздействий, а общество и граждан – от дальнейшего распространения террористических и презирающих человеческое достоинство идеологий, прикрывающихся той или иной маской».<sup>86</sup>

Как и до 2006 года, в России принципиально принимается наличие обязательной регистрации, в том числе и большинством самих организаций, а также тот факт, что государство имеет право контролировать соблюдение законов и определенных минимальных стандартов. Некоторые защищают законы об НПО. Так, один член Общественной палаты указывает на дисциплинирующий эффект обязательной регистрации при формировании организацией принципов внутреннего порядка, касающихся бухгалтерии и менеджмента: «Многие НПО в России хотели быть формально признанными, продолжая при этом оставаться неформальными».<sup>87</sup> Неполитическим организациям в России законы об НПО 2006 года, в любом случае, не повредили, на что указывает и близкий к Кремлю депутат Государственной Думы Сергей Марков.<sup>88</sup> Тем не менее, преобладают критические голоса, в том числе, а скорее даже в первую очередь, из политической среды, ведь и президент Медведев сам выступал с критикой закона, соглашаясь с тем, что законы об НПО уже нанесли достаточно урона, подогревая скрытое враждебное отношение бюрократии к общественным организациям.<sup>89</sup>

Технически неудачна нечеткая область применения закона «Об общественных объединениях», с одной стороны, и закона «О некоммерческих организациях», с другой стороны: в законе нет четкого определения обоих типов организации. В то же время различие «общественных организаций» и «некоммерческих организаций» существенно, прежде всего, в связи с требованием обязательной регистрации. Согласно закону «Об общественных объединениях», регистрация добровольна, а по закону «О некоммерческих организациях» – обязательна. В действительности отдельным организациям на практике тяжело решить, какой закон регулирует их деятельность, и, соответственно, какие правила регистрации и отчетности они должны соблюдать.<sup>90</sup>

85. Bister 2002: 124.

86. Заявление Путина от 16.12.2005, цит. по: Nußberger/Schmidt 2007b: 13.

87. Интервью с Марией Слободской от 15.04.2009 г.

88. Интервью с Сергеем Марковым от 15.04.2009 г.

89. Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 2009.

90. Подробнее об этих правовых проблемах см.: Nußberger/Schmidt 2007b: 15.

На практике за последние годы негативное воздействие на НПО оказывали, прежде всего, возможности контроля. Решающим для судьбы многих организаций стали не столько более жесткие ограничения, накладываемые законами, сколько реализация этих законов в каждом отдельном случае. Очевидно, что изменения в законодательстве 2006 года побудили многих государственных служащих переложить бремя доказывания на общественные организации, а контроль стал осуществляться, в первую очередь, с целью вскрыть возможные факты правонарушений и на их основе ввести запрет. Для многих государственных органов НПО по-прежнему считаются местами отмывания денег, особенно когда средства приходят из-за границы.<sup>91</sup> «В этом, собственно, и заключался политический (...) вектор изменений 2005-2006 гг., когда многие чиновники и политические фигуры стали воспринимать неправительственные, некоммерческие организации как угрозу безопасности или, как сказал президент Медведев 15 апреля с.г., своей бесконтрольной власти (...). Соответственно при проверках и рассмотрении документов НКО (...) правоприменители в первую очередь искали возможные нарушения. Они понимали свою политическую задачу как необходимость какие-то нарушения найти. В результате и получалось (...) наказательное, ограничительное применение этого законодательства».<sup>92</sup> Другие влиятельные представители российского гражданского общества говорят в данном контексте об «абсолютно разрушительном воздействии» законов об НПО: «сильные организации выдерживают, а слабые погибают».<sup>93</sup>

В случае обнаружения факта нарушения закона, организации при повторении подобной ошибки грозит роспуск и исключение из реестра. В 2007 году в России было проинспектировано 13 000 общественных организаций, 90 % из них получили предупреждения, поскольку в них были зафиксированы нарушения.<sup>94</sup> После двух предупреждений власти вправе официально закрыть организацию, и она будет лишена право- и дееспособности. Если правонарушение будет оценено как «грубое», то оно может сразу привести к роспуску организации. Здесь бюрократии, руководствующейся принципами контроля и конфронтации, также открывается масса возможностей для злоупотреблений и самоуправства.<sup>95</sup>

Еще одним элементом устрашения общественных организаций является стоимость регистрации. По величине регистрационных взносов российские НПО приравниваются к экономическим объединениям, для которых минимальная сумма взноса составляет 2000 рублей. Если прибавить к этому затраты на юридические консультации, бухгалтерию и т.д. на сумму в несколько десятков тысяч рублей, то получатся внушительные цифры для российского основателя НПО с довольно скромным бюджетом. Полемиически заостряя проблему, оппозиционный политик и бывший депутат Госдумы Владимир Рыжков заявил, что «НПО в России основать дороже, чем нефтяную компанию».<sup>96</sup>

### 2009 год: Реформа реформы, или синица в руках

Сам президент Медведев предложил весной 2009 года на встрече с Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека либерализовать законодательство об НПО. В обобщенном для немецких СМИ тексте его речи звучит следующее: «Многие государственные служащие видят в НПО опасность для их неограниченной власти. Это характерно, вероятно, не только для нашей страны, предположил Медведев, но у нас этому предшествует довольно сложная традиция. Необходимо изменить налоговое законодательство для НПО, правила сотрудничества между НПО и административными органами, информационную политику, а также участие представителей НПО в качестве экспертов в государственных мероприятиях и слушаниях».<sup>97</sup> Юрий Джибладзе, член Совета, приводит следующие слова президента Медведева на встрече с Советом 15.04.2009г.: «Многие видят в НПО угрозу, бич. Это хоть и не являлось замыслом закона, но стало его последствием».<sup>98</sup> Дебаты в Совете с одобрения Медведева официально публикуются в Интернете.

91. Интервью с Львом Гудковым от 10.04.2009 г.

92. Юрий Джибладзе на совместной пресс-конференции с Эллой Памфиловой и др. 04.08.2009 г., цит. по заявлению для прессы Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, <http://www.sovetpamfilova.ru/pressrel/1846>.

93. Интервью с Арсением Рогинским от 13.04.2009 г.

94. Интервью с Юрием Джибладзе от 16.04.2009 г.

95. Nußberger/Schmidt 2007a: 5; Human Rights Watch 2009: 2.

96. Интервью с Владимиром Рыжковым от 13.04.2009 г.

97. Siegert 2009.

98. Интервью с Юрием Джибладзе от 16.04.2009 г.



После этих консультаций Медведев создал рабочую группу, в которую вошли отдельные члены Совета. Лишь малая часть их предложений вошла в законодательную инициативу президента (к настоящему моменту уже принятую Госдумой). Самое важное политически-юридическое изменение касается причин, по которым неправительственным организациям, в первую очередь, иностранным, могут отказать в регистрации. Из списка вычеркнули такие наиболее критикуемые расплывчатые правовые понятия, как «угроза национальному единству и идентичности» и «угроза культурному наследию». Ссылки на «национальную безопасность», «территориальную неприкосновенность» и «суверенитет», тем не менее, с согласия Совета, остались – как соответствующие международным обычаям.

С практической стороны среди прочего был упрощен процесс регистрации для НПО, уменьшено количество необходимых документов для предоставления в инстанцию, сокращено время, требуемое для подтверждения регистрационных документов. Для тех НПО, чей ежегодный доход составляет менее 3 миллионов рублей и которые не получают средств из-за рубежа, сильно упрощается процедура подачи отчетности; эти упрощения затронули, по оценкам экспертов, 80 % действующих в России организаций. Однако все эти изменения касаются только российских, а не иностранных организаций, действующих в России.

Большинство членов Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека рассматривает найденное решение как первый шаг в правильном направлении. Так, Александр Аузан на второй встрече с президентом Д.А. Медведевым 23.11.2009 года подчеркнул, «что символическими, принципиальными являются изменения законодательства по некоммерческим организациям, хотя и незавершенные, но как политический сигнал – это уже произошло».<sup>99</sup> Председатель Московской Хельсинкской Группы Людмила Алексеева также считает, что запланированные изменения в законодательстве в сфере НКО облегчат деятельность общественных организаций: «Хорошо, что были сделаны такие послабления для некоммерческого сектора. Это – первый шаг к либерализации законодательства».<sup>100</sup>

По мнению Совета, нынешние изменения закона об НПО являются лишь первым этапом процесса реформирования. На втором этапе речь должна

пойти об улучшении экономической ситуации для НПО, о поддержке благотворительности и волонтерства, о налоговых вопросах и др.

Все желаемые изменения законодательства будут перечислены в плане по реализации. На третьем этапе речь пойдет о систематизации законодательства об общественных организациях, об устранении имеющихся противоречий и неясностей в законах – иными словами, о систематическом подходе к поддержке общественных организаций и гражданской активности. Сотрудничество между правительством и общественными организациями также требует адекватной законодательной основы.<sup>101</sup>

### Налоговое законодательство и общественно полезная деятельность в России

Когда 23.11.2009 г. на встрече с Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека президент Медведев предложил создать «институт социально ориентированных общественных организаций», он затронул еще одну тему, имеющую огромное значение для общественных организаций: эти организации должны быть, по мнению Медведева, освобождены от уплаты налогов в том случае, если они действуют в таких сферах, как социальное обеспечение, здравоохранение, забота о людях с ограниченными возможностями или спорт. Поддержкой должны пользоваться также сферы правовой помощи и юридической консультации.<sup>102</sup> Социальные организации должны, наряду с освобождением от уплаты налогов, также получать прямую финансовую поддержку государства, им необходимо отдавать предпочтение в государственных тендерах, а также передавать собственность, которую они смогут использовать для своих целей. Соответствующий законопроект президент уже направил для проверки в Госдуму.

99. Аузан 2009.

100. Репортаж радиостанции «Дойче Велле»: «Fokus Ost-Südost» от 26.06.2009 г.

101. Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека от 23.11.2009 г., <http://sovetpamfilova.ru/pressrel/2102>.

102. На эту тему см. российский блог Фонда им. Белля, <http://blog-boell-net.de/blogs/russland-blog/archive/2009/11/12>.

Очевидно, президент намерен создать в России нечто похожее на благотворительные союзы и закрепить институт общественно полезной деятельности в российской правовой системе – то, что давно фигурирует в германском Положении о взимании налогов, оказывая, с одной стороны, огромное влияние на все налоговое законодательство, с эффектами управления, выходящими далеко за его рамки, вызывая, с другой стороны, противоречивую реакцию как в Германии, так и на европейском уровне.<sup>103</sup> Ожидаемым выгодам с точки зрения эффективности и, прежде всего, экономии в социальной сфере, определяющей интересы британского правительства в работе благотворительных союзов, противостоят настойчивые рыночно-либеральные предубеждения относительно предоставления политических и правовых привилегий определенным сегментам рынка. Вопросы об организации и стимулировании общественной солидарности со стороны государства, а также совместного дискурсивного определения общего блага как совместного проекта, в рамках которого возможно систематическое обсуждение отношений между государством и гражданским обществом, практически не интересуют ни тех, ни других. Однако с точки зрения дискурса гражданского общества, в том числе и в германо-российском контексте, за рамками фискальных интересов государства и финансовых интересов отдельных некоммерческих организаций, они могли бы правильным образом подвести к теме общественно полезной деятельности.

Уже давно в России жалуются на отсутствие налоговых льгот для тех, кто занимается общественно полезной деятельностью, а также на то, что государство не создает стимулов для гражданской активности ради общественного блага. За последние десять лет в данной ситуации почти ничего не изменилось. В том числе и то, что коммерческие и некоммерческие организации, согласно налоговому праву, по сути, приравниваются друг к другу. Так, для общественных организаций по-прежнему действуют обширные обязательства по выплате подоходного налога и взиманию НДС за оказываемые ими бесплатные услуги, при этом сумма НДС рассчитывается исходя из среднерыночной цены на подобные услуги. Возмещение участникам инициатив расходов, возникших в ходе той или иной общественно полезной деятельности (транспорт, телефон и т.д.), считается налогооблагаемым доходом даже в том случае, если человек подтверждает эти расходы соответствующими документами. Еще более абсурдный факт: с людей, пользующихся безвозмездными услугами некоммерческих организаций, взимается налог за то, что полученная услуга (например, предложение образовательной

программы частной школы), согласно налоговому праву, рассматривается как материальная выгода.<sup>104</sup>

Распространенный аргумент против предоставления налоговых преимуществ некоммерческим организациям – опасность уклонения от уплаты налогов и прикрытия коммерческой деятельности общественно полезными целями.<sup>105</sup> Однако этот аргумент неубедителен – уже потому, что опасность нарушений и злоупотребления правом никогда не являлась достаточно веским аргументом против правовых норм; эта опасность – единственная причина сделать действующее законодательство максимально простым, прозрачным и исключаящим любую возможность злоупотребления, а также создать такую правовую культуру, в которой действующее законодательство будет приниматься обществом и будет считаться действительным, надежным и обоснованным.

В остальном представляется целесообразным посредством закона определить новый для России статус общественно полезной деятельности и подвести под него всю ту деятельность, которая совершается ради общего блага и, таким образом, служит общественным интересам. Это снова приводит нас к недавней инициативе президента Медведева. Дополнительно стоит лишь отметить, что общественное благо нельзя постановить декретом сверху или извне: «общественное благо» в современном обществе может быть определено только для общества и самим обществом и, кроме того, оно всегда выступает только во множественном числе.

### Диалог между государством и гражданским обществом – назад в будущее

Общественные деятели в России в течение прошедших 20 лет видели свою роль в том, чтобы контролировать правительство или даже, более того, быть лучшей альтернативой правительству, поскольку они свободны от коррупции и произвола. В связи с этим многие до сих пор усматривают в гражданском обществе «стратегию оппозиции»<sup>106</sup>, верную традициям критически настроенного к власти постсоветского гражданского общества и антитоталитарному импульсу гражданских обществ Восточной Европы, традиционно противопоставлявших себя государству.

104. См.: Lang 2004: 12; Siegert 2005: 3, 5; интервью со Светланой Ганнушкиной от 09.04.2009 г., интервью с Львом Гудковым от 10.04.2009 г., и др.

105. Интервью с Марком Урновым от 14.04.2009 г.

106. Bister 2002: 120.

103. Ernst-Pörksen 2007: 5, 23; Embacher/Lang 2008: 249-252.



Таким образом, есть опасность, что они взвалют на свои плечи непомерный груз: даже самые внимательные «сторожевые псы» не могут обеспечить надежного контроля правительства и администрации, по крайней мере, в смысле жизнеспособной системы разделения власти. Общественные организации не смогут заменить собой ни законодательную, ни исполнительную власть, но в условиях слабой законодательной власти и сложной правовой системы могут попасть в ситуацию постоянной перегрузки. Непосильной будет для них и роль функционального эквивалента политическим партиям.<sup>107</sup> Моральное превосходство перед политической системой может, порой, помогать во время кампаний, однако оно вряд ли поможет повысить собственную эффективность при решении общественных задач. Здесь гражданское общество, рассчитывающее только на собственные силы, также окажется в структурном аспекте на грани своих возможностей, если не будет сотрудничать с сильной исполнительной властью. Не в последнюю очередь стоит заметить, что «оппозиционная стратегия» практически не дает шансов отстоять свою позицию перед парламентом и правительством, тем более в условиях недостаточной поддержки со стороны общественности. Для этого необходимо иметь доступ к тем лицам в государстве, которые ответственны за принятие решений. В течение последних десяти лет непрерывно росло понимание того, что стратегия критической кооперации с государственной властью может оказаться более действенной, чем радикальная оппозиционная стратегия. Принципиально на такое понимание не смог повлиять даже курс гражданско-политической конфронтации, которого какое-то время придерживалась Администрация Президента РФ. Есть вероятность, что начавшаяся в 2009 году тенденция либерализации правовых рамочных условий для общественных организаций приведет к (воз)рождению кооперации и диалога.

В качестве известного примера того, как шаг к стратегии критической кооперации может повлиять на успех общественной организации, можно назвать петербургскую организацию «Гражданский контроль», основанную в 1992 году. Эта организация по защите прав человека и гражданина видит свою задачу в сотрудничестве с властью, чтобы, соблюдая баланс между контролем, распространением информации и просвещением в работе с государственными органами, предотвращать нарушения конституционных прав со стороны милиции, органов безопасности и военных.

Борис Пустынцев, директор «Гражданского контроля», в первую очередь стремится к тому, чтобы «цивилизовать бюрократию».<sup>108</sup> Так, «Гражданский контроль» в различных проектах сотрудничает с милицией Санкт-Петербурга, при этом порой применяя нестандартные методы, как, например, привлечение бывшего офицера МВД в качестве координатора по вопросам милицейской реформы, чтобы лучше понять «другую сторону», то есть государство и милицию.<sup>109</sup> И представители власти в Санкт-Петербурге признают и ценят активность «Гражданского контроля». «Такие организации улучшают работу государственных органов и обеспечивают толерантность в обществе».<sup>110</sup>

107. Арсений Рогинский заявил в интервью, что сильная поддержка «Мемориала» – это тоже показатель дефицита: до тех пор, пока политические партии будут бездействовать, активные граждане будут с большей охотой поддерживать хорошую общественную организацию, которая будет выступать в качестве замены политической партии. Интервью от 13.04.2009г.

108. Интервью с Борисом Пустынцевым от 17.04.2009 г., см. также сайт организации: [www.citwatch.org](http://www.citwatch.org).

109. Taylor 2006: 202.

110. Интервью с Ватаняром Ягья 17.04.2009 г.

- BELYAEVA, Nina** 2009: Freedom of Association and Freedom of Assembly as Implemented in Local Advocacy Campaigns in Russia. Paper presented at the Xth International Academic Conference on Economic and Social Development, Moscow, 7-9 April, 2009.
- BISTER, Anita** 2002: Handlungsspielräume der zivilen Gesellschaft in Russland, in: Gerhard Mangott (Hrsg.): Zur Demokratisierung Russlands, Band 2 – Leadership, Parteien, Regionen und Zivilgesellschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 117-167.
- CROTTY, Jo** 2009: Making a Difference? NGOs and Civil Society Development in Russia, in: Europe-Asia Studies, Vol. 61 (2009), No. 1, S. 85-108.
- EDELMAN** 2009: Edelman Trustbarometer 2009. The Tenth Global Opinion Leaders Study. URL: <http://www.edelman.co.uk/files/trust-barometer-2009.pdf>.
- EDWARDS, Michael** 2004: Civil Society. Cambridge: Polity Press.
- EMBACHER, Serge** 2009: Demokratie! Nein Danke? Demokratieerdruss in Deutschland. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- EMBACHER, Serge/LANG, Susanne** 2008: Lern- und Arbeitsbuch Bürgergesellschaft. Eine Einführung in zentrale bürgerschaftliche Gegenwarts- und Zukunftsfragen. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- ENQUETE-KOMMISSION** 2002: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Schriftenreihe der Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages. Opladen: Leske + Budrich.
- FEIN, Elke** 2002: Zivilgesellschaftlicher Paradigmenwechsel oder PR-Aktion? Zum ersten allrussischen "Bürgerforum" im Kreml, in: Osteuropa - Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 52. Jahrgang (2002), Heft 2, S. 158-179.
- FEIN, Elke** 2004: Russlands Zivilgesellschaft und der Staat, in: Russland-Analysen 35/04 vom 3.09.2004, S. 5. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen035.pdf>.
- FEIN, Elke** 2006: Potjomkinsches Parlament und Papiertiger. Die russische Gesellschaftskammer, in: Russland-Analysen 87/06 vom 27.01.2006, S. 2-4. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen087.pdf>.
- FRÖHLICH, Christian** 2009: Internationale Förderung und politische Kultur in der russischen Zivilgesellschaft. Das Beispiel der NGOs in der Behindertenhilfe, in: Russland-Analysen 188/09 vom 25.09.2009, S. 2-5. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen188.pdf>.
- GENSICKE, Thomas/PICOT, Sibylle/GEISS, Sabine** 2006: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Wiesbaden: VS-Verlag.
- GORSCHKOW, M.K./ANDREJEW, A.L./ANIKIN, V.A./BYSSOW, L.G./BARASCH, R.JE./PETUCHOW, W.W./TICHONOWA, N.E.** 2008: Soziologische Dimensionen der russischen Identität. hrsg. vom Soziologischen Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften und der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation.
- HENDERSON, Sarah L.** 2002: Selling Civil Society. Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia, in: Comparative Political Studies, Vol 35 (2002), Heft 2, S. 139-167.
- HUMAN RIGHTS WATCH** 2009: An Uncivil Approach to Civil Society. Continuing State Curbs on Independent NGOs and Activists in Russia. URL: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/16/uncivil-approach-civil-society>.
- KÖNIG, Corinna/MÄNNEL, Michael** 2009: Struktur und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland am Ende der Putinzeit, in: Russland-Analysen 181/09 vom 24.04.2009, S. 3-10. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen181.pdf> [Stand 28.12.2009].
- LANG, Susanne** 2004: Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Russland. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Europäische Politik, Politikinformation Osteuropa, Heft 116. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/01930.pdf>.
- LANG, Susanne** 2009: Und sie bewegt sich doch ... Eine Dekade Engagementpolitik auf Bundesebene, in: Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hrsg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 329-351.
- LUCHTERHANDT, Otto** 2006: Auf dem Wege zur Gleichschaltung der Zivilgesellschaft: Die Gesellschaftskammer Russlands. Diskussionspapier der Forschungsgruppe Russland/GUS, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, FG5 2006/04. Mai 2006. URL: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3004](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3004).
- MEMORIAL** 2005: Erklärung zur geplanten "Gesellschaftskammer der Russischen Föderation", in: Russland-Analysen 59/05 vom 11.3.2005, S. 8-9. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen059.pdf>.
- MERTES, Michael** 2006: Rückschritte in Russland. Zur Reform des NGO-Gesetzes, in: Die politische Meinung, Monatsschrift zu Fragen der Zeit, Vol. 51 (2006), S. 434-445.
- MÜLLER, Kathrin** 2009: Der Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die regionalen Governance-Strukturen. Das Beispiel Nish-nij Nowgorod, in: Russland-Analysen 188/09 vom 25.09.2009, S. 12-15. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen188.pdf>.
- NUßBERGER, Angelika/SCHMIDT, Carmen** 2007a: Vereinsleben auf Russisch oder Don Quichote und die russische Bürokratie, in: Russland-Analysen 138/07 vom 15.06.2007, S. 2-8. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen138.pdf> [Stand 28.12.2009].

- NUßBERGER, Angelika/SCHMIDT, Carmen** 2007b: Zensur der Zivilgesellschaft in Russland. Die umstrittene Neuregelung zu den Nichtregierungsorganisationen, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, Vol. 34 (2007), Heft 1, S. 12-21.
- OLK, Thomas/KLEIN, Ansgar/HARTNUSS, Birger (Hrsg.)** 2009: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- PETROV, Nikolay** 2005: The Blessing and Curse of the Public Chamber. The Moscow Times vom 24.07.2005. URL: <http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/72980.htm>.
- ROTH, Roland** 2009: Erfolgreiches Scheitern, Demokratie Macht Bürgergesellschaft - Partizipationsbedarf und hindernisse. Impulsbeitrag zur 36. Sitzung des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung am 4. Dezember 2009. <http://www.fes.de/buergergesellschaft/debatten/index.htm>.
- SCHMIDT, Diana** 2006: Neues (und Altes) in Sachen NGO-Gesetz, in: Russland-Analysen 103/06 vom 09.06.2006, S. 5-9. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen103.pdf>.
- SCHRÖDER, Hans-Henning** 2009: Der Präsident und die 'Zivilgesellschaft', in: Russland-Analysen 181/09 vom 24.04.2009, S. 2. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen181.pdf>.
- SIEGERT, Jens** 2005: NGOs in Russland, in: Russland-Analysen 59/05 vom 11.03.2005, S. 2-6. URL: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen059.pdf>.
- SIEGERT, Jens** 2009: Medwedjew blinkt schon wieder liberal. Russland-Blog der Heinrich-Böll-Stiftung. URL: <http://blog.boell-net.de/blogs/russland-blog/archive/2009/04/15/medwedjew-blinkt-schon-wieder-liberal.aspx>.
- TAYLOR, Brian D.** 2006: Law Enforcement and Civil Society in Russia, in: Europe-Asia Studies, Vol. 58 (2006), No. 2 (March 2006), S. 193-213.
- АУЗАН Александр** 2009: Выступление в рамках встречи Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека с президентом Медведевым 23 ноября 2009г. // Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 23 ноября 2009г. URL: <http://www.sovetpamfilova.ru/pressrel/2102>.
- БЕЛОВ Евгений** 2009: Неколичественные организации // Власть, № 25 (2009). URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1194559>.
- ДУБИН Б.В. / ГУДКОВ Л.Д. / ЗОРКАЯ Н.А.** 2008: Постсоветский Человек и гражданское общество. Московская школа политических исследований, Москва.
- КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** 1993: <http://www.constitution.ru/>.
- КУЗЬМИНОВ Ярослав** 2009. Выступление в рамках встречи Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека с президентом Медведевым 23 ноября 2009г. // Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 23 ноября 2009г. URL: <http://www.sovetpamfilova.ru/pressrel/2102>.
- ЛЕВАДА-ЦЕНТР** 2008: Общественное мнение – 2008. Москва. URL: [http://files.wyw.ru/wyw\\_file?id=2612342#](http://files.wyw.ru/wyw_file?id=2612342#).
- ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** 2008: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2007 год. Москва. URL: <http://www.oprf.ru/files/final.pdf>.
- ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** 2009: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2008 год. Москва. URL: <http://www.oprf.ru/files/Dk-OPRF-2008.pdf>.
- ПАМФИЛОВА Элла** 2009: Россия как сообщество личностей. URL: <http://www.sovetpamfilova.ru/Directspeech/1703>.
- ТОПОЛЕВА-СОЛДУНОВА Елена** 2008: Готовность граждан к волонтерской и благотворительной деятельности через НКО: Факторы мотивации и демотивации // Общественная палата Российской Федерации (под ред.). Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний. Москва. С. 132-135. URL: <http://www.oprf.ru/files/sbornikemp.pdf>.
- ЦИРКОН / Агентство социальной информации (под ред.)** 2008. Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы. Москва. URL: [http://www.asi.org.ru/asi3/rws\\_asi.nsf/va\\_WebResourcesFiles/E62808BEA3EF01F1C3257479006BB4FD/\\$File/Report\\_Public\\_Opinion.pdf](http://www.asi.org.ru/asi3/rws_asi.nsf/va_WebResourcesFiles/E62808BEA3EF01F1C3257479006BB4FD/$File/Report_Public_Opinion.pdf).

## Список экспертов, с которыми велись интервью

В Москве  
(09–16.04.2009 г.)

**Анастасия АКРАМОВСКАЯ**, САФ Россия, 13.04.2009 г.  
**Анастасия АСЕЕВА**, Московская Хельсинкская Группа, 16.04.2009 г.  
**Александр АУЗАН**, Институт национального проекта «Общественный договор», 13.04.2009 г.  
**Нина БЕЛЯЕВА**, Государственный университет – Высшая школа экономики, 08.04.2009 г.  
**Фальк БОМСДОРФ**, бывший руководитель Филиала Фонда им. Фридриха Науманна в Москве, 15.04.2009 г.  
**Вадим БОРИСОВ**, Международная Федерация Металлистов, 13.04.2009 г.  
**Томас ВИДЕ**, газета «Хандельсблатт», 14.04.2009 г.  
**Людмила ВИНОГРАДОВА**, Независимая психиатрическая ассоциация России, 15.04.2009 г.  
**Светлана ГАННУШКИНА**, Комитет «Гражданское содействие», 09.04.2009 г.  
**Евгений ГОНТМАХЕР**, Центр социальной политики Института экономики РАН  
**Лев ГУДКОВ**, Левада-Центр, 10.04.2009 г.  
**Юрий ДЖИБЛАДЗЕ**, Центр развития демократии и прав человека, 16.04.2009 г.  
**Роман ДОБРОХОТОВ**, Демократическое движение «Мы»  
**Александр ДЫНКИН**, Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 16.04.2009 г.  
**Андрей ЗАГОРСКИЙ**, Московский государственный институт международных отношений (университет), 15.04.2009 г.  
**Райнхард КРУММ**, Филиал Фонда им. Фридриха Эберта в РФ, 10.04.2009 г.  
**Владимир ЛУКИН**, Уполномоченный по правам человека в РФ, 10.04.2009 г.  
**Сергей МАРКОВ**, депутат Государственной думы, заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций, 15.04.2009 г.  
**Валентина МЕЛЬНИКОВА**, Союз комитетов солдатских матерей, 15.04.2009 г.  
**Вячеслав НИКОНОВ**, Фонд «Русский мир», 13.04.2009 г.  
**Николай ПЕТРОВ**, Московский центр Карнеги, 10.04.2009 г.  
**Владимир ПЕТУХОВ**, Институт социологии РАН, 15.04.2009 г.  
**Мара ПОЛЯКОВА**, Независимый экспертно-правовой совет, 16.04.2009 г.  
**Ян РАЧИНСКИЙ**, «Мемориал», 13.04.2009 г.  
**Арсений РОГИНСКИЙ**, «Мемориал», 13.04.2009 г.  
**Владимир РЫЖКОВ**, Государственный университет – Высшая школа экономики, 13.04.2009 г.  
**Андрей РЯБОВ**, Московский центр Карнеги, 14.04.2009 г.  
**Мария СЛОБОДСКАЯ**, Общественная палата РФ, 15.04.2009 г.  
**Андрей СОРОКИН**, издательство «РОССПЭН», 14.04.2009 г.  
**Нина ТАГАНКИНА**, Московская Хельсинкская Группа, 16.04.2009 г.  
**Михаил ТАРАСЕНКО**, депутат Государственной думы РФ, член Комитета по труду и социальной политике, председатель Горно-металлургического профсоюза России, 09.04.2009 г.  
**Наталья ТИХОНОВА**, Институт социологии РАН, 15.04.2009 г.  
**Елена ТОПОЛЕВА**, Агентство социальной информации, 13.04.2009 г.  
**Мария УНРАУ**, Филиал Фонда им. Фридриха Эберта в РФ, 10.04.2009 г.  
**Марк УРНОВ**, Государственный университет – Высшая школа экономики, 14.04.2009 г.  
**Ирина ХАЛИЙ**, Институт социологии РАН, 15.04.2009 г.  
**Соня ЦЕКРИ**, газета «Зюддойче Цайтунг», 14.04.2009 г.  
**Игорь ЮРГЕНС**, Институт современного развития, 09.04.2009 г.

В Санкт-Петербурге

**Ватаняр ЯГЪЯ**, 17.04.2009 г.  
**Борис ПУСТЫНЦЕВ**, 17.04.2009 г.  
**Петер ШАЛЛЕР**, Генеральный консул ФРГ в Санкт-Петербурге  
**Михаэль ШОЛЬЦ**, Генеральное консульство ФРГ в Санкт-Петербурге

В Новосибирске

**Надежда ВАВИЛИНА**, Комиссия Общественной палаты РФ по региональному развитию  
**Илья СТАХЕЕВ**, В 52 – Strategic Marketing Communications  
**Татьяна ТКАЧЕНКО**, Открытая Сибирь – агентство регионального развития





#### Об авторах

**Доктор Михаэль Бюрш** – с 1997 по 2009 гг. являлся членом немецкого Бундестага, впоследствии – председатель подкомитета «Гражданские инициативы».

**Доктор Сюзанна Ланг** – политический консультант по вопросам, находящимся на стыке политики и экономики с акцентом на проблему «гражданское общество».

**Александра Хертель** – с 2008 года работает в качестве научного референта в «Центре корпоративного гражданства Германии» (ЦКГГ).

#### Выходные данные

Фонд имени Фридриха Эберта | Сектор Центральная и Восточная Европа  
Отдела Международного Диалога  
Хирошимаштрассе 28 | 10785 Берлин | Германия

Ответственное лицо:

Доктор Маттис Бубе, руководитель, Сектор Центральная и Восточная Европа

Тел.: ++49-30-269-35-7726 | Факс: ++49-30-269-35-9250  
[www.fes.de/international/moe/](http://www.fes.de/international/moe/)

Вопросы, заказы / Контакт:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)