

Предложения III Общероссийского гражданского форума

21 – 22 ноября 2015 года, Москва

(Подготовлены Оргкомитетом по поручению Форума)

Цель Общероссийского гражданского форума как сообщества организаций, гражданских активистов и экспертов – модернизация страны путем реформ на основе универсальных ценностей гуманизма, прав и достоинства человека, доверия, сотрудничества и солидарности граждан в организации социума, способствующего повышению качества жизни.

Предложения Форума – это экспертная и гражданская позиция сотен людей со всей России, которым небезразлично будущее своей страны.

Предложения направлены на улучшение качества государственного управления, развитие общественных и частных институтов через стимулирование здоровой конкуренции на рынках социальных услуг, развитие системы общественного контроля и защиты прав граждан.

Предложения адресованы, в первую очередь, самим общественным институтам, но также и властям всех уровней: это общественный запрос, и он не должен быть проигнорирован. Форум приглашает государственные институты к обсуждению этих инициатив и готов принимать деятельное участие в их реализации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО	3
1.1. Некоммерческий сектор	3
1.2. Общественный контроль	13
1.3. Качество государственных услуг	15
1.4. Контрольно-надзорная деятельность	17
1.5. Профилактика конфликтов	19
1.6. Выборы и референдумы	23
2. СОЦИУМ	26
2.1. Местное самоуправление	26
2.2. Социальное предпринимательство	29
2.3. здравоохранение	31
2.4. Образование	34
2.5. Миграция	38
2.6. Правоохранительная система	40
2.7. СМИ и журналистика	44
2.8. ЖКХ	46
2.9. Экология	50
3. Глобальные вызовы и гражданский диалог	55

1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

1.1. Некоммерческий сектор

Экспертная площадка

«Создание условий для развития некоммерческого сектора экономики»

Поддержка социально ориентированных НКО

Некоммерческие организации в России сталкиваются с общей проблемой – противоречивой политикой государства. С одной стороны, все уровни власти декларируют заинтересованность в развитом институте социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО), обсуждают позитивные изменения законодательства. С другой, происходят массовые отказы в регистрации новых НКО, многочисленные проверки действующих, при этом эффективные программы государственной поддержки сектора сокращаются.

С 2010 до 2014 года включительно в России действовала Программа поддержки социально ориентированных НКО, за реализацию которой отвечало Минэкономразвития России. Анализ, проведенный экспертами ОГФ, свидетельствует о ее социально-экономической и бюджетной эффективности. Программа субсидировала работу НКО по оказанию населению услуг, которые не предоставляются государственными и муниципальными учреждениями. Благодаря ее поддержке создавались и тиражировались новые подходы, методы и технологии работы, а также выявлялись те целевые группы в регионах, чьи проблемы необходимо решать в первую очередь. При этом программа демонстрировала хорошее соотношение цены и качества по сравнению с другими федеральными и региональными программами в социальной сфере, а также содействовала привлечению софинансирования на социальные проекты. Ранее предполагалось, что эта программа будет действовать до 2020 года. В проекте бюджета на 2016 год средств на ее реализацию не предусмотрено.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- сохранить в 2016 году с учетом инфляции финансирование подпрограммы «Повышение эффективности государственной

- поддержки социально ориентированных НКО» государственной программы «Социальная поддержка граждан» на уровне 2015 года;
- повысить публичность проектов, реализуемых на средства государственных и муниципальных субсидий, переданных как напрямую в НКО, так и при их посредничестве в другие некоммерческие организации, путем введения обязанности размещать содержательные отчеты организаций в Интернете;
 - утвердить типовые уставы для различных организационно-правовых форм НКО, при использовании которых будут минимизированы риски отказа в регистрации (типовые уставы разработаны Ассоциацией «Юристы за гражданское общество»);
 - банковскому сообществу при определении стоимости обслуживания рассматривать возможность создания наиболее благоприятных условий для некоммерческих организаций, работающих в общественных интересах.

«Иностранные агенты»

Социально ориентированные НКО все чаще попадают в реестр «выполняющих функции иностранного агента» и подвергаются различным формам дискриминации. По состоянию на 5 ноября 2015 года в соответствующем реестре Минюста России находится уже 100 организаций (из них 9 ликвидировались, еще 6 перестали быть «агентами»).

Исключительно для некоммерческих организаций введено неоправданно широкое и размытое определение «политической деятельности», позволяющее квалифицировать таким образом практически любую активность организации. Вследствие этого «агентами» становятся за проведение семинаров, поддержку НКО со стороны представителей зарубежных организаций, анонсы мероприятий, проводимых другими организациями, издание правозащитной литературы, проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов и многое другое.

Теоретически стать «агентом» можно не имея финансирования от иностранных организаций, а получив деньги от российских лиц, но через иностранные счета, либо, например, взыскав их по решению суда или купив иностранные ценные бумаги, программное обеспечение, любую другую продукцию. Даже минимальные поступления из упомянутых источников

могут приводить к попаданию организаций в реестр. При добровольном возврате средств, организации все равно признают «агентами».

Нормы законодательства об «иностранных агентах» не только не достигают цели устранения иностранного влияния на российскую политику, но создают серьезные риски внутри страны, усугубляют кризис доверия в обществе и мешают конструктивному межсекторному взаимодействию и партнерству власти, бизнеса, НКО и граждан во всех сферах.

В регионах зачисление организаций в реестр нередко становится способом расправы с «неудобными», с теми, кто разоблачает коррупцию, злоупотребления властью, ведет социально ориентированную деятельность. Организации, настроенные до зачисления их в реестр на взаимодействие с властью, после попадания в него вымываются из пространства конструктивного диалога. Иногда это приводит к радикализации их позиций.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- вместо дискриминационного статуса «НКО, выполняющая функции иностранного агента» разработать альтернативное понятие – об иностранном лоббизме (при этом все вводимые в законодательство определения должны быть четкими, позволяющими прогнозировать правовые последствия его применения, а ответственность – соразмерной).
- до принятия соответствующих поправок ввести мораторий на применение норм законодательства об «агентах» или изменить определение политической деятельности (с максимально широкого, под которое может быть подведена практически любая деятельность НКО, на близкое к устоявшемуся в публичном праве, которым бы охватывалась исключительно деятельность, связанная с выдвижением кандидатов на выборах Президента РФ, депутатов Госдумы РФ и региональных законодательных органов власти, участием в указанных выборах, а также в работе избранных органов) с одновременным исключением из понятия «иностранное финансирование» средств с личных счетов граждан России, размещенных в других странах; ресурсов международных организаций, участником которых является Российская Федерация; финансирования от других российских НКО,

- которые в момент его передачи не являлись «агентами»; неизрасходованных (возвращенных) ресурсов;
- ввести прозрачную процедуру аккредитации иностранных доноров или программ иностранных доноров. Не рассматривать аккредитованные источники как иностранные для целей закона об «иностранцах»;
 - помнить о высокой важности для поддержания развития некоммерческого сектора солидарных действий. Необходимо поддерживать и развивать проекты и площадки, в рамках которых организации, признанные «агентами», и все остальные продолжали бы сотрудничество.

Предоставление социальных услуг

Ситуация с рисками использования иностранных средств усугубляется недостаточностью российского финансирования. НКО дискриминируются по сравнению с государственными и муниципальными учреждениями (во многих регионах для последних существуют льготы по налогам на транспорт, землю и имущество, они обладают преимуществами доступа к средствам бюджетов и инфраструктуре, а сотрудники таких организаций поощряются социальными гарантиями и льготами).

Наблюдается парадоксальная ситуация, при которой приоритеты поддержки НКО и их проекты отбираются одними органами власти, а за реализацию социальных задач зачастую отвечают другие. Предоставление населению подавляющей части услуг в социальной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. Монополизм в системе оказания социальных услуг приводит к тому, что учреждения слабо заинтересованы в повышении их качества и эффективности. Малопрозрачной остается и система принятия решений органов публичной власти в отношении объемов, разнообразия и качества социальных услуг. При этом НКО являются более гибким по сравнению с ведомственной сетью инструментом решения социальных проблем. Они ориентированы на выведение граждан из трудной жизненной ситуации и превращение их из пассивных получателей поддержки в активных участников собственной жизни и жизни страны. Проекты НКО с

доказанной эффективностью целесообразно переводить на финансирование через соцзаказ вместо конкурса грантов/субсидий.

Дискриминируются НКО и по сравнению с малым и средним бизнесом: нет субсидий по процентным ставкам и госгарантий по кредитам. Часть проблем являются общими для некоммерческих и малых коммерческих организаций: проверки, несовершенство госзакупок и т. д.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- разработать и внести изменения в постановление Правительства РФ №1236 от 24 ноября 2014 года «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг» в целях существенной детализации состава услуг с учетом целевых категорий получателей и задач социального обслуживания;
- внести дополнения в приказы Минтруда России об утверждении примерных порядков предоставления социальных услуг с целью включения в их состав стандартов социальных услуг, соответствующих требованиям, определенным Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- направить в субъекты РФ разъяснения в целях унификации трактовки понятий «объем социальной услуги», «сроки предоставления социальной услуги», «результат предоставления социальной услуги», «условия предоставления социальной услуги»;
- проработать вопрос о нормативном правовом регулировании авансирования оказания социальных услуг;
- разработать меры по стимулированию и поддержке системного практикоориентированного обучения заинтересованных представителей НКО на основе накопленного методического инструментария, отражающего современный уровень знаний и лучшие практики. Также провести мониторинг программ, проектов, текущей деятельности социально ориентированных НКО в целях выявления востребованных и результативных услуг, оказываемых гражданам, и их включения в утверждаемые перечни социальных услуг;
- обеспечить соблюдение принципа недискриминации участников одного и того же рынка социально-значимых услуг. Создать законодательные ограничения на установление льгот государственным

и муниципальным учреждениям по региональным и местным налогам без установления таких же льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги;

- распространить на некоммерческие организации возможности доступа к инфраструктуре государственной поддержки, которыми обладает малый и средний бизнес.

Межсекторное взаимодействие в решении социальных задач

В настоящее время все еще очень мало долгосрочных социальных проектов, нацеленных на устойчивые изменения, в которых задействованы три стороны: государственный сектор, бизнес, НКО. При этом, по экспертной оценке, такие проекты имеют больше шансов на успех и скорее приводят к реальным социальным изменениям. Это связано с разноплановыми ресурсами, разными экспертными областями и синергетическими эффектами. Концепция трехсекторного взаимодействия по принципу «государство – заказчик, бизнес – инвестор, НКО – исполнитель» постепенно сменяется моделью «трех равных партнеров с гибким функционалом».

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- развивать механизмы, направленные на решение определенной социальной проблем, источниками финансирования которых являются сразу несколько секторов экономики (фонды местных сообществ, агентства городского развития, конкурсы на консолидированный бюджет и др.);
- СМИ и контрольным органам не считать интервью и комментарии представителей компаний по вопросам корпоративной социальной ответственности бизнеса, социального партнерства и благотворительности рекламными материалами. Рекомендовать СМИ шире упоминать в таких материалах полные наименования компаний (внести изменения в Федеральный закон «О рекламе» в части неотнесения к рекламе упоминания наименования (имени) лиц в сообщениях о корпоративной социальной ответственности бизнеса, социальном партнерстве и благотворительности).

Исследования и качественная аналитика

Несмотря на многочисленные исследования (с 2007 года только через президентские гранты на эти цели выделено 1,268 млрд рублей), российский некоммерческий сектор по-прежнему представляет собой не очень понятный для неспециалистов и относительно слабо проанализированный сегмент.

Это объясняется тем, что итоги значительного числа профинансированных исследований обществу не известны. Методики и результаты опубликованных – зачастую несопоставимы. При постановке задач разработчики обычно не ориентируются на потребности практиков, а последние не умеют или не хотят использовать исследования в своей деятельности. Это приводит к сохранению белых пятен на карте исследований. С другой стороны – к запаздыванию применения многих из них на практике, с третьей – к преобладанию некачественных исследований и манипулированию общественным мнением.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- инициировать работу по инвентаризации существующей исследовательской информации с целью сопоставления и выделения надежных данных о состоянии «третьего сектора». Отобрать из результатов различных исследований последнего времени ряд обоснованных фактов и аргументированных утверждений о сегодняшнем состоянии гражданского общества в России, общественной активности и способности россиян к самоорганизации. Цель - предложить социологически обоснованное, но, в то же время, популярное описание «третьего сектора», собрать палитру исследовательских фактов и ввести их в оборот профессиональных и общественных дискуссий;
- согласовать позиции некоммерческого сектора в области государственной отчетности (сегодня она одновременно избыточна и недостаточно информативна). Когда консолидированная позиция будет выработана, с участием представителей Минюста России, Росстата России, Минэкономразвития России, ФНС России и других заинтересованных ведомств проработать вопрос об оптимизации государственной отчетности НКО (количества и качества отчетных инструментов);

- выработать предложения по повышению сопоставимости данных, собираемых различными министерствами и ведомствами (показатели и методики часто меняются, в реестрах размещены преимущественно данные на текущую дату, зачастую их невозможно экспортировать и т.д.); более эффективно использовать потенциал накопленной органами государственной власти информации.

Стимулирование благотворительной и иной социально ориентированной некоммерческой деятельности

По уровню развития некоммерческой, в том числе, благотворительной деятельности Россия по-прежнему уступает многим странам: объемы денежных пожертвований у нас ниже, благотворительных фондов, как частных, так и корпоративных – меньше; корпоративная филантропия развита недостаточно.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- предоставить возможность получения налогового вычета в связи с совершенными пожертвованиями из дивидендов по аналогии с налоговым вычетом при совершении пожертвований из средств, облагаемых НДФЛ, установив соответствующее ограничение по сумме;
- не квалифицировать поступления от напрямую связанной с уставной деятельностью некоммерческой организации платной деятельности как доходы, приравняв их к целевым поступлениям.

Также **Общероссийский гражданский форум настаивает** на принятии своих предложений 2014 года:

- признать благотворительной деятельностью пожертвования в целевые капиталы. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизмов формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» с поправками в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» предусматривает признание пожертвований на формирование или пополнение целевого капитала

НКО благотворительной деятельностью, если такие пожертвования осуществляются в целях, соответствующих целям благотворительной деятельности. Его принятие будет способствовать институционализации благотворительности и развитию ее современных форм, обеспечивающих долгосрочный эффект. Благотворительные организации смогут создавать собственные целевые капиталы для поддержания устойчивости деятельности, получать целевые средства от специализированных фондов управления целевым капиталом, а также, если согласен благотворитель, участвовать в формировании и пополнении целевых капиталов других НКО. При этом будет сохраняться адресность такой деятельности, поскольку цели и порядок использования пожертвований будут определяться благотворителями. Фактически благотворителю предоставляется возможность выбора формы благотворительности: направить пожертвование на удовлетворение текущих потребностей организаций либо капитализировать его с направлением получаемых доходов на решение социальных проблем. Предлагаемые новации востребованы ведущими российскими предпринимателями и позволят привлечь долгосрочное финансирование в социальную сферу;

- предоставить возможность «пожертвовать» в НКО налоговый вычет в связи с основным пожертвованием. Законопроект «О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» содержит механизм предоставления налогоплательщику такого права. По проекту вычет должны перевести напрямую НКО сами налоговые органы, при этом получатель пожертвований представляет им единое заявление на получение вычетов по всем жертвователям, а не отдельное по каждому;
- разрешить юридическим лицам относить на затраты при определении базы по налогу на прибыль передачу средств в НКО в пределах объемов, в которых можно относить на затраты рекламную деятельность (виды рекламной деятельности, для которых установлено минимальное ограничение). С точки зрения бизнеса, это идентичные задачи – формирование позитивного имиджа, продвижение, то есть реклама. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 270 и 274 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»

позволяет компаниям уменьшать налогооблагаемую базу на расходы по пожертвованиям, но не более лимита расходов на «иные виды рекламы» (1% выручки от реализации). Таким образом, предлагается предоставить налогоплательщикам право выбора между текущими расходами на спонсорство, проведение розыгрышей и пожертвованиями некоммерческим организациям.

Для устранения из законодательства о НКО коллизионных норм, появившихся в связи с внесением изменений в Главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ, **Общероссийский гражданский форум рекомендует** поддержать предложения по совершенствованию законодательства, выработанные Советом при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека, согласившись с целесообразностью следующего подхода:

- трансформировать Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (как выполнивший свое предназначение в становлении некоммерческого сектора в России) в федеральный закон об особенностях государственной регистрации, контроля и поддержки некоммерческих организаций, содержащий преимущественно административно-правовые нормы;
- трансформировать Федеральный закон «Об общественных объединениях» в федеральный закон об объединениях граждан;
- внести изменения в законы об отдельных видах некоммерческих организаций и, при необходимости, разработать новые специальные законы.

Такой подход позволит систематизировать нормативно-правовое регулирование вопросов создания и деятельности некоммерческих организаций, что, в свою очередь, окажет позитивное влияние на дальнейшее развитие институтов гражданского общества в Российской Федерации.

1.2. Общественный контроль

Экспертная площадка

«Расширение возможностей граждан для общественного контроля»

Общественный контроль – один из типов гражданского участия, необходимый для противодействия неэффективности и коррупции государственных органов, попыткам, в том числе, частных лиц и бизнеса, нарушать законы, необоснованному расходованию бюджетных средств. Этот механизм нужен для стабильного развития нашей страны.

Поэтому важно создавать условия для развития этого института, расширять полномочия и круг субъектов общественного контроля. В прошлом году Общероссийский гражданский форум предлагал поправки, при принятии которых субъектами контроля станут граждане и некоммерческие организации, а общественные наблюдательные комиссии (ОНК) смогут посещать специальные учреждения управлений ФМС для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства. Если предложения по расширению полномочий ОНК в этой части были частично реализованы, то перечень субъектов общественного контроля так и остался неполным.

Общероссийский гражданский форум настаивает на принятии своих предложений 2014 года:

- внести изменения в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив общественные объединения и иные некоммерческие организации, а также граждан РФ в число субъектов общественного контроля;
- внести изменения в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»: обязать сотрудников соответствующих учреждений представлять членам ОНК личные дела заключенных (с их согласия) в случае необходимости, а также расширить права ОНК, в частности:
- продлить сроки полномочий членов ОНК до пяти лет (вместо трех);
- сделать понятной и прозрачной действующую в Общественной палате РФ процедуру выборов и утверждения членов ОНК;

- обязать начальников мест принудительного содержания представлять в письменном виде решение об ограничении права членов ОНК посещать учреждения, знакомиться с документами и использовать аудио, видеотехнику, а также измерительное оборудование;
- расширить перечень объектов контроля ОНК, включив в него: места содержания задержанных по подозрению в совершении преступления, принадлежащие органам внутренних дел, органам контроля за оборотом наркотиков, службе судебных приставов, таможенной службе; конвойные помещения судов; транспортные средства, используемые для перемещения задержанных, подследственных и осужденных; места в зданиях международных аэропортов, где находятся лица, получившие отказ в пересечении государственной границы России;
- предоставить право членам ОНК привлекать при проверке учреждений доверенных специалистов: врача, юриста, психолога, социального работника, педагога;
- закрепить в КоАП РФ ответственность за препятствия деятельности членам ОНК и за нарушения федерального законодательства об общественном контроле;
- обязать территориальные органы МВД России предоставлять членам ОНК книгу учета доставленных.

Также **Общероссийский гражданский форум предлагает:**

- внести изменения в Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», которые позволили бы снять необоснованные ограничения для участия граждан в работе квалификационных коллегий судей в качестве представителей общественности, сделать этот институт прозрачным и подотчетным;
- размещать на сайтах МВД субъектов РФ контакты и списки членов соответствующих ОНК;
- использовать разработанный экспертами Общероссийского гражданского форума модельный законопроект «Об общественном контроле в субъекте Российской Федерации»;
- создать в Минюсте России рабочую группу по совершенствованию системы общественного контроля, включив в нее как сотрудников

заинтересованных государственных органов, так и представителей НКО.

1.3. Качество государственных услуг

Экспертная площадка

«Права и интересы потребителей публичных услуг и трансформация государственного и муниципального управления»

На всех уровнях власти реализуются инициативы, направленные на повышение качества публичного управления, а также реализацию прав и интересов граждан и организаций как потребителей публичных услуг. Продолжается электронизация государственных и муниципальных услуг, иных каналов взаимодействия с государством, создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Произошло реформирование системы общественных советов, в том числе при государственных и муниципальных учреждениях, есть стремление к повышению прозрачности и информационной понятности государства, участию представителей общества в разработке принимаемых решений в различных формах.

Однако результаты этой деятельности далеки от желаемых государством и обществом в целом. Успехи и достижения сильно разнятся по ведомствам, по конкретным услугам, по местам и формам их предоставления. Отдельные инициативы явно запаздывают в развитии. Сохраняются прежние и возникают новые неравенства: цифровое, территориальное, социальное.

Основными причинами такого положения вещей являются неочевидная или, как минимум, невнятная система приоритетов в трансформации государственного и муниципального управления, формалистское поведение значительной части публичных органов, а также низкая вовлеченность негосударственных участников в процесс реформирования.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

Органам государственной власти и органам местного самоуправления:

- обеспечить единство правил и процедур получения государственных и муниципальных услуг на разных уровнях и в разных ведомствах;
- внести изменения в Кодекс административного судопроизводства РФ, позволяющие лицам, не имеющим высшего юридического образования, быть представителями в суде по административным делам;
- проводить регулярное обучение государственных и муниципальных служащих и сотрудников бюджетных учреждений, посвященное нововведениям в сфере предоставления госуслуг в целом и тех конкретных их видов, которые они предоставляют, а также способам работы с получателями услуг (как эффективно консультировать, в том числе людей со специальными потребностями, как помочь написать жалобу);
- создать систему предотвращения «выгорания» специалистов, постоянно работающих с получателями госуслуг (психологические тренинги, менторы и т.п.);
- развивать доступность механизмов досудебного обжалования действий (бездействий) органов власти и органов местного самоуправления;
- повышать продуктивность работы с получателями государственных услуг через единое бюро жалоб и предложений в разрезе ведомств с внедрением механизма их учета в целях повышения качества публичных услуг;
- создавать системы сопровождения лиц, обладающих специальными потребностями, в процессе получения ими госуслуг (для мигрантов, сирот, малограмотных людей);
- нормативно определить юридический статус электронных документов, используемых на Портале государственных и муниципальных услуг (по возможности, как равный бумажному аналогу);
- усилить контроль за качеством исполнения административных регламентов государственных и муниципальных услуг, в том числе в части информирования получателей услуг, опубликовать информацию о возможных каналах связи в разрезе конкретных услуг;
- активнее и последовательнее использовать опыт федеральных ведомств в ходе реализации Концепции открытости на уровнях субъектов РФ и муниципальных образований.

Общественным организациям и инициативным группам:

- распространять информацию о правах получателей государственных и муниципальных услуг как особой разновидности прав потребителей;
- включить в свою специализацию защиту прав своих целевых групп как получателей публичных услуг; бизнес-ассоциациям и иным объединениям юридических лиц и индивидуальных предпринимателей активнее реализовывать функцию защиты прав юридических лиц/индивидуальных предпринимателей как особой категории получателей публичных услуг;
- внедрять общественные «сервисы» по развитию понятности языка в сфере государственных и муниципальных услуг и поддержке новой компетентности граждан как потребителей публичных услуг;
- ставить и обсуждать вопрос о возможности пересмотра имеющегося спектра государственных и муниципальных услуг.

1.4. Контрольно-надзорная деятельность

Экспертная площадка

«Пределы контрольно-надзорной деятельности»

Статистика показывает, что количество контрольно-надзорных мероприятий избыточно, при этом они нередко затрагивают малозначимые с точки зрения опасности случаи, а наказание нарушителей несоразмерно их вине. Несмотря на кратное превышение числа дел, проверок и штрафов, например, в противопожарном контроле в РФ над соответствующими показателями многих других стран, смертность от пожаров в нашей стране на порядок превышает показатели этих стран. Аналогичная ситуация – в области защиты прав потребителей, тарифном регулировании и других сферах. Все усиливающийся контроль многочисленных ведомств за учреждениями образования и здравоохранения приводит к падению качества предоставляемых ими услуг. Ужесточение и усиление контроля над госкомпаниями – к падению их эффективности.

Стремление найти и наказать всех правонарушителей в конечном счете заставляет трактовать любые сомнения в пользу виновности. В результате правоприменители воспринимаются как угроза, а не защита для

законопослушных граждан. В проигрыше остается каждый гражданин страны, с какой стороны контрольной деятельности он бы ни находился. Контрольные органы лидируют в рейтингах наиболее коррумпированных органов власти. Издержки контроля и риски, которые несут субъекты экономики, принимают угрожающий масштаб.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

Органам исполнительной и законодательной власти:

- провести кардинальную реформу контроля и надзора, основанную на риск-ориентированном подходе;
- отказаться от госконтроля или минимизировать его везде, где это не связано с прямой угрозой для жизни, здоровья и имущества граждан (потребителей), развивая и поощряя саморегулирование вместо контроля (страхование ответственности, судебное разрешение споров);
- отменить «палочные» элементы в системе ключевых показателей эффективности и мотивации контрольных органов, оценивать их деятельность исключительно на основе небольшого числа понятных показателей (размер предотвращенного ущерба и независимые опросы потребителей об удовлетворенности в соответствующей сфере регулирования);
- ввести финансовую и административную (вплоть до дисквалификации) ответственность сотрудников контрольных органов за неправомерные (отмененные судом) решения;
- перейти от процедурного (соблюдение порядка, сроков и т.д.) контроля к контролю за результатами.

Средствам массовой информации:

- сделать пострадавших от ошибочного или непропорционального правоприменения, даже небольших предпринимателей, не просто предметом, а участником публичного обсуждения проблемы.

1.5. Профилактика конфликтов

Экспертная площадка

«Снижение уровня и профилактика конфликтности через взаимодействие гражданского общества и власти»

Конфликты и разногласия – неотъемлемая часть жизни общества. Однако в последнее время происходит их усложнение и расширение, а также радикализация. Это связано, прежде всего, с недостаточным количеством и разнообразием институтов (организаций, устойчивых правил и процедур) дерадикализации конфликтов на всех уровнях, соответствующих новым вызовам, отсутствием нейтральных для всех сторон конфликтов площадок их урегулирования, а также низким уровнем вовлеченности гражданских организаций и в целом негосударственных субъектов в профилактику конфликтов. Необходимо отметить и отсутствие закреплённых стратегий и полномочий органов власти и учреждений по профилактике конфликтности на региональном и местном уровнях, низкую мощность и эффективность уже существующих институтов дерадикализации конфликтов (медиация, третейский суд, комиссии по делам несовершеннолетних, комиссии по информационным спорам, посреднические миссии и т.п.). Распространен «язык вражды» в диалогах и дискуссиях разной тематики и разного уровня по фактически любому общественно-значимому поводу.

Вместе с тем, имеются успешные практики и зарекомендовавшие себя подходы к снижению радикальности конфликтов, к их профилактике в отдельных тематических областях, регионах, ситуациях. Носителями такого успешного опыта выступают отдельные некоммерческие организации, инициативные группы, профессиональные сообщества, религиозные общины, органы власти и местного самоуправления, учреждения социальной сферы, социальные медиа. Но этот опыт, как правило, не оценен в качестве приоритетного для осмысления и распространения в актуальных условиях.

Можно выделить целый ряд альтернативных способов/процедур разрешения споров, таких как: медиация, примирительные процедуры, посредничество, комиссии по трудовым спорам, претензионный порядок урегулирования споров, досудебное урегулирование налоговых споров, третейский суд, международный коммерческий арбитраж, институт омбудсмена, – в той или иной степени представленных в современном

российском законодательстве, несмотря на отсутствие в нем определения альтернативного регулирования споров.

Важно развивать культуру дружественного урегулирования споров. Прогнозируя социальные и гуманитарные последствия ведения конфликтов «без правил» и победы «любой ценой», содействовать уменьшению безответственности и инфантильности спорящих сторон, повышению осознания ими ответственности за принятие решений и заинтересованности в активном участии в этом процессе на основе не декларативной, а реальной возможности влияния, самостоятельности и самоопределения при урегулировании споров.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

Общественным организациям и инициативным группам:

- увеличивать ассортимент и повышать качество негосударственных сервисов и механизмов по управлению конфликтами и снижению их радикализации в различных сферах, в т.ч. через разработку стандартов оказания некоммерческими организациями таких социальных услуг; развивать специализированные программы, проекты, а также социальное предпринимательство для их финансирования;
- организовывать и развивать нейтральные переговорные площадки (в т.ч. в содружестве с «третьими местами», библиотеками, клубами, социальными учреждениями);
- ответственно подходить к оценке конфликтогенности собственных текстов и практик; предпринимать действия по увеличению компетентности в сфере профилактики и дерадикализации конфликтов сотрудников и добровольцев организаций и в инициативных группах;
- проводить мониторинг, общественную экспертизу и общественный контроль публичных и агрессивных высказываний в адрес представителей различных социальных групп, в том числе в выступлениях представителей власти, СМИ, общественных, творческих, социальных и религиозных организаций и т.д. (мониторинг дискурса);
- изучать и использовать международный опыт медиации при разрешении конфликтных ситуаций.

Органам исполнительной государственной власти и местного самоуправления:

- принимать на региональном и муниципальном уровнях, а также в отраслях социальной сферы стратегии и конкретные организационно-правовые решения, формирующие механизмы снижения конфликтности и способствующие дерадикализации возникающих конфликтов; выявлять и развивать институты, обладающие потенциалом в управлении конфликтами;
- развивать реальные и действенные консультационные механизмы, и механизмы «обратной связи» как способы снижения конфликтности и профилактики конфликтов; обеспечить организационно-правовое, ресурсное и информационное сопровождение таких механизмов;
- обучать сотрудников ведомств, в том числе, оказывающих государственные и муниципальные услуги, ведущих прием граждан и курирующих деятельность учреждений в социальной сфере, основам диагностики возникающей конфликтности, началам медиации и конфликтологии;
- развивать доступность механизмов досудебного обжалования действий (бездействий) органов власти и органов МСУ;
- привлекать к профилактике и дерадикализации конфликтов социально ориентированные некоммерческие организации (в том числе, и как поставщиков социальных услуг профилактики и дерадикализации конфликтов);
- ввести в программы поддержки СО НКО тематическое направление «противодействие национальной, социальной, религиозной нетерпимости или розни»;
- развивать социальное предпринимательство, оказывающее услуги профилактики и дерадикализации конфликтов (включение сервисов дерадикализации конфликтов в программы поддержки социального предпринимательства);
- не допускать попустительского отношения государственных и муниципальных служащих к «языку вражды» и созданию стимулов к

радикальным противостояниям отдельных групп интересов в обществе; привлекать к дисциплинарной ответственности за использование и распространение «языка вражды»;

- создавать широкую практику привлечения к ответственности за использование и распространение «языка вражды» и дискриминацию, в том числе СМИ.

Социально ответственному бизнесу:

- включать в корпоративные социальные программы и тематические сферы для благотворительности направления по профилактике и дерадикализации конфликтов в территориях присутствия, а также вовлекать своих сотрудников в оказание помощи pro bono гражданам, инициативным группам и организациям для снижения радикальности конфликтов;
- шире использовать практику альтернативного рассмотрения и урегулирования споров внутри бизнес-сообщества.

Для развития медиации как профессионального процесса необходимо:

- внести в Арбитражный процессуальный кодекс РФ положение об обязательном обращении сторон к процедуре медиации перед обращением в судебные органы;
- внести в Гражданский процессуальный кодекс РФ положение об обязательном обращении сторон к процедуре медиации по некоторым категориям дел перед обращением в судебные органы;
- внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, предусмотрев возможность обращения к медиатору по делам частного обвинения и по делам в отношении несовершеннолетних;
- предусмотреть возможность оплаты труда медиатора, аналогичную заложенной в Законе «О бесплатной юридической помощи», а также развивать культуру оказания профессиональных медиационных услуг pro bono;
- внести в Федеральный закон от 29.12.2014 N 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты РФ в части регулирования

реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника», дополнения, регламентирующие досудебную и судебную процедуры медиации при применении судами реабилитационных процедур в отношении гражданина-должника.

1.6. Выборы и референдумы

Экспертная площадка «Модернизация избирательной системы»

Российская избирательная система находится в стадии регрессии, что выражается, прежде всего, в ограничении избирательных прав граждан. За год ситуация только усугубилась. Это продемонстрировал единый день голосования в 2015 году. Требования законодательства о предстоящих выборах депутатов Госдумы РФ изменились в худшую сторону: так, утвержденная нарезка одномандатных округов содержит явные признаки целенаправленного усиления государственного контроля, а конституционность перенесения с декабря на сентябрь дня голосования – сомнительна.

В условиях существенных ограничений для критически настроенной к деятельности власти части общества на участие в политической жизни страны, выражение своих взглядов и мнений, входить в очередной федеральный цикл выборов крайне опасно. Отсутствие для все большего числа граждан возможностей выразить свои интересы с помощью легальных политических институтов резко повышает риски непредсказуемого развития событий в случае углубления политического и экономического кризиса, неизбежно ведет к радикализации оппозиции.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- объединить усилия граждан и некоммерческих организаций в контроле за предстоящими в сентябре 2016 года выборами;
- провести Форум российских наблюдателей, на котором обсудить роль и задачи, стоящие перед гражданским обществом на предстоящих выборах, а также запустить широкомасштабную работу по подготовке

и направлению на избирательные участки независимых общественных контролеров по всей стране;

- обратить особое внимание на использование административного ресурса на этапе, предшествующем дню голосования и официальному старту избирательной кампании: нарезка одномандатных округов, формирование списков кандидатов, использование бюджетных ресурсов в политической работе, выдвижение и регистрация кандидатов, агитация в период избирательной кампании;
- организовать мониторинг наличия и доли в избирательных комиссиях лиц, фактически аффилированных с органами исполнительной власти и местными администрациями;
- сформировать систему независимого финансового контроля за расходами партий, кандидатов и избирательных комиссий, рекомендовать антикоррупционным организациям подключиться к этой работе;
- обеспечить эффективный контроль за досрочным голосованием и выдачей открепительных удостоверений;
- провести качественное обучение волонтеров (раздельно для наблюдателей и членов комиссий с правом решающего голоса), включающее в себя информацию о всех этапах избирательных кампаний;
- в поствыборный период обеспечить контроль за вынесением и исполнением судебных решений о нарушениях;
- рассмотреть возможность дополнения избирательного законодательства нормой, позволяющей гражданам, зарегистрированным в иных местах, но фактически проживающим в сельских поселениях, принимать участие в выборах в органы местного самоуправления в качестве избирателей.

Необходима комплексная кардинальная реформа избирательного законодательства, за основу которой может быть взят проект Избирательного кодекса РФ, подготовленный экспертным сообществом еще в 2011 году.

Вместе с тем, понимая, что такая реформа требует времени и не может быть проведена до начала ближайшей избирательной кампании по выборам

депутатов Госдумы РФ, **Общероссийский гражданский форум** считает **необходимым** срочное внесение в избирательное законодательство ряда важных изменений:

- восстановить действовавший до 2009 года избирательный залог, установив его размер соизмеримым с примерными затратами на сбор подписей;
- восстановить нормы 2012 года, предусматривавшие сбор подписей в размере 0,5% от числа избирателей соответствующего одномандатного округа;
- повысить до 20% допустимую долю недействительных подписей в подписных листах и допустимый избыток представляемых подписей;
- ввести нормы, позволяющие лицам, заверяющим подписные листы, после их представления в избирательную комиссию вносить при необходимости изменения и дополнения в сведения о себе, а также свою подпись;
- предусмотреть конкретные требования к заключению эксперта-почерковеда, проверяющего подписи;
- сократить перечни оснований для признания подписи недействительной и отказа в регистрации;
- разрешить некоммерческим организациям, в уставах которых это предусмотрено, направлять наблюдателей в участковые избирательные комиссии, а также назначать членов территориальных избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- внести изменения в части обеспечения должной конкуренции в одномандатных избирательных округах. Условия регистрации в них кандидатов от партий, не имеющих льготы, и кандидатов-самовыдвиженцев сегодня значительно ухудшены по сравнению с последними (2003 года) выборами в Госдуму РФ, на которых использовались одномандатные округа.

2. СОЦИУМ

2.1. Местное самоуправление

Экспертная площадка

«Развитие местного самоуправления и расширение возможностей местных сообществ в принятии решений»

Российское местное самоуправление переживает непростой период развития. С одной стороны, он ознаменовался появлением инноваций в формировании городской среды и предложений по возрождению сельских территорий, в реализацию которых готовы включаться граждане. С другой стороны, институциональная среда для активности жителей на местах продолжает ухудшаться, сводя к минимуму демократический потенциал местного самоуправления. Это влечет за собой снижение качества муниципальных услуг из-за дефицита механизмов обратной связи, лишение территорий стимулов к развитию, запаздывание антикризисных мер в связи с необходимостью их согласования «по вертикали».

В начале года без широкого общественного обсуждения был принят закон, кардинально меняющий систему местного управления, в том числе позволяющий региональным властям вместо выборов мэров фактически их назначать.

Во многих регионах страны в течение последнего года были приняты законы, по которым подкрепленные ресурсами полномочия, обеспечивающие ключевые рычаги управления территорией (земельными ресурсами, градостроительной деятельностью), были перераспределены от муниципального к региональному уровню власти.

Общероссийский гражданский форум считает необходимым коренным образом изменить подход к публичному управлению и перейти к последовательной децентрализации власти, обеспечив участие граждан в принятии решений на местном уровне: выборность глав муниципальных образований на прямых свободных выборах, создание стимулов для активности граждан на местах и их участия в местном самоуправлении, расширение круга полномочий и финансовых возможностей местных властей, гибкое регулирование механизмов самоуправления, учитывающее региональные и местные особенности.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- ввести нормы, относящие принятие (изменение, дополнение) устава муниципального образования и утверждение структуры органов местного самоуправления к вопросам местного значения (что позволит выносить подобные вопросы на референдум);
- снизить количество подписей, необходимых для проведения местного референдума, с 5% до 2% от числа избирателей, установить четкие процедуры признания подписей недостоверными и недействительными;
- ввести возможности для проведения голосования по вопросам местного значения в пределах отдельных территориальных единиц муниципального образования. Позволить регламентировать в уставах муниципального образования вопросы, по которым проведение голосования населения обязательно (помимо вопросов изменения границ и преобразования муниципального образования);
- определить в законе понятие «результат публичных слушаний» и ввести обязанность органа местного самоуправления, отклоняющего прошедшие через публичное слушание рекомендации и проекты правовых актов, дать мотивированный отказ по каждому пункту и опубликовать его в средстве массовой информации;
- изменить перечень вопросов, выносимых на публичные слушания: предусмотреть публичные слушания не только по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении, но и по проектам изменений в местный бюджет, предусматривающим увеличение (уменьшение) его доходов или расходов не менее чем на 10%, а также увеличение (уменьшение) расходов по отдельным статьям бюджета на сумму, превышающую 10% от общего размера расходов бюджета (за исключением случаев, когда такие изменения вызваны исключительно появлением дополнительных доходов бюджета); исключить необходимость проведение публичных слушаний по вопросам приведения уставов муниципальных образований в соответствие с законами;
- вернуть обязательное голосование по вопросу о преобразовании (упразднении, объединении, разделении) муниципального образования

и изменения границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов;

- отменить необходимость установления представительным органом местного самоуправления границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, применительно к дому, подъезду, а также градостроительным и территориальным единицам, границы которых установлены законом или нормативным актом местного самоуправления;
- уточнить порядок проведения собраний (конференций) граждан, созываемых по вопросам осуществления территориального самоуправления;
- исключить из числа вопросов местного значения функции, не свойственные местному самоуправлению, в частности, значительную часть связанных с обеспечением безопасности (на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, а также функции гражданской обороны и мобилизационной подготовки, противодействия терроризму), одновременно инициировать широкое общественное обсуждение создания муниципальной милиции, которой было бы целесообразно передать часть функций правоохранительной системы;
- разделить вопросы местного значения на обязательный и факультативный перечни. Разграничение полномочий должно обеспечивать оказание на всей территории России базового набора публичных услуг (в частности, в области содержания образовательных учреждений, доступа к культуре, благоустройства территории, организации коммунального обслуживания) и учет потребности в услугах, специфичных для конкретных мест;
- расширить перечень вариантов структуры органов местного самоуправления (помимо моделей «сильного мэра» и «сити-менеджера» возможно закрепление модели «сильного магистрата/исполкома»);
- исключить из перечня вариантов структуры органов местного самоуправления модели «назначаемого мэра»;
- упразднить институт удаления главы муниципального образования в отставку, избыточный при наличии процедур отрешения и отзыва;

- рассмотреть возможность создания, наполнения и последующего поддержания в актуальном состоянии объединенного информационного ресурса (интернет-портала), обеспечивающего многокомпонентное информационное пространство сельских территорий, от реализации принципа всеобщего равного доступа к информации (о программах, проектах, финансировании, результатах) для всех жителей сельских территорий, вопросов инвестиционной паспортизации и социального картографирования до инструментов обратной связи с гражданами и общественной оценки поселковых, муниципальных, региональных и федеральных инициатив по развитию сельских территорий.

2.2. Социальное предпринимательство

Экспертная площадка

«Создание условий для развития социального предпринимательства в России»

Социальное предпринимательство в России – новая, однако уже получившая заметное развитие практика, которая становится все более и более узнаваемым субъектом в социальной политике и в предпринимательской сфере. Постепенно начинают формироваться условия для построения устойчивой, саморегулируемой и саморазвивающейся среды социального предпринимательства на основе внутренних возможностей и ресурсов данного сектора экономики. С каждым годом становится больше примеров взаимодействия и кооперации между группами социальных предпринимателей, а также потенциальных инвесторов. Именно на основе построения совместных кооперативных цепочек – от разработки продукта до каналов обеспечения его доступности для потребителя - видится будущее инфраструктуры стабильности сектора. На уровне государства постепенно выстраивается поддержка социального предпринимательства, в том числе создаются специализированные объекты инфраструктуры – центры инноваций социальной сферы. Вместе с тем, рост социальных предпринимателей все еще остается на довольно низком уровне.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- закрепить на законодательном и нормативно-правовом уровне понятия «социальное предпринимательство» и «социальное предприятие», отнеся к ним, в том числе, СО НКО, оказывающие услуги;
- обеспечить, при прочих равных условиях, в рамках государственных закупок преференции для социальных предпринимателей и социальных предприятий;
- органам власти субъектов РФ принимать активное участие в программе Минэкономразвития России по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса и развивать с их помощью социальное предпринимательство;
- ресурсным центрам развития и поддержки СО НКО содействовать формированию эко-среды социального предпринимательства;
- перенести часть нагрузки и задач по привлечению микрофинансовых средств, средств социальных инвестиций и благотворительных пожертвований на краудсорсинговые и краудфандинговые платформы;
- высшим учебным заведениям и центрам повышения квалификации включить модули по социальному предпринимательству. Выстроить систему обучения и повышения квалификации по социальному предпринимательству для государственных и муниципальных служащих;
- медиа, производственному и торговому бизнесам обеспечить информационную поддержку товаров социальных предпринимателей для осознанного выбора потребителями товаров и услуг социальных предпринимателей;
- на уровне региональных администраций обеспечить информационную поддержку каждого социального предприятия региона, предоставив возможность бесплатного размещения социальной и прямой рекламы товаров и услуг социальных предпринимателей;
- в качестве ключевого механизма формирования устойчивости сектора выстраивать совместные кооперативные цепочки – от

разработки продукта до каналов обеспечения его доступности для потребителя.

2.3. Здравоохранение

Экспертная площадка «Национальная модель здравоохранения»

В здравоохранении России складывается кризисная ситуация, которая выражается в ухудшении и без того неудовлетворительных показателей здоровья населения, нарастающем недовольстве пациентов и медицинских работников качеством медицинской помощи, снижении обеспеченности медицинскими кадрами и стационарными койками.

Это происходит на фоне неэффективного расходования выделяемых здравоохранению государственных средств, что практически не улучшает управляемые результирующие показатели. Для сравнения, по шкале Блумберг, опубликованной в 2015 году, Мексика тратит на здравоохранение в расчете на 1 жителя в год в 1,4 раза меньше средств и по эффективности занимает 12-е место, а Россия – 51-е.

Вызывает тревогу снижение и без того недостаточного государственного финансирования, которое сопровождается нарастающей коммерциализацией – замещением бесплатной медицинской помощи для пациентов платной.

Не проводится мониторинг состояния здоровья. Отсутствие данных о потребности населения в медицинской помощи не позволяет разрабатывать научно обоснованные программы охраны здоровья (дифференцированные по регионам) и развития здравоохранения.

Неудовлетворительное положение сложилось в сфере подготовки, распределения и использования медицинских кадров, непрерывного медицинского образования и повышения их квалификации.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

Пересмотреть приоритеты государственных расходов в здравоохранении и усилить нормирование медицинских услуг, чтобы базовая медицинская помощь была доступна большинству населения. Ключевыми приоритетами на ближайшие годы должны стать:

- возвращение в ближайшие годы объемов финансирования здравоохранения на уровень 2013 года в сопоставимых ценах (с учетом инфляции и девальвации рубля), а также повышение эффективности расходов в здравоохранении;
- укрепление первичной медико-санитарной помощи;
- бесперебойное бесплатное лекарственное обеспечение населения на уровне 2013 г., а также дополнительных категорий граждан - детей до 15 лет и мужчин трудоспособного возраста, страдающих болезнями системы кровообращения;
- развитие производственной медицины;
- развитие школьной медицины;
- развитие системы предоставления медико-социальных услуг по долговременному уходу для граждан старшей возрастной группы и инвалидов.

В сфере совершенствования организации и управления здравоохранением на среднесрочную перспективу:

- определить на научной основе текущую и перспективную потребность населения в различных видах медицинской помощи, что позволит определить необходимые для перелома негативных тенденций в состоянии здоровья нации объемы государственного финансирования программ охраны здоровья и здравоохранения;
- проработать оптимальную структуру медицинских организаций для города и села с привязкой их размещения к конкретным территориям в зависимости от численности и структуры населения, особенностей расселения, расстояний, состояния дорог и транспортных сообщений; структурные преобразования в отрасли должны происходить только после предоставления соответствующего экспертного обоснования;
- усилить контроль за проводимыми периодическими профилактическими осмотрами и выделяемыми для этого средствами, начать внедрение целевых осмотров-скринингов с последующей диспансеризацией;
- сформулировать лицензионные требования к субъектам права, начиная с врачей частных клиник и врачей общей практики.

В кадровой и образовательной сфере:

- одновременно с повышением базовых окладов медицинских работников поэтапно довести нормы труда, ограничивающие их работу по совместительству, до 1,3 ставки;
- проводить в СМИ кампанию по вопросу важности соблюдения пациентами врачебных назначений и ответственного потребления медицинских услуг, например, избегания вызовов скорой медицинской помощи при нетяжелых состояниях;
- разработать новый стандарт бумажного документооборота в медицинских организациях, существенно его при этом сократить и исключив дублирование;
- рассмотреть возможность предусмотреть поэтапное повышение оплаты труда профессорско-преподавательского состава медицинских вузов до 1,5 к средней по региону оплате труда врачей. В том числе предусмотреть средства на повышение их квалификации;
- предусмотреть повышенный тариф при оплате медицинской помощи в медицинской организации, на базе которой расположены клинические базы вузов;
- резко сократить число проверок, приходящихся на медицинские организации. Централизовать службу контроля за медицинской деятельностью и внедрить принятые международными организациями здравоохранения показатели для контроля качества медицинской помощи. Внедрить стандарты безопасности пациентов в медицинских организациях;
- внедрить систему непрерывного медицинского образования, в том числе, предусмотреть необходимые средства для повышения квалификации медицинских работников, предоставить им возможность выбора образовательных мероприятий и создать для этого необходимые условия;
- ввести в программы обучения на додипломном и последипломном уровнях доказательную медицину и стандарты, разработанные Международной организацией по сертификации.

В сфере охраны здоровья:

- ввести в практику подготовку ежегодного доклада Президенту России (Белой книги) о состоянии здоровья нации;
- разработать систему мониторинга здоровья и слежения за результирующими показателями здравоохранения, унифицировать подходы к дифференцированным по регионам медико-демографическим программам с учетом ежегодно определяемых приоритетов;
- начать широкую общественную дискуссию о выборе оптимальной для России национальной модели здравоохранения;
- рассмотреть вопрос о целесообразности создания Национального совета по охране здоровья для координации межотраслевых (межсекторальных) усилий в этой сфере деятельности с выходом на подготовку Национальной программы улучшения здоровья.

2.4. Образование

Экспертная площадка

«Развитие системы общественного участия в управлении образованием и контроле его качества на уровне локальных (местных) сообществ»

Принятый в 1992 году закон об образовании был одним из самых прогрессивных в мире, поскольку закреплял государственно-общественный характер управления образованием и гарантировал населению учет его образовательных потребностей, возможность контроля за качеством. Закон предусматривал широкие возможности обеспечения вариативности и доступности образования, защищал образовательные организации от идеологического вмешательства, сохраняя образовательный процесс в рамках научной неполитизированной картины мира.

Однако сегодня граждане страны не считают, что образование, гарантированное Конституцией РФ, является доступным и качественным, а мнения о направленности и оправданности изменений носят все более полярный характер.

Указы Президента РФ 2012 года предполагали повышение средней заработной платы педагогов общего образования до среднего уровня по экономике соответствующего региона, педагогов дошкольного образования –

до средней по общему образованию в регионе, а для педагогов высших учебных заведений – до удвоения от среднего уровня по экономике региона. В условиях, когда в бюджетах российских регионов отсутствуют возможности реально увеличить затраты на сферу образования, происходит сокращение числа школ и учителей в них, увольнение школьных психологов и социальных педагогов, а также сотрудников с небольшой нагрузкой (чаще всего, высококвалифицированных специалистов, ведущих профильные или специальные курсы), рост педагогической нагрузки, увеличение числа учеников в классах. Обязательства выполняются за счет кредитов, сократились возможности как для текущего обеспечения функционирования школьных зданий, их ремонта, так и для приобретения современных средств обучения, необходимых в рамках нового федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС). Существенное ухудшение условий осуществления образовательного процесса не может не сказаться на снижении в целом качества образования в среднесрочной перспективе.

За последние годы были предприняты значительные усилия для построения объективной системы оценки качества образования. Вместе с тем, единый государственный экзамен, задуманный и внедренный как единый инструмент облегчения и объективности оценки знаний выпускников и поступления их на следующий уровень обучения, большинством участников образовательного процесса рассматривается в качестве основной цели образования. Это привело к тому, что в старшей школе процесс обучения во многом сводится к подготовке учеников к сдаче ЕГЭ, от которого зависит оплата труда учителей и директоров школ.

Неправомерно говорить о создании действительно независимой системы оценки качества обучения до тех пор, пока она остается только государственной. Общественные организации, имея гарантированные законом права на оценку качества образования, не имеют возможностей влиять на нее. На региональном уровне это усугубляется внедрением добровольно-принудительных проверочных работ, по итогам которых также оценивается качество работы образовательных организаций, что противоречит закону. Эта ситуация не изменится к лучшему, пока нет механизмов ответственности чиновников сферы образования перед обществом за принятые решения, пока сами процедуры и результаты этих решений не являются прозрачными для общества.

Бюрократическое давление на систему образования за последние несколько лет многократно усилилось. Выросло число дублирующей отчетности и проверяющих органов, которые требуют выполнить подчас противоположные по смыслу требования. Директор школы, детского сада, колледжа превратился в бесправного хозяйственника, вынужденного постоянно писать отчеты и находиться под угрозой немедленного увольнения без объяснения причин. Значительная часть рабочего времени учителей также тратится на многочисленную отчетность.

Сегодня практически во всех образовательных учреждениях есть управляющие, попечительские, наблюдательные и другие советы, но в большинстве случаев управление по-прежнему остается вертикальным, полностью зависящим от чиновников и директоров учреждений. Органы государственно-общественного управления нередко играют роль декоративных, формальных, не обладающих в реальности никакими возможностями для влияния на принятие управленческих решений. Общественные механизмы участия в управлении образованием, как правило, начинают реально действовать только тогда, когда то или иное образовательное учреждение находится на грани ликвидации или оптимизации.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- установить запрет на снятие средств с других статей расходов на образование (включая средства на повышение квалификации педагогов, приобретение необходимого оборудования и материалов для образовательного процесса, обеспечение текущего и капитального ремонта зданий) для выполнения указов Президента РФ в части повышения заработной платы педагогическим работникам образовательных учреждений;
- обсудить возможность нормативного закрепления в законе об образовании добровольности сдачи ЕГЭ, сохранив его условием поступления в высшие учебные заведения, а также наделить правом его проведения центры независимой квалификации без установления ограничений по срокам сдачи;
- с целью сокращения бюрократической нагрузки на систему образования запретить любым проверяющим органам, кроме

- правоохранительных, органов безопасности, запрашивать любые сведения напрямую, а только через учредителя и только в открытых форматах первичных данных или нормативных актов образовательных учреждений; запретить напрямую запрашивать любые отчетные материалы у педагогических работников; создать единую информационную систему, в которой будут находиться все необходимые для проверяющих органов данные о функционировании образовательных организаций; обязать образовательные организации представлять все необходимые данные о своем функционировании по единым установленным в РФ требованиям на информационных ресурсах этих организаций, ввести ответственность руководителей организаций за актуальность, правдивость представленных данных;
- внести изменения и дополнения в Закон «Об образовании в Российской Федерации» в части установления требования обязательной ежегодной публичной отчетности органов управления образованием всех уровней перед общественностью в форматах докладов, а также открытых данных по утвержденным единым показателям с оперативной (желательно, сквозной) публикацией всей собираемой с образовательных организаций отчетности в машинно-читаемом виде для независимых внешних сервисов анализа (информация с персональными данными итоговых аттестаций/квалификаций для целей открытой публикации должна обезличиваться); обязательного широкого обсуждения принятых управленческих решений и их предполагаемых последствий для функционирования системы образования; введения персональной ответственности руководителей органов управления образованием всех уровней за результаты принятых управленческих решений;
 - нормативно наделить органы государственно-общественного управления образовательных организаций функциями контроля за деятельностью учредителя в части обеспечения их функционирования и развития, в том числе через проведение необходимых согласительных процедур при изменении уставов образовательных организаций, их реорганизации или ликвидации, принятии на работу или увольнении руководителей образовательных организаций, включении представителей органов государственно-общественного

управления в составе конкурсных комиссий для выбора аутсорсинговых организаций для обеспечения функционирования образовательных организаций;

- нормативно запретить любую оптимизацию образовательных учреждений без проведения процедуры публичных слушаний, обоснований данных решений со стороны учредителя, а также согласительных процедур с участием органов государственно-общественного управления; все процедуры оптимизации должны быть публичными, извещение широкой общественности о планах проведения таких процедур, в том числе через СМИ, должно осуществляться не менее, чем за 3 месяца до их начала;
- рассмотреть возможность изменения предусмотренного законом порядка найма директоров образовательных организаций в пользу срочных 5-летних договоров, что позволит им планировать деятельность учреждения на среднесрочную перспективу, а не на год;
- федеральным и региональным органам управления образованием рассмотреть возможность ежегодного выделения грантов для лучших общественных инициатив в сфере образования, а также сформировать единую базу данных общественных инициатив и проектов в сфере образования;
- Минобрнауки России распространить практику преподавания основ самозанятости и предпринимательства для учащихся старших классов в сельских школах как инструмент расширенного воспроизводства субъектов предпринимательской деятельности на сельских территориях.

2.5. Миграция

Экспертная площадка

«Миграционная ситуация и ее влияние на социально-экономическое развитие общества»

Ситуация в миграционной сфере в последнее время накаляется. Анализ реализации Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, принятой в 2012 году и направленной на регулирование

миграционных процессов и повышение роли миграции в социально-экономическом развитии страны, свидетельствует о существенном отступлении от ее постулатов.

Законы и законодательные инициативы в этой сфере по-прежнему создают много коллизий. Миграционная политика носит хаотичный характер.

Принятие Госпрограммы «Содействие добровольному переселению соотечественников» в новой редакции не решило главной задачи – создания условий для беспрепятственного получения ими российского гражданства. Практически нереальным стало приобретение гражданства России «носителями русского языка» в виду существенной бюрократизированности этого процесса и установления непреодолимых барьеров.

Рост неудовлетворенного спроса на рабочую силу в условиях растущего объема иммиграции свидетельствует о том, что инструменты, адекватные миграционной ситуации, сложившейся на рынке труда, не найдены. Растет численность трудовых мигрантов, работающих нелегально. Нарушаются права мигрантов. В обществе складывается отношение к ним как к людям «второго сорта».

Большинство принятых законов имеют ограничительную, «репрессивную», а иногда и коррупционную направленность и не способствуют нормализации ситуации в миграционной сфере.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- урегулировать правовой статус отдельных категорий трудовых мигрантов (миграционную амнистию), включая недокументированных мигрантов, въезд которым в Россию запрещен за совершение незначительных административных правонарушений;
- придать Государственной программе добровольного переселения соотечественников статус репатриационной программы; четко определить понятие «соотечественник»;
- рассмотреть вопрос о целесообразности создания Федерального совета соотечественников;

- вернуться к вопросу возможности выплаты компенсаций семьям вынужденных переселенцев и решению проблемы обеспечения их жильем;
- рассмотреть вопрос о целесообразности создания наднациональной структуры, способной эффективно управлять миграционными политикой на пространстве Евразийского экономического союза;
- ввести в практику ежегодную подготовку экспертным сообществом доклада о миграционной ситуации и миграционной политике России и его обсуждение в федеральных и региональных органах исполнительной и законодательной власти;
- разработать критерии эффективности миграционной политики и проводить, начиная с 2016 года, ежегодную оценку ее эффективности;
- обеспечить доступность миграционной статистики для гражданского общества, в том числе о распределении мигрантов по государствам исхода, сферам занятости, регионам временного пребывания, уровню образования, продолжительности работы в России и т.д.;
- включить в п. 2 ст. 185.1 Гражданского кодекса РФ и п. 2 ст. 53 Гражданского процессуального кодекса РФ положения об обязанности удостоверения начальниками специальных учреждений временного содержания иностранных граждан ФМС России доверенностей находящимся в них иностранным гражданам и лицам без гражданства и приравнивания таких доверенностей к нотариально удостоверенным.

2.6. Правоохранительная система

Экспертная площадка

«Миграционная ситуация и ее влияние на социально-экономическое развитие общества»

Безопасность является базовой потребностью человека и важнейшим общественным благом. Степень безопасности жизни и имущества в жилищах и общественных местах, порядок на улицах и доступность возможности быстро и без риска насилия со стороны государства добиться через обращение в полицию восстановления общественного порядка (если он был

нарушен) определяют доверие к государству и социальное самочувствие граждан.

Правоохранительная система остается для России одним из серьезнейших источников проблем. Несмотря на солидный бюджет, полиция не отвечает требованиям современности. Сотрудники сверх меры загружены бумажной работой ради достижения показателей и отчетности, которые необходимы руководству ведомства, а не гражданам. Причиной недостаточного доверия населения к полиции и недостаточной защищенности граждан является слабая связь правоохранительных органов с населением. При этом проблема не столько в личных качествах самих полицейских и их профессиональной подготовке, сколько в институциональном устройстве, организационных стимулах правоохранительных органов, а также системе их сверхцентрализованного управления – следствии недостаточного доверия к рядовым полицейским со стороны их собственного руководства и отсутствии иных, более гибких механизмов контроля, чем бюрократическая отчетность.

Уважение достоинства человека и личности должно быть ключевым в работе правоохранительной системы, даже если для этого придется пожертвовать мнимой эффективностью борьбы с преступностью. «Мнимой» – потому что общество не чувствует себя защищенным, когда раскрытие преступлений достигается давлением на подозреваемых, нарушениями их права на защиту, обвинительным уклоном на досудебной и судебной стадии. Более того, работа правоохранительной системы стала определять работу всех отраслей государства, сказываясь не только на потерпевших и обвиняемых, но и на качестве образования, здравоохранения, инвестиционном климате. Риски уголовного преследования стали постоянной угрозой любой частной инициативы – в бизнесе, в деятельности общественных организаций. При этом сами сотрудники правоохранительных органов не имеют возможности открыто критиковать руководство и осуществляемые ими действия, защищать свои профессиональные права посредством действенно работающих профсоюзов, а также находятся под риском уголовного преследования, в результате чего зачастую реагируют на возникающие проблемы «по шаблону», исключая «человеческое» измерение конкретной ситуации.

Изменить ситуацию может комплексная реформа правоохранительной системы, построенная на следующих организационных принципах: децентрализация, реформирование всей системы правоохранителей, а не только МВД, радикальное снижение полномочий прокуратуры в части общего надзора, создание муниципальной милиции.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил принцип, согласно которому организация охраны общественного порядка отнесена к компетенции муниципального образования. Именно этот закон предусматривал создание муниципальной милиции, но, по истечении десяти лет, этого так и не было сделано в подавляющем большинстве регионов. Дискуссия о возможности муниципальной милиции в России продолжается. Муниципальные власти должны получить возможности реализовать свои компетенции в области охраны общественного порядка, предусмотренные Конституцией. Эксперименты по созданию муниципальной милиции проводились в России в 1990-е годы. Во многом из-за того, что их осуществляли внутри МВД России, а полномочий на местный уровень не передавали, реформы не получилось. В некоторых городах (Ижевск, Златоуст, Уфа) муниципальная милиция или ее аналог созданы властями самостоятельно.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- содействовать внедрению идеи о создании муниципальной милиции. Добиваться принятия закона «О муниципальной милиции», который позволит муниципальным образованиям получать финансирование на эти цели и определять штатную численность части подразделений полиции;
- добиваться сокращения контрольных функций (в части общего надзора) прокуратуры, которая сейчас играет роль главного контролера и регулятора для всех государственных, а, зачастую, и частных структур. В качестве альтернативы общему надзору прокуратуры рассматривать гражданско-правовые инструменты, в том числе иски в защиту интересов неопределённого круга лиц;
- поддерживать предложения о модернизации уголовно-процессуального законодательства в сторону расширения полномочий адвокатов, добиваться введения обязанности органов предварительного

расследования приобщать к делу все доказательства стороны защиты. Реформировать доказывание по уголовным делам в соответствии с европейскими стандартами справедливого правосудия, принципами равенства процессуальных возможностей и благоприятствования защите;

- требовать расширения открытости и прозрачности работы правоохранительной системы:
 - отменить режим «для служебного пользования» для нормативных ведомственных документов;
 - публиковать все нормативные ведомственные документы в сети Интернет, в том числе в формате текстовых документов;
 - открыть данные в машиночитаемых форматах о состоянии преступности в муниципальных образованиях;
 - открыть данные о результатах опросов населения о работе полиции, публиковать их в виде массивов данных;
- поддерживать инициативы по изменению систем оценок в правоохранительной системе, требовать отмены количественных показателей работы. Ввести механизмы независимой экспертной оценки решений об отказе в возбуждении уголовного дела, прекращении или приостановлении уголовных дел.

Общероссийский гражданский форум призывает адвокатское сообщество занимать активную позицию по защите обвиняемых в уголовных делах, даже если она происходит по назначению в порядке ст. 51 УПК РФ. Во многих странах, снизивших обвинительный уклон и влияние уголовного преследования на развитие частных инициатив, инвестиционный климат, повысивших готовность граждан защищать свои права, движущей силой таких изменений были объединения адвокатов. Понимая необходимость учитывать риски сопротивления системе для каждого подзащитного, необходимо не забывать, что активная позиция по делу не только потенциально возможна, но и, в случае её последовательного и профессионального отстаивания, даёт положительные результаты.

2.7. СМИ и журналистика

Экспертная площадка

«Журналистика и пропаганда. Угрозы и риски для общества»

В последние годы продолжается беспрецедентное ухудшение условий работы независимых средств массовой информации (СМИ). На федеральном уровне в законы постоянно вносятся затрудняющие их деятельность изменения, которые практически никогда не обсуждаются с журналистским и издательским сообществом. В результате принимаются противоречивые и некомпетентные поправки. Обычной практикой стало применение административного давления на независимых журналистов и издателей. Государственная пропаганда превалирует в медийном пространстве: в региональной и федеральной прессе, в программах теле- и радиовещания. Прямая цензура, вынужденная самоцензура владельцев СМИ и редакторов ограничивают конституционное право на свободу слова. В социальных сетях и СМИ широко распространяются агрессивная риторика и язык вражды.

Независимые, пользующиеся доверием граждан, СМИ – ключевой институт общественного контроля и экспертизы деятельности власти, способствующий формированию обратной связи между государством и обществом, «зрячему» управлению как отдельными регионами, так и страной в целом.

Текущая политика властей всех уровней в отношении СМИ приводит к разрушению института согласования интересов разных общественных групп и затрудняет консолидацию гражданского общества. Граждане получают искаженную повестку дня, лишаются объективной информации, что осложняет формирование собственного мнения о ситуации в стране и мире.

Под давлением федеральных и региональных властей, стремящихся минимизировать критику в свой адрес, исчезает качественная журналистика, размываются профессиональное сообщество, журналистская этика и медиастандарты. Существующая на различных уровнях бюджетная поддержка СМИ распределяется непрозрачно, а также без учета заинтересованности граждан в определенных медиа или темах. Выделяемые бюджетом средства – это деньги налогоплательщиков, они должны работать в интересах всех граждан, а не чиновников, их распределяющих.

В соответствии со статьей 29 Конституции РФ, гарантирующей свободу мысли и слова, право свободного поиска, передачи, производства и распространения информации, запрещающей цензуру и принуждение к выражению мнений и убеждений или отказу от них, **Общероссийский гражданский форум предлагает:**

- ввести понятные, не мотивированные политически правила распределения государственных грантов и дотаций на поддержку СМИ; избегать избирательной поддержки исключительно лояльных властям медиа;
- прекратить необоснованное вмешательство контролирующих и надзорных органов в деятельность средств массовой информации, представляющее собой разновидность цензуры (политически мотивированные предупреждения, проблемы с получением лицензий и доступом к каналам распространения информации) и создающее условия для самоцензуры владельцев, издателей, редакторов и журналистов СМИ. Напротив, сконцентрировать работу контролирующих органов на случаях необоснованного вмешательства собственников СМИ в редакционную политику (ст. 18 Закона «О средствах массовой информации»);
- добиваться отмены ряда рестриктивных норм, препятствующих реализации ст. 29 Конституции РФ, в частности снять барьеры на инвестиции в медиа, в том числе, для иностранных акционеров;
- не допускать утверждения новых нормативных актов, касающихся ограничения деятельности средств массовой информации;
- силами общественных объединений осуществлять мониторинг «языка вражды»;
- поддерживать с помощью общественных объединений журналистскую солидарность, которая позволила бы избежать сужения поля свободного распространения информации и выражения мнений;
- поддерживать проекты и инициативы, популяризирующие стандарты качественной журналистики и защищающие интересы журналистского сообщества как института гражданского общества;
- обязать регуляторов установить прозрачные правила администрирования выдачи лицензий и контроля за деятельностью СМИ;

- устранить «рекламное неравенство» между разными СМИ, обеспечив всем медиа равный доступ к рекламодателям.

2.8. ЖКХ

Экспертная площадка «Модернизация ЖКХ и жилищное просвещение»

Сфера жилищно-коммунального хозяйства предоставляет услуги, оказывающие значительное влияние на качество жизни подавляющего большинства граждан страны. Кроме того, это важнейшая отрасль экономики, в которой работают десятки тысяч предприятий, обеспечивающая сотни тысяч рабочих мест и серьезно влияющая на социально-экономическую ситуацию в регионах и муниципалитетах.

В последние годы ЖКХ стало источником серьезного социального напряжения и, по оценкам социологов, одной из главных тем, волнующих граждан. Многочисленные проблемы порождены отсутствием целостной и последовательной государственной стратегии развития отрасли и, как следствие, наличием в ней ряда серьезных противоречий. В частности, до сих пор не выработаны единые подходы, касающиеся меры ответственности бизнеса и органов власти за реализацию государственной политики в сфере ЖКХ, распределения полномочий и ответственности между государственными органами власти различного уровня и органами местного самоуправления, распределения ответственности за качество жилищно-коммунальных услуг между гражданами, бизнесом и властью. Не сформулированы принципы взаимодействия между различными субъектами бизнеса, работающими в сфере ЖКХ. Их взаимоотношения регулируются двумя основополагающими документами – Гражданским и Жилищным кодексами РФ, нормы которых нередко противоречат друг другу.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

В целом, в отношении реформирования отрасли:

- рассмотреть принципиально новый подход, при котором реформирование ЖКХ разделить на две части: направленное на

предприятия коммунального комплекса и на отношения в жилищной сфере (прежде всего, реформирование управления многоквартирными домами (МКД)).

В сфере повышения качества управления многоквартирными домами:

- проводить государственную политику формирования класса активных собственников, поощрения граждан, взявших на себя управление домом. Для этого, в частности, предусмотреть на федеральном уровне комплекс мер стимулирования создания товариществ собственников жилья (упрощение государственной регистрации, приоритетная очередность в программах капитального ремонта, формирование земельных участков и последовательный возврат муниципальных помещений в общедолевою собственность и др.). На местном уровне – принять концепции содействия самоорганизации в жилищной сфере;
- повысить меру ответственности за неисполнение собственниками своих обязанностей по управлению многоквартирным домом. Распределить ответственность за принятие решений между собственниками, управляющими организациями и органами власти. Прописать принципы определения экономически обоснованной цены управления домом, ответственность органов местного самоуправления в случаях определения тарифов на содержание и ремонт муниципальных квартир ниже себестоимости. Выработать нормы, в соответствии с которыми управляющие организации будут освобождаться от ответственности за ненадлежащее содержание дома в случае, если собственниками не определены источники финансирования таких работ. Определить подход к управлению многоквартирным домом, при котором сборы на содержание и текущий ремонт оказываются ниже себестоимости. В том числе предусмотреть механизм субсидий на управление такими домами;
- восстановить государственную регистрацию имущественного комплекса многоквартирных жилых домов – кондоминимум, без чего защита прав собственности на общее имущество, в том числе, землю, проблематична. Для эффективного планирования работ по текущему и капитальному ремонту восстановить государственную систему технической инвентаризации многоквартирных домов.

В сфере реализации региональных программ капитального ремонта:

Становление системы капитального ремонта МКД в первые годы невозможно без поддержки на федеральном уровне. Низкие платежи собственников и отсутствие средств в бюджетах могут привести к срыву намеченных программ, что неизбежно вызовет социальный взрыв. В связи с этим в 2016-2017 годах необходимо:

- предусмотреть возможность финансирования из федерального бюджета на поддержку региональных программ капитального ремонта;
- постепенно изменить подходы к капитальному ремонту МКД. Перейти от поддерживающего ремонта к работам, улучшающим качество и энергоэффективность дома; от отдельных видов работ – к комплексным капитальным ремонтам; от предоплаты за капитальный ремонт – к механизмам кредитования собственников на льготных условиях. Одновременно поощрять собственников, выбравших специальный счет в качестве способа накопления на капитальный ремонт;
- расширить права и полномочия собственников при планировании капитального ремонта и приемке работ. В частности, обеспечить право собственников выбирать подрядчиков, законодательно закрепить механизмы учета замечаний собственников в ходе капитального ремонта и приемки работ.

В сфере поставки коммунальных ресурсов:

- перейти от практики регулярного повышения тарифов на коммунальные услуги во всех субъектах РФ в одно и то же время к разработке и реализации программ модернизации коммунальной инфраструктуры в отдельных регионах. Предприятия коммунального комплекса при повышении тарифов должны проходить открытый профессиональный и публичный аудит их активов и издержек. Тарифы на коммунальные услуги должны приниматься после утверждения таких программ, быть увязаны с конкретными их результатами. Полномочия по контролю за платежами и тарифами на коммунальные услуги должны быть полностью переданы властям субъектов РФ;
- установить главным направлением модернизации ЖКХ повышение прозрачности расчетов, в том числе через переход от практики

административного контроля за ростом платежей к повсеместному внедрению приборов учета. Необходимо реализовать мероприятия по установке общедомовых и поквартирных современных приборов учета с дистанционным считыванием показаний, усилению ответственности за отсутствие (при наличии технической возможности) таких приборов, оплате по нормативам при наличии приборов учета;

- разработать меры стимулирования энергоэффективного потребления и снижения издержек потребителей жилищно-коммунальных услуг, поощрять предприятия и организации, реализующие данные задачи;
- рассмотреть возможность выделения средств из федерального бюджета на программы модернизации коммунальной инфраструктуры в малых и средних городах, сельской местности. Такие решения позволят не только повысить качество жилищно-коммунальных услуг, снизить издержки потребителей, но и серьезно стимулировать экономическую активность на уровне регионов и муниципалитетов, создать новые рабочие места, увеличить налоговые поступления в региональные и местные бюджеты.

В жилищной сфере:

- принять комплексные меры, направленные на развитие сектора арендного жилья. Решить проблему обеспечения граждан доступным жильем только за счет программ приобретения жилья или субсидирования ставки по ипотеке невозможно. В том числе следует ликвидировать существующий институт социального найма (в силу архаичности), ввести единые правила найма жилья как в частном секторе, так и в специализированных арендных комплексах. При этом на законодательном уровне должна быть усилена защита прав нанимателей, введены субсидии для поддержки социально незащищенных граждан, созданы экономические стимулы для сдачи жилья собственниками жилых помещений;
- сохранить меры государственной поддержки при решении задачи переселения из аварийного жилья. Целесообразно рассмотреть возможность сохранения после 2017 года финансирования на данные цели из федерального бюджета.

2.9. Экология

Экспертная площадка

«Повышение эффективности природоохранного сообщества»

Отмечая наличие многочисленных проблем, связанных с охраной окружающей среды, **Общероссийский гражданский форум предлагает:**

- внести в Правительство РФ предложение об организации и проведении в конце 2016 года межведомственной общероссийской конференции по анализу социально-экологических и экономических аспектов состояния разных секторов угольной отрасли (добыча, энергетика, экспорт, транспортировка) с привлечением Минпромторга России, Минэкономразвития России, Минвостокразвития России, Минприроды России, Госстандарта России и других заинтересованных федеральных и региональных органов власти, а также представителей соответствующих национальных и региональных общественных и иных некоммерческих организаций. Обеспечить выработку Концепции угольной отрасли на ближайшие 15 лет с учетом параметров Энергетической стратегии и программных документов развития угледобывающих и экспортных регионов;
- предложить Госдуме РФ подготовить и принять законопроект об особо охраняемых природных территориях, исключаящий на территории заповедников развитие туризма и туристической инфраструктуры, проведение санитарных рубок и профилактических отжигов;
- учитывать интересы коренных малочисленных народов Севера на территориях их традиционной хозяйственной деятельности, попадающей в границы национальных парков, путем сбалансированного зонирования и обязательного включения их представителей в руководящие органы национальных парков; ускорить внесение в Госдуму РФ проекта Федерального закона «Об оценке воздействия на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов России»;
- обратиться в Минприроды России, Росприроднадзор России, Росрыболовство России, Росводресурсы России и другие заинтересованные министерства и ведомства с требованием усилить

- контроль и надзор за соблюдением природоохранного законодательства и нормативов предприятиями, осуществляющими добычу россыпного золота на водосборных площадях рек Дальнего Востока и Сибири. Включить в перечень существенных условий лицензионных соглашений выполнение природоохранных требований. Провести общественное обсуждение проекта нормативного акта, регламентирующего добычу золота способом «вольного приноса», в заинтересованных регионах с целью внесения в него региональных ограничений во избежание массовых правонарушений;
- обеспечить широкое общественное обсуждение проекта Федерального закона о размещении отходов в водоохранной зоне озера Байкал (в части предлагаемых изменений в статью 65 Водного кодекса РФ и статью 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал»);
 - в соответствии с рекомендациями 39-й сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО рекомендовать Правительству РФ инициировать проведение стратегической экологической оценки деятельности существующих и планируемых проектов строительства ГЭС в России и Монголии, на основе которой разработать план управления объектом Всемирного природного наследия «Озеро Байкал», а также организовать обсуждение проекта системы управления водными экосистемами в бассейне реки Селенги на территории Монголии и России со всеми заинтересованными сторонами. До проведения соответствующей экспертизы ввести мораторий на строительство ГЭС (в том числе крупнейшей из планируемых – Эгийингол) в бассейне реки Селенги. Рекомендовать Правительству РФ обратиться с таким предложением к правительствам Монголии и Китая. При необходимости обратиться в МИД России, существующие межправительственные структуры по экономическому взаимодействию России и Монголии и заинтересованные международные финансовые институты с просьбой содействовать пересмотру планов Правительства Монголии по строительству серии ГЭС в бассейне реки Селенги, нарушающих требования Конвенции ООН «О Всемирном наследии» в части сохранения объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО «Озеро Байкал», а также Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»;

- разработать и внести изменения в Градостроительный кодекс РФ, другие законодательные и подзаконные акты для обеспечения охраны и расширения зеленых насаждений и городских лесов, необходимых для реализации права городов на благоприятную окружающую среду, в том числе обеспечивающие обязательное установление нормативов для населенных пунктов в разных природных зонах;
- добиваться реализации Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, в частности, выделения и включения малонарушенных лесных территорий в фонд национального лесного наследия;
- ускорить разработку нового Лесного кодекса РФ, учитывающего требования практики лесопользования и лесного хозяйства в разных регионах России и предложения природоохранной общественности, а также опыт лесопожарных катастроф последних лет;
- обеспечить реализацию Айтинских целевых задач по биоразнообразию на 2015-2020 годы, согласно которым площадь охраняемых наземных территорий в Российской Федерации должна составить к 2020 году 17%. При этом рассмотреть возможность увеличения процента охраняемых территорий для бореальных лесов (в целях сохранения исключительной роли России в стабилизации климата посредством этих лесов);
- правительствам государств, заинтересованных в развитии «Шелкового пути», разработать и принять документы стратегического планирования, предусматривающие приоритетность «зеленой экономики», в том числе возобновляемой энергетики и природосберегающих технологий; обратиться в Азиатский Банк Инфраструктурных Инвестиций, Новый Банк Развития БРИКС, иные инвестиционные фонды поддержки инициативы «Шелковый путь» с требованием обеспечения высоких стандартов социально-экологической ответственности при планировании и осуществлении проектов, обязательного проведения стратегических экологических экспертиз, а также создания для этих целей постоянно действующей переговорной площадки с гражданским обществом («Гражданский форум Шелкового пути»);

- обратиться в Минприроды России и Минэкономразвития России с просьбой оценить социально-экологические и экономические последствия разных вариантов реализации проектов российско-китайского сотрудничества в рамках «Шёлкового пути» на границе Китая, Монголии и России для выявления оптимальных для стратегического развития востока нашей страны;
- обратиться в Минприроды России с требованием безотлагательно реализовать Рекомендации рабочей группы по совершенствованию нормативной базы, регламентирующей открытость экологической информации и правоприменения, утвержденные Заключением Общественного совета при Минприроды России №68/15-з от 24.12.2014 года;
- ускорить совершенствование механизма правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, в том числе предусмотрев законодательное закрепление обязательного общественного обсуждения воздействия на окружающую среду планируемой крупномасштабной хозяйственной деятельности;
- проанализировать и при необходимости внести изменения в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», исключив ослабление требований российского законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсов на этих территориях;
- органам государственной власти окончательно исключить идею переброски части стока сибирских рек в регионы Центральной Азии при разработке и корректировке стратегических документов по развитию Дальнего Востока и Сибири (в региональных планах и программах) как экологически опасную и экономически необоснованную;
- Минприроды России и Росводресурсам России в Методических указаниях по разработке правил использования водохранилищ (ПИВР) определить набор экосистемных требований к режиму функционирования гидроузлов с целью определения величины, периодичности и сроков экологических попусков и правил их интеграции в диспетчерский график управления водным режимом

водохранилища. Внести изменения в законодательство о включении ПИВР в число объектов экологической экспертизы;

- обратиться в Рослесхоз России, Минпромторг России и Правительство Забайкальского края с предложением об обеспечении открытости информации для населения и проведения консультаций с общественностью при планировании и реализации проекта строительства Амазарского целлюлозного комбината;
- Правительству РФ поддержать проект Федерального закона «О национальном фонде защиты морей от нефтяного загрязнения», разработанный депутатами Госдумы РФ и экологическими НКО;
- рекомендовать Госдуме РФ включить в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве» следующее дополнение в ст. 7: «объектами соглашения являются: объекты и структуры, обеспечивающие экологическую безопасность производственных процессов (производственной деятельности)»;
- выразить обеспокоенность действиями Правительства города Москвы в связи с учащающимися случаями принятия им решений по результатам голосований на сайте проекта «Активный гражданин». Примеры подобной практики – изменения от 22.09.2015 года, внесённые в Правила создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных сообществ города Москвы, утверждённые постановлением Правительства Москвы от 10.09.2002 года № N 743-ПП, в части определения порядка скашивания партерных и обыкновенных газонов дворовых территорий в 2015 году, а также Постановление Правительства Москвы от 08.10.2015 года N 653-ПП «О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов». Недопустимо использовать голосования на электронном ресурсе, достоверность результатов которых к тому же не может быть проверена, для принятия органами государственной власти решений по вопросам:
 - требующим специальных профессиональных знаний (в случае определения порядка покоса газонов);

- имеющим законодательно установленную иную процедуру согласования с гражданами и иными лицами (в случае градостроительной деятельности, при реализации которой должны соблюдаться права человека на благоприятную окружающую среду и благоприятные условия жизнедеятельности).

3. Глобальные вызовы и гражданский диалог

**Экспертная площадка
«Глобальные вызовы и гражданский диалог:
культур много, а цивилизация одна»**

Значительная часть вызовов современного мира носит глобальный характер. Это связано как с обострением проблем, которые являются для всех стран общими (экологические, рост терроризма, миграционный и экономические кризисы, частичный провал системы международных институтов), так и с лежащими в плоскости межгосударственного взаимодействия вызовами. Внутригосударственные проблемы часто являются отражением глобальных (например, демографические тенденции определяют задачи реформирования системы занятости, социального обеспечения).

Нарастают противоречия между существующими международными институтами и государствами, в них входящими. Растет скептицизм в отношении проектов международной интеграции, роли принципов и ценностей в политике, недоверие к «другому», приводит к вырождению национальных движений в националистические. Сегодня нам угрожают не просто кризисы, конфликты, а лежащее в основе многих из них глубоко укоренившееся непонимание между людьми.

Нарастание в последние годы взаимного отчуждения заметной части российского общества от обществ других стран, реализация частью государственных структур политики, обладающей признаками самоизоляции России, делает необходимым принятие срочных мер по восстановлению и налаживанию постоянного диалога между гражданскими институтами.

Представляется необходимым поддерживать существующие и создавать новые формы и площадки подобного диалога разных стран.

Для продуктивного диалога нужны общие основания – разделяемые всеми ценности и приоритеты: разнообразия, сочувствия и солидарности, знания, свободы и гармонизированной с ней безопасности, ненасилия, консенсуса, сотрудничества и др.

Кроме наличия общих оснований, необходимыми условиями ответственного гражданского диалога являются образование и просвещение.

Общероссийский гражданский форум предлагает:

- наращивать усилия по поддержке существующих и созданию новых площадок гражданско-экспертного диалога. Для приобщения к современному образу мысли, языку и ценностям демократии, верховенству права, локальной и глобальной гражданственности, современному научному знанию и методам его получения содействовать реализации конкретных проектов в сфере гражданского просвещения, образования и воспитания. В этой связи необходимо:
 - развивать сеть экспертов для проектов гражданско-экспертного диалога и гражданского просвещения, образования и воспитания;
 - предложить заинтересованным институтам гражданского общества и донорскому сообществу совместно разработать специальную грантовую программу для отбора и поддержки таких проектов.

Общероссийский гражданский форум приглашает граждан, представителей общественных и иных организаций, органов власти и местного самоуправления к обсуждению и реализации этих предложений. Мы призываем всех присоединиться к работе Форума.

www.civil-forum.ru