

**Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА
Кафедра теории права и сравнительного правоведения**

**В.Б.Исаков,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации**

ОБРАЗЦЫ ПРАВОВОЙ АНАЛИТИКИ

Сборник текстов по курсу
«Правовая аналитика»



Москва – 2013

Исаков В.Б. Образцы правовой аналитики. Сборник текстов по курсу «Правовая аналитика» // М., НИУ ВШЭ. – 2013. – 208 с.

Аннотация

Учебное пособие содержит тексты аналитических записок, аналитических обзоров, аналитических докладов на различные правовые темы. Назначение данного пособия – дать необходимый материал для разбора на занятиях по курсу «Правовая аналитика».

Для студентов старших курсов и магистрантов – слушателей курса «Правовая аналитика».

Учебное пособие размещено в интернете и в системе LMS:

<http://pravo.hse.ru/lawtheory/pa>

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013.

© Исаков Владимир Борисович, 2013.

Предисловие

Практика, как известно, лучший учитель. Это в полной мере справедливо и для курса «Правовая аналитика».

В настоящем учебном пособии собраны более десятка документов. Различаясь по теме, объему и качеству исполнения они, тем не менее, дают представление о том, над чем работают и чем занимаются правовые аналитики.

Поскольку речь идет об учебном материале, автор счел возможным представить в его составе не только высокопрофессиональные работы, но и средние по качеству и даже парочку откровенно слабых. В конце концов, научить отличать хорошее от плохого – одна из задач подготовки профессиональных правовых аналитиков.

Приступая к анализу представленных в сборнике произведений, не торопитесь «брать быка за рога». Стоит подумать над подходом к ее выполнению, наметить для себя план анализа правового документа.

В сборнике представлены несколько заданий для работы с цифрами – графики, таблицы и т.д. В их основе – реальные аналитические документы, только авторский комментарий преднамеренно удален. Задача заключается в том, чтобы написать по пакету статистических и социологических данных содержательный аналитический комментарий. А затем можно проверить себя, обратившись к первоисточнику (ссылки во всех случаях имеются). У кого лучше получилось?

Автор выражает надежду, что сборник текстов правовой аналитики поможет освоению деятельности, которая для кого то из слушателей может стать вспомогательной, а у кого то и основной – правовой аналитики.

*Просьба к слушателям курса «Правовая аналитика»:
приносить сборник с собой, поскольку опубликованные в нем материалы
предназначены для разбора на практических занятиях.*

Аналитические материалы

Материал № 1

Федеральное Собрание Российской Федерации // АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ // Аналитическое управление

Аналитическая справка «Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий». Москва, 2012.

Аналитическую справку подготовили: Петров А.Е., начальник Аналитического управления; Могилевский К.И., начальник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Аппарата Государственной Думы; Пичугин Н.Ю., консультант отдела аналитических исследований Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы 14 мая 2012 г.

Аннотация:

В Аналитической справке, подготовленной на основе экспертного доклада "Обзор зарубежного законодательства, регулирующего проведение публичных собраний и шествий граждан" (Москва, 2010), выделены основные позиции зарубежного опыта законодательного регулирования порядка проведения массовых мероприятий, представлена информация о санкциях, применяемых в ряде государств мира за его нарушение, приведены соответствующие нормы действующего законодательства Российской Федерации.

| Страна | Основные нормы законодательства |
|-----------------------|--|
| Великобритания | Проведение уличных демонстраций и митингов допускается только после получения официального разрешения полицейских властей. В случае проведения несанкционированных или запрещенных массовых мероприятий, которые к тому же препятствуют движению транспорта или пешеходов, полиция имеет право самостоятельно принимать меры к их прекращению, вплоть до применения физической силы или специальных средств. Любое лицо, организующее шествие, считается виновным в нарушении закона, если не были выдержаны установленные сроки уведомления, дата, время или маршрут проведения шествия, указанные в уведомлении, а |

| | |
|-----------------|--|
| | организация запрещенного шествия рассматривается в качестве преступления и наказывается тюремным заключением на срок до трех месяцев или штрафом . |
| Германия | <p>Любое массовое мероприятие, собрание или демонстрация в обязательном порядке должны быть санкционированы властями. Это касается мероприятий как проводимых в помещении (собрания, митинги), так и на улице, под открытым небом (демонстрации, марши, митинги).</p> <p>Транспаранты и лозунги, используемые в демонстрации, не должны содержать призывов к нарушению общественного порядка и уголовных преступлений, а также оскорблений в адрес кого бы то ни было.</p> <p>Полиции предоставлены широкие права при разгоне демонстраций. Она имеет право применять силу и меры физического воздействия — резиновые дубинки, слезоточивый газ, водометы, а при необходимости, по усмотрению самих полицейских, и огнестрельное оружие. Основаниями отмены массового мероприятия в стране служат невыполнение требований полиции об исключении из числа участников определенного лица (или лиц); о прекращении публичных высказываний, провоцирующих насилие и беспорядок; о прекращении участия в массовом мероприятии лиц, грубо нарушающих общественный порядок и других указаний должностных лиц полиции.</p> <p>Законодательство предусматривает, что «полиция, в отличие от других государственных органов, имеет дело с опасными для порядка ситуациями, предполагающими принятие срочных решений», а потому наделена дискреционными полномочиями решать, какие меры необходимо использовать для устранения угрозы общественному порядку.</p> <p>Законодательство Германии предусматривает уголовную ответственность руководителей публичных мероприятий, в случае, если фактическое проведение мероприятия существенно отличается от изложенного в поданной заявке или при явном невыполнении своих обязанностей; организацию и последующее проведение мероприятия, несмотря на вынесенный запрет компетентных органов, проведение мероприятия без подачи заявки.</p> <p>Лицо, виновное в перечисленных нарушениях, карается лишением свободы на срок до трех лет или штрафом.</p> <p>За маскировку лица предусмотрено уголовное наказание— лишение свободы на срок до 1 года.</p> |
| Италия | Начальник полицейского управления имеет право внести |

| | |
|-----------------------|--|
| | <p>в организацию мероприятия изменения или ограничения относительно времени, места, маршрута и т.п., а также вовсе его запретить «в интересах безопасности и поддержания общественного порядка».</p> <p>Начальник полиции своей властью может распустить незаконное собрание, а при необходимости и применить силу.</p> <p>Лица, отказывающиеся подчиниться приказу полиции о прекращении демонстрации, подвергаются наказанию в виде лишения свободы на срок от 1 месяца до 1 года и обязаны заплатить крупный штраф.</p> |
| <p>США</p> | <p>Каждый штат или муниципалитет принимает свои акты по данному вопросу, исходя из собственных территориальных, национально-этнических, криминогенных и иных особенностей.</p> <p>Законодательное регулирование массовых мероприятий в штатах существенно различается. Практически везде для проведения манифестации или митинга требуется получение специального разрешения на основе соответствующего заявления .</p> <p>За муниципальными властями остается право «приостановить» использование городской территории для проведения массовой акции, если, по их мнению, она необходима для нормального продвижения транспорта или для других общественных нужд.</p> <p>В случае отсутствия разрешения или нарушения одного из его положений местные власти вправе пресечь мероприятие, вплоть до использования в этих целях спецсредств, и задержать его участников.</p> |
| <p>Франция</p> | <p>Префект полиции (так же как и мэр города) может запретить любую демонстрацию, если, по его мнению, она представляет опасность для государства. Без разрешения названных должностных лиц (без их визы) манифестация представляет собой «толпу», «скопление народа», «сборище» и полиция вправе действовать по своему усмотрению.</p> <p>Сборищем является любое скопление людей на каком-либо общественном пути или в каком-либо общественно месте, способное нарушить общественный порядок. Сборище может быть рассеяно публичными силовыми ведомствами после двух требований разойтись, оставшихся без результата.</p> <p>Умышленное продолжение участия в сборище после требований разойтись (даже для тех, кто не имеет при себе оружия) грозит тюремным заключением сроком на один год или эквивалентным денежным штрафом.</p> <p>Демонстрация или манифестация, о которой не было предварительного уведомления, либо</p> |

| | |
|---------------|--|
| | <p>запрещенная (в порядке, установленном законом) демонстрация в случае ее проведения, либо предоставление неполного или неточного заявления, способного ввести в заблуждение относительно цели и условий предполагаемой манифестации – наказываются шестью месяцами тюремного заключения.</p> |
| Швеция | <p>Если толпа людей нарушает общественный порядок, показывая намерение использовать групповое насилие против публичной власти или иным путем принудить к чему-либо или воспрепятствовать применяемым мерам, не расходитя, когда власти приказывают это сделать, то подстрекатели и руководители должны быть приговорены к тюремному заключению на срок не более 4 лет, а другие участники действий, предпринятых толпой, к уплате штрафа или к тюремному заключению на срок не более 2 лет за заговор.</p> <p>Лицо, публично распространяющее ложный слух или другое не соответствующее истине утверждение, способное создать опасность публичному спокойствию, порядку или безопасности, должно быть приговорено к уплате штрафа или к тюремному заключению на срок не более 2 лет</p> |
| Япония | <p>В случаях подачи организаторами публичного мероприятия умышленно искаженных сведений о планируемом ими мероприятии или о лицах, в нем участвующих, либо проведения мероприятия с нарушением ранее оговоренных условий организаторы (руководители) манифестации могут быть привлечены к уголовной ответственности в виде штрафа до 50 тысяч иен (около \$500) либо одного года принудительных работ или тюремного заключения на тот же срок.</p> <p>Лица, нарушившие любое из условий проведения демонстрации, немедленно подвергаются аресту.</p> |
| Россия | <p>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях</p> <p>Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.</p> <p>1. Нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей.</p> <p>(в ред. Федерального закона от 22.06.2007 N 116-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>2. Нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на участников - от пятисот до одной тысячи рублей.</p> |
|--|--|

Основные выводы:

Не существует ни одного демократического государства, в котором митинги, шествия или демонстрации могли бы организовываться и проводиться на основе одного лишь формального уведомления. Во всех без исключения странах власти в той или иной форме санкционируют массовое мероприятие, т.е. выдают разрешение.

Всегда необходимо, чтобы организаторы указали цели мероприятия, его сроки, маршруты следования (если мероприятие не является статичным), личные данные, включая адреса, телефоны и предполагаемое местонахождение для оперативной связи с ними.

В большинстве стран существует понятие о «зонах запрета» проведения манифестаций.

Требования законодательства демократических развитых стран мира отличаются значительной (в сравнении с российским) степенью жесткости соблюдения приоритета общественного порядка и детализацией полномочий полиции. Так, в большинстве стран цели манифестации должны быть четко и узко сформулированными, чаще всего в одном и том же мероприятии не имеют права принять участие представители различных движений

Невозможно в процессе проведения массовых акций «присоединение» новых требований — это немедленно будет квалифицировано, как нарушение порядка проведения мероприятия.

Материал № 2

© Левада-Центр (<http://www.levada.ru>)

Россияне об устройстве страны и демократии

Аннотация:

Опрос был проведен 27-30 января 2012 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.

КАКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КАЖЕТСЯ ВАМ ЛУЧШЕЙ: СОВЕТСКАЯ (ТА, КОТОРАЯ БЫЛА У НАС ДО 90-Х ГОДОВ), НЫНЕШНЯЯ СИСТЕМА ИЛИ ДЕМОКРАТИЯ ПО ОБРАЗЦУ ЗАПАДНЫХ СТРАН?

| | ф е в · | а п р · | и ю н · | н о я · | д е к · | ф е в · | а п р · | м а р · | м а р · | н о я · | н о я · | о к т · | Ф е в · | Ф е в · | я н в · | Ф е в · | я н в · |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 9 6 | 9 6 | 9 6 | 9 7 | 9 8 | 0 0 | 0 0 | 0 3 | 0 4 | 0 5 | 0 6 | 0 7 | 0 8 | 0 9 | 1 1 | 1 1 | 1 2 |
| советская, которая была у нас до 90-х годов | 3 9 | 3 8 | 3 5 | 3 8 | 4 3 | 4 5 | 4 2 | 4 8 | 4 1 | 4 2 | 3 9 | 3 5 | 2 4 | 3 8 | 3 3 | 3 5 | 2 7 |
| нынешняя система | 8 | 1 1 | 1 9 | 1 1 | 5 | 1 3 | 1 1 | 1 8 | 1 9 | 2 3 | 2 7 | 2 7 | 3 6 | 2 5 | 1 9 | 2 6 | 2 0 |
| демократия по образцу западных стран | 2 8 | 2 6 | 2 5 | 2 8 | 3 2 | 2 9 | 2 6 | 2 2 | 2 4 | 2 0 | 1 9 | 1 9 | 1 5 | 1 8 | 2 3 | 2 0 | 2 8 |
| другое | 7 | 9 | 8 | 8 | 7 | 5 | 4 | 6 | 5 | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 | 8 | 6 | 8 |
| затрудняюсь ответить | 1 8 | 1 7 | 1 4 | 1 6 | 1 3 | 8 | 1 7 | 7 | 1 2 | 1 0 | 1 0 | 1 2 | 1 8 | 1 2 | 1 6 | 1 3 | 1 7 |

**КАКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КАЖЕТСЯ ВАМ БОЛЕЕ ПРАВИЛЬНОЙ: ТА,
КОТОРАЯ ОСНОВАНА НА ГОСУДАРСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ И РАСПРЕДЕЛЕНИИ
ИЛИ ТА, В ОСНОВЕ КОТОРОЙ ЛЕЖАТ ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И РЫНОЧНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ?**

| | и ю л · 9 2 | я н в · 9 6 | а п р · 9 7 | с е н · 9 8 | д е к · 9 8 | м а й · 9 9 | а в г · 9 9 | д е к · 9 9 | ф е в · 0 0 | а п р · 0 0 | м а й · 0 1 | м а р · 0 3 | м а р · 0 4 | н о я · 0 5 | н о я · 0 6 | н о я · 0 7 | ф е в · 0 8 | ф е в · 0 9 | м а р · 1 0 | я н в · 1 1 | ф е в · 1 1 | я н в · 1 2 |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| та, которая основа на на государ ственно м планир овании и распре деления | 1 3 | 4 2 | 4 3 | 5 0 | 4 7 | 4 8 | 4 8 | 4 6 | 4 8 | 5 2 | 5 6 | 5 6 | 5 3 | 5 1 | 5 5 | 5 4 | 5 1 | 5 8 | 5 7 | 5 1 | 5 4 | 4 9 |
| та, в основе которо й лежат частная собстве нность и рыночн ые отноше ния | 6 9 | 3 4 | 4 0 | 3 4 | 3 2 | 3 4 | 3 5 | 3 8 | 3 7 | 3 3 | 3 0 | 3 4 | 3 4 | 3 6 | 3 1 | 2 9 | 3 1 | 2 8 | 3 0 | 3 1 | 3 0 | 3 6 |
| затрудн яюсь ответит ь | 1 8 | 2 4 | 1 7 | 1 7 | 2 1 | 1 7 | 1 8 | 1 7 | 1 4 | 1 5 | 1 4 | 1 1 | 1 3 | 1 3 | 1 4 | 1 6 | 1 8 | 1 4 | 1 4 | 1 8 | 1 6 | 1 6 |

ГОСУДАРСТВОМ КАКОГО ТИПА ВЫ ХОТЕЛИ БЫ ВИДЕТЬ РОССИЮ В БУДУЩЕМ?

| | ян в. 08 | ян в. 11 | ян в. 12 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Социалистическим государством типа СССР | 17 | 23 | 21 |
| Государством, подобным странам Запада, с демократическим устройством и рыночной экономикой | 32 | 30 | 31 |
| Государством с совершенно особым устройством и своим путем развития | 39 | 36 | 41 |
| затрудняюсь ответить | 11 | 12 | 7 |

КОГДА ВЫ СЛЫШИТЕ ОБ "ОСОБОМ РОССИЙСКОМ ПУТИ", ЧТО, ПРЕЖДЕ ВСЕГО,
ПРИХОДИТ ВАМ НА УМ?

| | янв.0 8 | янв.1 1 | янв.1 2 |
|---|------------|------------|------------|
| несоответствие ценностей и традиций России и Запада | 22 | 16 | 18 |
| экономическое развитие страны, но с большей заботой о людях, а не о прибылях и интересах "хозяев жизни" | 34 | 39 | 41 |
| учет в политике духовной, моральной стороны отношений государства и граждан | 18 | 19 | 20 |
| готовность к самопожертвованию граждан ради величия российского государства | 7 | 8 | 7 |
| преобладание интересов власти над интересами населения | 7 | 9 | 6 |
| необходимость постоянно учитывать такие факторы, как враждебное окружение страны и угрозу нападения | 9 | 5 | 11 |
| не знаю, в чем собственно выражается "особый путь", | 16 | 15 | 17 |

| | | | |
|--|----|----|---|
| ничего не приходит на ум | | | |
| ничего не слышал об этом | 11 | 11 | 8 |
| не думаю, что российское развитие должно отличаться от развития других стран | 9 | 5 | 8 |
| затрудняюсь ответить | 9 | 7 | 6 |

КАКОЕ ИЗ УТВЕРЖДЕНИЙ, ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, НАИБОЛЕЕ ТОЧНО ОПИСЫВАЕТ СИТУАЦИЮ В СТРАНЕ?

| | ян в. 95 | ма р. 95 | ию н. 95 | ян в. 96 | фе в. 06 | ма р. 10 | ян в. 12 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| становление авторитаризма, диктатуры | 11 | 9 | 8 | 5 | 5 | 10 | 19 |
| восстановление "доперестроечных" политических порядков | 18 | 13 | 16 | 15 | 7 | 11 | 10 |
| развитие демократии | - | 11 | 8 | 14 | 33 | 30 | 35 |
| утрата порядка, нарастание анархии | 41 | 50 | 54 | 51 | 29 | 22 | 19 |
| затрудняюсь ответить | 23 | 13 | 11 | 14 | 26 | 27 | 17 |

ЧТО ТАКОЕ, ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, ДЕМОКРАТИЯ?

| | мар.1 0 | январь.1 2 |
|---|------------|---------------|
| общественное устройство, при котором власть заботится о нуждах людей | 30 | 35 |
| общественное устройство, при котором все, независимо от своего положения в обществе, обязаны соблюдать законы | 41 | 40 |
| общественное устройство, при котором граждане могут свободно высказывать свое мнение | 27 | 40 |

| | | |
|---|----|----|
| о государственных делах | | |
| общественное устройство, при котором граждане защищены от вмешательства государства в их частную жизнь | 16 | 19 |
| общественное устройство, при котором все властные органы избираются на свободных альтернативных выборах | 19 | 26 |
| общественное устройство, при котором граждане имеют возможность контролировать деятельность власти | 29 | 37 |
| другое | 1 | 1 |
| затрудняюсь ответить | 7 | 4 |

КАКОЙ ПАРТИИ, ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИЛЕ ВЫ СЕЙЧАС
СИМПАТИЗИРУЕТЕ: КОММУНИСТАМ, "ДЕМОКРАТАМ", "ПАТРИОТАМ", "ПАРТИИ
ВЛАСТИ", ДРУГИМ ЦЕНТРИСТСКИМ СИЛАМ?

| | ян в. 9 7 | ян в. 9 8 | ф ев .9 9 | ян в. 00 | ян в. 01 | ян в. 02 | ян в. 03 | ян в. 04 | ян в. 05 | ян в. 06 | ян в. 07 | ян в. 12 |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| коммунистам | 2 2 | 2 3 | 22 | 28 | 25 | 21 | 21 | 11 | 15 | 14 | 13 | 15 |
| "демократам" | 1 7 | 1 4 | 11 | 22 | 17 | 14 | 16 | 15 | 11 | 10 | 10 | 21 |
| "патриотам" | 4 | 6 | 3 | 4 | 4 | 3 | 3 | 6 | 7 | 4 | 4 | 4 |
| "партии власти" | 4 | 2 | 3 | 9 | 7 | 9 | 8 | 20 | 8 | 12 | 16 | 17 |
| другим центристским силам | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 2 |
| другим силам | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| ни одной из них | 3 4 | 4 0 | 46 | 24 | 38 | 41 | 41 | 37 | 47 | 47 | 44 | 26 |
| затрудняюсь ответить | 1 4 | 1 1 | 13 | 9 | 9 | 9 | 8 | 8 | 8 | 10 | 9 | 13 |

СУЩЕСТВУЕТ ЛИ В СЕГОДНЯШНЕЙ РОССИИ ДЕМОКРАТИЯ?

| | фев.06 | мар.10 | январ.12 |
|--|--------|--------|----------|
| несомненно, да | 4 | 4 | 5 |
| отчасти, да | 33 | 32 | 39 |
| пока не утвердилась | 33 | 36 | 32 |
| в последнее время ее становится все меньше | 20 | 20 | 20 |
| затрудняюсь ответить | 11 | 8 | 5 |

Источник: <http://www.levada.ru/17-02-2012/rossiyane-ob-ustroistve-strany-i-demokratii>

Материал № 3

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Комитет Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям // Комитет Государственной Думы по образованию // АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ // Аналитическое управление Аналитический обзор «О бюджетной поддержке науки в 2012-2014 годах». Москва, 2011.

Аналитический обзор подготовили: Черешнев Валерий Александрович, (ответственный редактор), академик РАН, академик РАН, председатель Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям; Сафаралиев Гаджимет Керимович член-корреспондент РАН, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по образованию; Гайдено Алина Владимировна, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Государственной Думы; Фетисов Вячеслав Петрович, к.т.н., доцент, помощник депутата Государственной Думы; Клепиков Сергей Анатольевич, к.э.н., Председатель Федерального фонда производственных инноваций; Тихомирова Наталья Владимировна, д.э.н., ректор Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), Бердашkevич Анатолий Петрович, к.ю.н., помощник депутата Государственной Думы; Олейникова Ирина Борисовна, главный консультант отдела Аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы: декабрь 2011 г.

Аннотация:

В Аналитическом вестнике проведен анализ бюджета науки на 2011-2014 годы, а также анализ тенденций развития организационных мероприятий и преобразований государственной научно-технической политики Российской Федерации. Основное внимание уделено финансово-экономическим, правовым и юридикто-техническим проблемам в области образования и науки. Представлены предложения по совершенствованию законодательства в области формирования системы правового поддержки науки. Анализ объема и направленности бюджетных ассигнований на науку сделан на основе Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

1. Общие замечания

Российская наука занимает в мировой иерархии место адекватное имеющимся материально техническим и кадровым ресурсам. Миграция российских ученых в другие страны, как правило, мотивирована возможностью реализовать свои творческие возможности, используя современные методики и оборудование. Лидерство тех или иных научных центров не присуждается голосованием, а выражается через количество публикаций и приток желающих работать в нем специалистов. Россия продолжает удерживать лидерство по количеству квалифицированных специалистов: 88% россиян имеют, как минимум, среднее образование (73% в странах ОЭСР) и 54% высшее (30% в странах ОЭСР).[1] При этом государственные и частные расходы на образование в России составляют всего лишь 4,7% ВВП, в то время как в странах ОЭСР – 6,1%.

В России на каждую тысячу работников приходится шесть работающих в области НИОКР, причём женщины составляют из них 42%. Государственные инвестиции в разработку инноваций на 20% финансируются российскими ВУЗами. Расходы частного бизнеса на НИОКР составляют около 0,75% от ВВП.

Новый доклад “OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011” посвящён мировым тенденциям в области знаний и инноваций, а также их влиянию на национальные показатели производительности труда и эффективности производств в странах ОЭСР и развивающихся стран, в т.ч. БРИКС. При помощи анализа более 180 индикаторов авторы доклада приходят к выводу, что инвестиции в НИОКР являются решающим фактором экономического развития в условиях растущих международной конкуренции, нагрузки на здравоохранение из-за старения населения и ухудшения экологической обстановки.

[1] Education at a Glance 2011: OECD Indicators

2. Федеральный бюджет науки

Полноценное развитие экономики страны невозможно без укрепления науки и техники. На эти цели в 2012 году будет направлено 323 млрд рублей. На космос и телекоммуникации будет направлено 161 млрд рублей (в том числе на развитие и использование системы ГЛОНАСС – 20,5 млрд), на стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение – почти 40 млрд рублей, на перспективные разработки в атомной энергетике – 17 млрд рублей.

Действия Правительства Российской Федерации по реализации государственной научно-технической политики учитывают проверенные мировой практикой подходы, но при этом за основу берутся имеющиеся в России базовые достижения и конкурентные преимущества. Увеличение финансирования науки делает работу в российских научных организациях более привлекательной как для соотечественников, так и для иностранцев.

В основу бюджетной и налоговой политики на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов положены стратегические цели развития страны,

сформулированные в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и других документах, а также основные положения Бюджетного послания Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» (далее также Бюджетное послание) и Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации.

Федеральный бюджет науки является составной частью государственной научно-технической политики. Для решения тактических задач Минфина России как субъекта бюджетного планирования предполагается реализация нескольких десятков бюджетных целевых программ, которые являются ведомственными целевыми программами, выделяемыми в аналитических целях. Среди последних можно выделить Программу фундаментальных научных исследований государственных академий наук, а также мероприятия по реализации государственной политики по привлечению ведущих ученых в российские высшие учебные заведения и развитию кооперации российских вузов и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичных производств (2012-2013 годы – 13,3 млрд. рублей) и национальных исследовательских центров, которые возьмут на себя основную нагрузку в научном обеспечении запросов высокотехнологичного сектора национальной экономики (2012 год – 7,9 млрд. рублей)..

Для продолжения реализации проекта создания Инновационного центра «Сколково» Фонду развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий запланированы бюджетные ассигнования федерального бюджета в 2012 году – 22,0 млрд. рублей, в 2013-2014 годах – по 17,1 млрд. рублей ежегодно. В качестве дополнительных источников финансирования инновационных проектов предполагается привлечь частные инвестиции в объеме 62,5 млрд. рублей.

При этом будет сохранен уровень государственной поддержки сектора исследований и разработок, осуществляемый через федеральные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности, в общем объеме 11,0 млрд. рублей ежегодно (Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере).

Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России утверждены 38 проектов по пяти основным направлениям: суперкомпьютеры и грид-технологии, космос и телекоммуникации, ядерные технологии, медицинская техника и фармацевтика, энергоэффективность. На реализацию указанных проектов планируются бюджетные ассигнования федерального бюджета в 2012 году – 10 млрд. рублей, в 2013 году – 6,3 млрд. рублей, в 2014 году – 3,6 млрд. рублей. Снижение объема бюджетных ассигнований к 2014 году вызвано планируемым завершением в 2013 году десяти проектов.

Для финансирования технопарков высоких технологий в Российской Федерации запланировано осуществление комплексной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» в форме

субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации. В 2012-2014 году планируется оказывать финансовую поддержку созданию технопарков в 7 субъектах Российской Федерации.

Финансирование особых экономических зон на территории Российской Федерации осуществляется в форме вноса в уставный капитал открытого акционерного общества «Особые экономические зоны». В 2012-2014 годах продолжится оказание финансовой поддержки создания ОЭЗ на территории 7 субъектов Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета на науку гражданского назначения предусматривается направить на поддержку государственных академий наук (86 % или 73,5 млрд. рублей, предусмотренных на фундаментальные исследования, направляются в 2012 году на субсидии учреждениям академического сектора науки), развитие национальных исследовательских университетов (на 2012 год – 11,9 млрд. рублей), реализацию государственной политики по привлечению ведущих ученых в российские высшие учебные заведения и развитию кооперации российских вузов и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичных производств и национальных исследовательских центров.

Начиная с 1998 года внутренние затраты на исследования и разработки в России характеризуются постоянным ростом. Прогнозы и расчеты расходов на науку гражданского назначения на период до 2014 года представлены в таблице. Предположительно к 2013 году удельная оснащенность (стоимость оборудования) одного исследователя достигнет 860 тыс. рублей по сравнению с 650 тыс. рублями в 2009 году.

Бюджетное финансирование науки по годам

| Млрд. рублей | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|--------|--------|--------|
| Расходы на науку | 40,41 | 60,24 | 11,62 | 17,39 | 23,69 | 31,06 | 41,58 | 47,48 | 76,91 | 74,1 | 89,00 | 156,44 | 173,72 | 207,18 |
| в том числе | | | | | | | | | | | | | | |
| % к расходам | 1,60 | 1,32 | 1,74 | 1,69 | 1,79 | 1,51 | 1,76 | 1,76 | 2,19 | 1,69 | 1,69 | 2,4 | 2,3 | 2,6 |
| Внутренние затраты В% к ВВП | 0,85 | 0,80 | 0,75 | 1,05 | 1,18 | 1,25 | 1,28 | 1,15 | 1,07 | 1,07 | 1,12 | 1,03 | 1,13 | 1,12 |

| Млрд. рублей | 2011[1] | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------|---------|--------|--------|-------|
| Расходы на науку | 287,775 | 323,43 | 327,75 | 283,6 |
| в том числе | | | | |
| % к расходам | 2,44 | 2,54 | 2,36 | 2,36 |
| Внутренние затраты В% к ВВП | 1,12 | 1,1 | 1,1 | 1,17 |

Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования, предусмотрены в объеме 85 млрд. рублей на 2011 год, 83 млрд. рублей на 2012 год и 83 млрд. рублей на 2013 год.

Основной объем средств федерального бюджета, предусмотренных на фундаментальные исследования, направлен на поддержку государственных академий наук и их региональных отделений.

Распределение бюджетных ассигнований на научные исследования на 2012, 2013 и 2014 год по разделам и подразделам классификации расходов федерального бюджета приведены в таблице.

| Наименование | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год |
|---|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| В С Е Г О | 9 352 363 782,1 | 11 108 039 113,3 | 11 408 703 801,6 | 11 338 642 478,9 |
| ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ | 777 600 872,1 | 744 921 941,3 | 744 146 153,5 | 725 405 432,9 |
| Фундаментальные исследования | 85 603 587,5 | 83 195 889,3 | 85 740 650,1 | 87 899 996,5 |
| Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов | 14 077 509,0 | 13 515 036,1 | 8 213 170,2 | 8 439 801,7 |
| НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА | 793 001 142,3 | 943 371 024,6 | 977 302 458,2 | 982 341 349,2 |
| Прикладные научные исследования и разработки | 11 770 698,8 | 8 749 203,1 | 7 939 243,0 | 7 995 035,0 |
| НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ | 819 804 183,0 | 1 365 272 958,6 | 1 554 438 058,0 | 1 628 515 833,0 |
| Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности | 2 879 241,1 | 4 417 347,7 | 2 527 425,5 | 2 644 076,1 |
| НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА | 1 702 272 794,7 | 1 744 439 203,3 | 1 657 383 053,3 | 1 576 125 854,0 |
| Исследование и использование космического пространства | 23 009 619,9 | 34 148 080,5 | 33 933 563,5 | 30 003 578,0 |
| Прикладные научные исследования в области национальной экономики | 156 947 375,9 | 196 885 552,6 | 217 869 190,5 | 174 960 460,1 |
| ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ | 196 468 201,6 | 120 061 327,3 | 85 991 273,6 | 61 019 007,6 |

| Наименование | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ХОЗЯЙСТВО | | | | |
| Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства | - | 16 000,0 | 12 000,0 | |
| ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ | 16 824 004,8 | 21 672 986,0 | 22 583 110,5 | 23 649 891,1 |
| Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды | 291 513,5 | 311 921,3 | 319 004,1 | 552 916,0 |
| ОБРАЗОВАНИЕ | 495 825 434,3 | 586 295 076,2 | 538 959 154,6 | 478 418 293,0 |
| Прикладные научные исследования в области образования | 21 744 698,2 | 20 567 880,6 | 6 200 265,8 | 737 567,2 |
| КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ | 81 908 607,8 | 86 057 615,1 | 84 416 688,8 | 82 532 461,6 |
| Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии | 309 534,8 | 436 744,3 | 438 312,4 | 450 496,2 |
| ЗДРАВООХРАНЕНИЕ | 453 760 651,5 | 539 300 642,9 | 493 622 271,2 | 451 512 178,2 |
| Прикладные научные исследования в области здравоохранения | 7 509 449,7 | 7 992 394,7 | 8 337 521,6 | 9 976 820,3 |
| СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА | 2 951 785 395,1 | 3 898 937 715,3 | 4 153 928 915,7 | 4 162 284 862,2 |
| Прикладные научные исследования в области социальной политики | 144 628,6 | 122 425,7 | 118 376,1 | 120 815,9 |
| ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ | 42 386 711,3 | 42 030 025,8 | 40 206 283,5 | 27 628 769,7 |
| Прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта | 509 289,5 | 349 700,4 | 437 520,6 | 439 308,1 |
| СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ | 61 078 056,4 | 73 344 107,4 | 70 423 369,4 | 65 358 260,4 |
| ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА | 389 906 104,8 | 388 438 426,7 | 482 258 227,7 | 579 197 622,4 |
| МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ ОБЩЕГО | 569 741 622,4 | 553 896 062,8 | 503 044 783,6 | 494 652 663,6 |

| Наименование | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ХАРАКТЕРА БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ | | | | |
| Развитие и поддержка социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры научноградов Российской Федерации [2] | 576 702,7 | 576 702,7 | 576 702,7 | 576 702,7 |

[1] 2011 год и далее - прогноз

[2] ЦСР 5200400

3. Ведомственный бюджет науки

Для осуществления координации научной деятельности в рамках реализации президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии», в целях формирования технологической базы инновационной экономики, обеспечения опережающего научно-технологического развития и ускоренного внедрения в производство научных разработок, проведения полного инновационного цикла НИОКР, включая создание промышленных образцов, по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации создан национальный исследовательский центр «Курчатовский институт». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 1195-р утверждена Программа совместной деятельности организаций, участвующих в пилотном проекте по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт», на 2010 - 2014 годы.

Финансовое обеспечение развития nanoиндустрии осуществляется в форме субсидии Фонду инфраструктурных и образовательных программ в размере 10,6 млрд. рублей – в 2012 году, 2,9 млрд. рублей – в 2013 году, 2,3 млрд. рублей – в 2014 году. Кроме того, предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета для вноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Роснано» в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций в размере 22,2 млрд. рублей в 2012 году.

В целом на федеральные целевые программы приходится около 8,1% расходов федерального бюджета при этом на наукоемкие - около 1,7% бюджетных расходов. При этом общий размер «междисциплинарных» федеральных целевых программ невелик и постоянно снижается. На них приходится менее 3% инновационных расходов бюджета и в условиях оптимизации именно эти программы подверглись наибольшему сокращению.

В 2012 - 2013 годах будет обеспечено финансирование наиболее важной междисциплинарной федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы» на уровне, достаточном для выполнения основных показателей программы, в рамках которой финансируются НИОКР и работы по заказу бизнеса по приоритетным направлениям развития науки и техники.

Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным учреждениям предусмотрены в 2012 году в сумме 82 330,7 млн. рублей, в 2013 году – 84 813,6 млн. рублей, в 2014 году – 86 943,6 млн. рублей, из них:

субсидия Российскому фонду фундаментальных исследований в 2012 – 2014 годах в сумме 6 001,6 млн. рублей ежегодно;

субсидия Российскому гуманитарному научному фонду в 2012 – 2014 годах в сумме 1 000,8 млн. рублей ежегодно (см. таблицу).

| Наименование | Сумма 2012 год | Сумма 2013 год | Сумма 2014 год |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| ВСЕГО | 11 108 039 113,3 | 11 408 703 801,6 | 11 338 642 478,9 |
| ФОНД СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ МАЛЫХ ФОРМ ПРЕДПРИЯТИЙ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ | 4 001 689,6 | 4 001 689,6 | 4 001 689,6 |
| Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) | 198 366,3 | 199 895,2 | 201 060,5 |
| Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели | 3 803 323,3 | 3 801 794,4 | 3 800 629,1 |
| РОССИЙСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД | 1 000 802,7 | 1 000 802,7 | 1 000 802,7 |
| Гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации | 890 000,0 | 882 000,0 | 880 000,0 |
| Обеспечение функционирования аппаратов фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности | 110 802,7 | 118 802,7 | 120 802,7 |
| РОССИЙСКИЙ ФОНД ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ | 6 001 646,6 | 6 001 646,6 | 6 001 646,6 |
| Гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации | 5 780 256,5 | 5 776 581,8 | 5 776 124,0 |
| Обеспечение функционирования | 221 390,1 | 225 064,8 | 225 522,6 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| аппаратов фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности | | | |
|--|--|--|--|

Субсидии учреждениям академического сектора науки в 2012 году в сумме составляют 73 459,8 млн. рублей, в 2013 году – 76 105,1 млн. рублей, в 2014 году – 77 977,3 млн. рублей (см. таблицу).

| Наименование | Мин | Сумма 2012 года | Сумма 2013 года | Сумма 2014 года |
|--|------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| ВСЕГО | | 11 108 039 113,3 | 11 408 703 801,6 | 11 338 642 478,9 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ НАУК | 190 | 7 309 833,7 | 7 578 774,7 | 7 959 640,3 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК | 319 | 37 970 972,5 | 40 188 097,4 | 41 081 705,1 |
| СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК | 401 | 16 043 181,4 | 16 791 098,4 | 17 242 286,7 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ МЕДИЦИНСКИХ НАУК | 423 | 20 916 414,5 | 22 190 393,2 | 21 586 683,2 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ХУДОЖЕСТВ | 425 | 1 137 503,9 | 1 367 285,6 | 1 225 232,7 |
| УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК | 486 | 4 539 920,0 | 4 758 257,5 | 5 047 813,8 |
| ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК | 494 | 5 554 809,0 | 5 899 549,7 | 6 149 527,9 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ОБРАЗОВАНИЯ | 573 | 920 202,3 | 951 502,2 | 974 565,4 |
| РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ | 677 | 225 368,1 | 231 431,5 | 235 866,8 |

| | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|--|
| АРХИТЕКТУРЫ И СТРОИТЕЛЬНЫХ НАУК | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|--|

На социальное обеспечение и иные выплаты населению предусмотрены бюджетные ассигнования на осуществление выплат по предоставлению государственных стипендий выдающимся ученым России и талантливым молодым ученым России в 2012-2014 годах в сумме 33,6 млн. рублей, ежегодно.

В рамках данного подраздела предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» в 2012 году в сумме 17,7 млн. рублей. В 2013 году реализация данной программы предусмотрена по подразделам «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов» раздела «Общегосударственные вопросы» и «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» раздела «Национальная экономика».

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций, не включенных в федеральные целевые программы, предусмотрены Российской академии наук в 2012 году в сумме 18 млн. рублей, в 2013 году – 89,4 млн. рублей, в 2014 году – 118,8 млн. рублей.

Иные бюджетные ассигнования предусмотрены на предоставление грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области науки и техники в 2012-2014 годах в сумме 804,0 млн. рублей, ежегодно.

Программные и иные целевые расходы

На социальное обеспечение и иные выплаты населению предусмотрены бюджетные ассигнования в 2012-2014 годах в сумме 73,5 млн. рублей ежегодно, в том числе:

выплата премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники в 2012 – 2014 годах в сумме 40,0 млн. рублей ежегодно;

выплата государственных премий Российской Федерации в области науки и техники в 2012 – 2014 годах в сумме 20,0 млн. рублей ежегодно;

выплата премий Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых в 2012 – 2014 годах в сумме 10,0 млн. рублей ежегодно;

выплата премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых в 2012 – 2014 годах в сумме 3,5 млн. рублей ежегодно.

Предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий федеральных целевых программ в 2012 году в сумме 305,9 млн. рублей, в 2013 – 291,9 млн. рублей, в 2014 – 75,0 млн. рублей, в том числе:

- Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» в 2012 году – 3,2 млн. рублей;

- Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 – 2013 годы» в 2012 году в сумме 202,7 млн.рублей, в 2013 году – 191,9 млн.рублей;

- Федеральная целевая программа «Государственная граница Российской Федерации (2012 - 2017 годы)» в 2012 – 2013 годах – 100,0 млн.рублей ежегодно, в 2014 году – 75,0 млн.рублей.

В составе расходов федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение функций государственными органами, казенными учреждениями в 2012 году в сумме 7 267,2 млн. рублей, в 2013 году – 6 834,8 млн. рублей, в 2014 году – 6 834,8 млн. рублей, в том числе:

научные исследования в области разработки вооружения, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа в 2012 году в сумме 5 900,0 млн. рублей, в 2013 году – 5 400,0 млн. рублей и в 2014 году – 4 900,0 млн. рублей;

прикладные научные исследования и разработки в части выполнения международных договоров и обязательств о сокращении и ограничении вооружений и укреплению мер доверия в военной области в 2012 году в сумме 1 363,2 млн. рублей, в 2013 году – 1 432,8 млн. рублей, в 2014 году – 1 432,8 млн. рублей;

проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по выполнению Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области проведения работ по безопасной утилизации изделий и отходов твердого ракетного топлива, содержащих бериллий, в 2012 году в сумме 2,1 млн. рублей;

бюджетные ассигнования на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по выполнению обязательств Российской Федерации по Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении в сумме 2,0 млн. рублей ежегодно.

В составе расходов федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение функций государственными органами, казенными учреждениями в 2012 году в сумме 11 517,5 млн. рублей, в 2013 году – 10 468,0 млн. рублей, в 2014 году – 9 405,8 млн. рублей, из них:

финансовое обеспечение государственных контрактов на НИОКР по созданию новых продуктов, технологий и технических решений, что соответствует перспективным направлениям развития прикладных научных исследований и разработок, заложенных в программных документах отраслей промышленности в 2012 году в сумме 7 817,4 млн. рублей, в 2013 году – 7 055,8 млн. рублей, в 2014 году – 7 134,0 млн. рублей;

финансирование исследований и разработок в сфере использования атомной энергии в интересах развития национальной экономики в 2012 – 2014 годах в сумме 966,8 млн. рублей ежегодно;

научное сопровождение завершающего этапа 15-и важнейших инновационных проектов государственного значения (фармацевтическая промышленность, энергетическое машиностроение, легкая промышленность,

химический комплекс) в 2012 году в сумме 2 317,9 млн. рублей, в 2013 году – 2 200,0 млн. рублей, в 2014 году – 1 084,6 млн. рублей;

реализация Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы в 2012 году в сумме 157,0 млн. рублей;

выполнение международных обязательств по проведению исследований и разработок в области термоядерной энергии в интересах развития национальной экономики в 2012 – 2014 годах в сумме 195,4 млн. рублей ежегодно;

реализация научных мероприятий Государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года» в 2012 году в сумме 63,0 млн. рублей, в 2013 году – 50,0 млн. рублей, в 2014 году – 25,0 млн. рублей.

Доходы федерального бюджета от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, прогнозируются на 2012 год в сумме 273 337,8 млн. рублей (2,32% от доходов федерального бюджета), что на 97 295,5 млн. рублей или на 26,3% меньше уточненной оценки 2011 года.

5. Поддержка наукоградов

Расчет межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации на 2012 - 2014 годы.

| Наименование субъекта Российской Федерации и наукограда Российской Федерации | Численность постоянного населения тыс. человек | Сумма на 2012 год тыс. рублей (576702,7/1054,9* гр. 2) | Сумма на 2013 год тыс. рублей (498580,8/912,0* гр. 2) | Сумма на 2014 год тыс. рублей (465888,8/852,2 * гр. 2) |
|--|--|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Алтайский край | | 119 834,3 | 119 834,3 | 119 834,3 |
| в том числе | | | | |
| г. Бийск | 219,2 | 119 834,3 | 119 834,3 | 119 834,3 |
| Калужская область | | 57 238,4 | 57 238,4 | 57 238,4 |
| в том числе | | | | |
| г. Обнинск | 104,7 | 57 238,4 | 57 238,4 | 57 238,4 |
| Московская область | | 338 947,5 | 260 825,6 | 228 133,6 |
| в том числе: | | | | |
| г. Дубна | 70,7 | 38 650,9 | 38 650,9 | 38 650,9 |
| г. Жуковский* | 102,8 | 56 199,7 | | |
| г. Королев | 183,4 | 100 262,9 | 100 262,9 | 100 262,9 |

| | | | | |
|-----------------------|--------|-----------|-------------|-------------|
| г. Протвино* | 37,3 | 20 391,5 | 20 391,5 | |
| г. Пущино | 20,2 | 11 043,1 | 11 043,1 | 11 043,1 |
| г. Реутов | 87,4 | 47 780,7 | 47 780,7 | 47 780,7 |
| г. Троицк* | 40,1 | 21 922,2 | | |
| г. Фрязино | 55,6 | 30 396,0 | 30 396,0 | 30 396,0 |
| г. Черноголовка* | 22,5 | 12 300,5 | 12 300,5 | |
| Новосибирская область | | 6 833,6 | 6 833,6 | 6 833,6 |
| в том числе | | | | |
| п. Кольцово | 12,5 | 6 833,6 | 6 833,6 | 6 833,6 |
| Тамбовская область | | 53 848,9 | 53 848,9 | 53 848,9 |
| в том числе | | | | |
| г. Мичуринск | 98,5 | 53 848,9 | 53 848,9 | 53 848,9 |
| ВСЕГО | 1054,9 | 576 702,7 | 498 580,8** | 465 888,8** |

* в 2012 году у муниципальных образований г. Жуковского, г. Троицка и в 2013 году у г. Протвино, г. Черноголовки прекращается статус наукограда Российской Федерации, который может быть продлен на последующие 5 лет соответствующими решениями Правительства Российской Федерации.

** Объем средств на 2013 и 2014 годы рассчитан исходя из уровня 2012 года: 546,7 тыс. рублей на 1 тыс. человек. Нераспределенный остаток на 2013 год составляет 78 121,9 тыс. рублей, на 2014 год - 110 813,9 тыс.рублей.

6. Выводы и предложения

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность осуществления поддержки научных исследований, выполняемых бюджетными учреждениями в рамках научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, как за счет денежных средств, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, так и за счет грантов (субсидий на конкурсной основе) Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда. При этом необходимо отметить, что гранты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, полученные бюджетными учреждениями из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме субсидий на конкурсной основе, с момента нахождения на счете грантополучателя, не относятся к средствам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Закон

предусматривает, что государственные фонды являются государственными бюджетными учреждениями. В целях финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности юридическими и (или) физическими лицами могут создаваться фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности (негосударственные фонды), правовое положение которых определяет Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

Анализ доходной части федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов свидетельствуют о том, что в стране по-прежнему реализуется инерционный, энергосырьевой сценарий социально-экономического развития. В частности, об этом свидетельствует высокая доля доходов федерального бюджета, планируемых получить в 2012 году за счет доходов от экспорта природных ресурсов, в основном нефтегазовых доходов (47,33% от доходов федерального бюджета) на фоне низких доходов, полученных от распоряжения имуществом, правами на РИД, находящимися в федеральной собственности.

Правоприменительная практика показала недостатки системы присвоения статуса наукограда и механизмов оказания им финансовой поддержки. На сегодняшний день принципиально важно обеспечить четкую взаимосвязь статуса наукограда, объема компетенции органов местного самоуправления в связи с наделением муниципалитетов таким статусом, форм и методов их государственной поддержки, а также особенностей организации местного самоуправления в таких муниципальных образованиях.

В настоящее время система оказания финансовой поддержки наукоградом не ориентируется на стимулирование органов местного самоуправления по поддержке развития ими инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и обеспечению роста инвестиционной привлекательности муниципального образования с учетом программ социально-экономического развития наукоградов. По данным Счетной палаты Российской Федерации, выделяемые из федерального бюджета средства для финансирования дополнительных расходов наукоградов на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов, направляются ими в основном на развитие коммунального хозяйства таких городов.

Кроме того, предоставление указанных межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов не связывается с требованиями о разработке и утверждении органами местного самоуправления наукоградов муниципальных целевых программ по развитию социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов. Вместе с тем решение указанных вопросов без применения программно-целевых методов бюджетного планирования снижает как эффективность и комплексность их реализации, так и возможности осуществления уполномоченными федеральными органами государственной власти контроля за целевым и эффективным использованием органами местного самоуправления наукоградов средств из федерального бюджета, выделяемых на данные цели.

29 июня 2011 г. было представлено Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012 - 2014 годах. Этот документ не является законодательным актом, но определяет основные направления налоговой политики государства в ближайшей перспективе.

В Бюджетном послании были определены следующие основные проблемы бюджетной политики:

- отсутствие полной настроенности государственной политики, в том числе в бюджетной и налоговой областях, на стимулирование инновационного развития страны: не завершено формирование условий для модернизации экономики и изменения модели экономического роста;

- неэффективность принимаемых в ручном режиме мер (в качестве примера приведены сложности применения новых механизмов поддержки инноваций, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации);

- существование барьеров, препятствующих созданию хозяйственных обществ, занимающихся внедрением результатов интеллектуальной деятельности, в частности отсутствие механизмов финансовой поддержки инновационных проектов с существенной долей участия бюджетных учреждений и проблемы управления интеллектуальной собственностью;

- проблемы, связанные с формальным подходом к внедрению новых механизмов оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

- инерционность планирования и увеличения расходов без оценки их реальной отдачи и соответствия целям государственной политики в условиях конъюнктурно высоких цен на нефть.

Материал № 4

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Аппарат Государственной Думы // Аналитическое управление // Отдел аналитического сопровождения законодательства

Аналитическая записка к Федеральному закону от 27 декабря 2009 года 377-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» Москва, 2010.

Аналитическую записку подготовили: начальник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Комаров С.А.; главный советник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Басова П.С.; стажёр-практикант Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова Романов А.В.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы 26 февраля 2010 года.

Аннотация:

В Аналитической записке представлены характеристика основных изменений, внесенных в российское законодательство в связи с введением наказания в виде ограничения свободы, порядок применения соответствующих норм, а также освещен международный опыт применения данного вида наказания.

1. Новеллизация отбывания наказания: поиски и решения

На нынешнем этапе развития уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства назрела необходимость смягчения уголовной ответственности и режима отбывания уголовного наказания, прежде всего не связанного с лишением свободы, а с другой стороны - ужесточения уголовной ответственности и режима отбывания наказания, связанного с лишением свободы, за тяжкие и особо тяжкие преступления, прежде всего за тяжкие и особо тяжкие преступления против личности, а также преступления в сфере экономики.

Кроме того, необходимо расширение практики применения наказания в виде пожизненного лишения свободы с разделением лиц, отбывающих наказание в виде пожизненного лишения свободы, на две группы - тех, кто имеет право на условно досрочное освобождение от наказания при его реальном отбытии не менее двадцати пяти лет, и тех, кто не имеет права на условно-досрочное освобождение ни при каких условиях.

Важным этапом в либерализации уголовного и уголовно-исполнительного законодательства стало вступление в силу 10 января 2010 года новых поправок в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, которые предусматривают введение нового вида наказания за совершение преступлений небольшой и средней тяжести - ограничение свободы, или, как его еще называют - домашний арест. Федеральный закон от 27 декабря 2009 года 377-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы, предусматривающий внесение соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Президент Российской Федерации Д.А.Медведев подписал 27 декабря 2009 года. Согласно Федеральному закону уже в январе 2010 года суды могут назначать новый вид наказания - ограничение свободы.

Ограничение свободы как самостоятельный вид наказания существовал в Уголовном кодексе Российской Федерации и раньше, но фактически эта мера не применялась, поскольку не был отлажен механизм осуществления контроля и надзора за ее исполнением. Суть наказания состоит в том, что осужденный за то или иное преступление не отправляется в колонию, а остается дома, но на свободу его передвижения налагаются определенные ограничения. В свою очередь, надзирать за поведением осужденного призваны уголовно-исполнительные инспекции по месту его жительства, сотрудники которых в этих целях могут использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства.

По прогнозам Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) данные меры приведут к значительному сокращению контингента тюрем и колоний, и, возможно, тогда истории о сидельцах за кражу мешка картошки наконец-то уйдут в прошлое.

<http://top.rbc.ru/society/21/05/2008/169633.shtml>

Ограничение свободы может стать альтернативным видом наказания за совершение преступлений небольшой и средней тяжести по неосторожности, за которые и теперь не предусматривается лишение свободы на срок свыше двух лет. Сегодня за такие преступления в России отбывают наказание около 140 тысяч человек. Кроме того, ограничением свободы могут заменить часть уже отбытого реального лишения свободы. В то же время в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, данную меру могут назначить как дополнительную к основным мерам наказания лицам, совершившим тяжкие преступления. То есть после отбывания срока в местах лишения свободы осужденные определенное время (от шести месяцев до двух лет) могут быть ограничены в своих передвижениях. И в этом смысле можно говорить скорее не о гуманизации, а об ужесточении уголовного преследования.

Согласно принятому Федеральному закону суды смогут ограничивать свободу осужденным по таким статьям Уголовного кодекса Российской Федерации, как Побои, Похищение человека, Клевета, Оскорбление, Легализация доходов,

полученных преступным путем и даже тем, кто будет обвинен в краже или грабеже, но без отягчающих обстоятельств. Всего новый закон вводит ограничение свободы как основной вид наказания в 21 статью Уголовного кодекса Российской Федерации и как дополнительный вид наказания - в 22 статьи УК РФ.

Ограничение свободы не назначается военнослужащим, иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также лицам, не имеющим места постоянного проживания на территории Российской Федерации. Имеются некоторые особенности назначения данного вида наказания несовершеннолетним: в соответствии со статьей 88 Уголовного кодекса Российской Федерации ограничение свободы назначается осужденным несовершеннолетним в виде основного наказания на срок от двух месяцев до двух лет.

Статья 53 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает общие характеристики данного вида наказания, а также основания его назначения. Так, ограничение свободы заключается в установлении судом осужденному следующих ограничений: не уходить из дома (квартиры, иного жилища) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы.

Таким специализированным государственным органом, осуществляющим надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, является уголовно-исполнительная инспекция.

Осужденный, которому неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена ограничением свободы, и осужденный, которому ограничение свободы назначено в качестве дополнительного вида наказания к лишению свободы, освобождаются из учреждения, в котором они отбывали наказание в виде лишения свободы, и следуют к месту жительства самостоятельно за счет средств федерального бюджета. Администрация исправительного учреждения вручает осужденному предписание о выезде к месту жительства с указанием маршрута следования и времени явки в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства для постановки на учет, о чем незамедлительно уведомляет указанную уголовно-исполнительную инспекцию в письменной форме.

Уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного к наказанию в виде ограничения свободы не позднее 15 суток со дня получения копии приговора (определения, постановления) вручает осужденному официальное уведомление о необходимости его явки в уголовно-исполнительную инспекцию для постановки на учет. Осужденный к наказанию в виде ограничения свободы в течение трех суток после получения указанного уведомления обязан явиться в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства для постановки на учет. Уголовно-исполнительная инспекция разъясняет осужденному его права и обязанности, порядок и условия отбывания наказания, а также ответственность за нарушение порядка и условий отбывания наказания.

Уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного к наказанию в виде ограничения свободы ставит его на персональный учет. При постановке на учет осужденный подлежит дактилоскопической регистрации и фотографированию. В течение трех суток со дня постановки на учет осужденного к ограничению свободы уголовно-исполнительная инспекция извещает об этом орган внутренних дел по месту жительства осужденного.

Суд возлагает на осужденного обязанность являться в уголовно-исполнительную инспекцию от одного до четырех раз в месяц для регистрации. Установление судом осужденному ограничений на изменение места жительства или пребывания без согласия указанного специализированного государственного органа, а также на выезд за пределы территории соответствующего муниципального образования является обязательным.

В то же время уголовно-исполнительные инспекции, согласно Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (ст. 54), не только разъясняют порядок отбывания наказания и осуществляют за ним контроль, но и оказывают осужденным помощь в трудоустройстве, проводят с ними воспитательную работу, применяют установленные законом меры поощрения и взыскания. В воспитательной работе с осужденными могут принимать участие представители общественности.

Однако сотрудники инспекций призваны осуществлять неусыпный контроль за осужденными и могут посещать их в любое время суток (кроме ночного времени) или вызывать их к себе на беседы в целях получения от них устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием ими наказания, а также истребовать по месту жительства, работы или учебы осужденных сведения об их поведении.

Кроме того, для обеспечения надзора, предупреждения преступлений и в целях получения необходимой информации о поведении осужденного уголовно-исполнительные инспекции вправе использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора и контроля, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации. То есть кроме электронных браслетов, которые в нашей стране применялись только в качестве эксперимента и широкого распространения так и не получили, за осужденными могут вести наблюдение старыми добрыми методами - путем прослушивания или установки видеокamer.

Также по представлению уголовно-исполнительной инспекции в период отбывания ограничения свободы суд может отменить частично либо наоборот - дополнить ранее установленные осужденному ограничения.

Наказание в виде ограничения свободы отбывается осужденным по месту его жительства. Осужденный обязан соблюдать установленные судом ограничения, а также являться по вызову в уголовно-исполнительную инспекцию для дачи устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием им наказания.

В случае, когда судом в отношении осужденного не установлено ограничение на изменение места работы и (или) учебы без согласия уголовно-исполнительной инспекции, осужденный обязан не позднее семи дней до дня изменения места работы и (или) учебы уведомить об этом уголовно-исполнительную инспекцию.

Срок ограничения свободы, назначенного в качестве основного вида наказания, исчисляется со дня постановки осужденного на учет уголовно-исполнительной инспекцией.

В срок ограничения свободы, назначенного в качестве основного вида наказания, засчитывается время содержания осужденного под стражей в качестве меры пресечения из расчета один день пребывания под стражей за два дня ограничения свободы. При назначении ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы срок ограничения свободы исчисляется со дня освобождения осужденного из исправительного учреждения. При этом время следования осужденного из исправительного учреждения к месту жительства или пребывания засчитывается в срок отбывания наказания в виде ограничения свободы из расчета один день за один день.

В срок ограничения свободы не засчитывается время самовольного отсутствия осужденного по месту жительства свыше одних суток без уважительных причин.

За хорошее поведение и добросовестное отношение к труду и (или) учебе уголовно-исполнительная инспекция может применять к осужденным к ограничению свободы следующие меры поощрения: досрочно снять ранее наложенное взыскание, объявить благодарность, разрешить выехать за пределы соответствующего муниципального образования на выходные, праздничные дни или даже в отпуск.

В то же время закон устанавливает ответственность за нарушение порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы и за уклонение от его отбывания. Нарушениями порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы являются:

а) неявка без уважительных причин осужденного в уголовно-исполнительную инспекцию для постановки на учет;

б) несоблюдение без уважительных причин осужденным установленных судом ограничений;

в) неявка осужденного в уголовно-исполнительную инспекцию по вызову без уважительных причин для дачи устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием им наказания;

г) неявка без уважительных причин осужденного в уголовно-исполнительную инспекцию для регистрации;

д) нарушение общественного порядка, за которое осужденный был привлечен к административной ответственности;

е) невыполнение осужденным требования, указанного в части третьей статьи 50 настоящего Кодекса.

За нарушение осужденным порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы уголовно-исполнительная инспекция применяет к нему меру взыскания в виде предупреждения. За совершение осужденным в течение одного года после вынесения предупреждения любого из вышеперечисленных нарушений уголовно-исполнительная инспекция применяет к нему следующую меру взыскания - официальное предостережение о недопустимости нарушения установленных судом ограничений.

В случае нарушения осужденным порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы, а также при наличии иных обстоятельств, свидетельствующих о целесообразности дополнения ранее установленных

осужденному ограничений, начальник уголовно-исполнительной инспекции или замещающее его лицо может внести в суд соответствующее представление.

Уклонение от отбывания ограничения свободы является теперь преступлением. За злостное нарушение режима и невыполнение наложенных судом ограничений осужденные могут и вовсе лишиться свободы. Злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы признается:

а) осужденный, допустивший нарушение порядка и условий отбывания наказания в течение одного года после применения к нему взыскания в виде официального предостережения о недопустимости нарушения установленных судом ограничений;

б) осужденный, отказавшийся от использования в отношении его технических средств надзора и контроля;

в) скрывшийся с места жительства осужденный, место нахождения которого не установлено в течение более 30 дней;

г) осужденный, не прибывший в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства в соответствии с предписанием, указанным в части третьей статьи 47.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В случае злостного уклонения осужденного от отбывания наказания в виде ограничения свободы, назначенного в качестве основного наказания либо избранного в порядке замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы в соответствии со статьей 80 Уголовного кодекса Российской Федерации, уголовно-исполнительная инспекция вносит в суд представление о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы. В этих случаях суд может заменить ограничение свободы на лишение свободы из расчета один день тюрьмы за два дня домашнего ареста. Кстати, новые поправки в Уголовный кодекс в этом смысле коснулись и нарушений, совершаемых осужденными к исправительным или обязательным работам. В таких случаях по решению суда их также могут лишить свободы из расчета один день лишения за три дня исправительных работ или восемь дней обязательных работ.

Следует отметить, что статья 314 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает ответственность за злостное уклонение от отбывания наказания в виде ограничения свободы только в тех случаях, когда ограничение свободы назначено в качестве дополнительного наказания.

Осужденный, место нахождения которого неизвестно, объявляется в розыск и подлежит задержанию органами внутренних дел на срок до 48 часов. Указанный срок может быть продлен судом до 30 суток.

После задержания осужденного, которому ограничение свободы назначено в качестве основного вида наказания или избрано в порядке замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы, суд в соответствии со статьей 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации принимает решение о заключении осужденного под стражу и замене ограничения свободы лишением свободы в соответствии со статьей 53 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что расширение института домашнего ареста вызвало неоднозначные оценки в обществе. Так, правозащитник Лев Левинсон обращает внимание на опасность сочетания этого наказания в качестве дополнительного с основным, связанным с лишением свободы. Например, отсидел человек за кражу, но, вынося приговор, судья назначил ему как дополнительное наказание

ограничение свободы на несколько лет. А это значит, что он не имеет права посещать определенные места. Как он может заработать, не занимаясь подработкой? А если он, например, собирается продавать помидоры на рынке? Таким образом, бывшие осужденные будут попадать в замкнутый круг, и вместо обещанной для них социальной реабилитации мы получим формальный полицейский подход.

Эксперты также предупреждают: закон хорош, но нет уверенности в том, что его реализация не столкнется с обычными российскими трудностями, пока не разработаны подзаконные акты, которые позволят в полной мере обеспечить контроль над осужденными, не налажено производство электронных браслетов, которые этот надзор облегчат. Кроме того, правозащитники обращают внимание, что во многих статьях Уголовного кодекса РФ применение домашнего ареста предусмотрено как дополнительная мера наказания, что приведет к ухудшению положения освободившихся из мест заключения.

Интересно, что домашний арест уже предусмотрен в Уголовном кодексе Российской Федерации как одна из пяти мер пресечения. Но судьи применяют ее крайне редко, предпочитая избирать арест реальный - содержание под стражей. Прокуроры также всегда против данной меры, потому что боятся, что подсудимый может повлиять на свидетелей. В то же время представители Минюста, Генпрокуратуры, МВД, ФСИН и других российских ведомств, а также депутаты и представители общественности высказываются о целесообразности заключения под стражу исключительно подозреваемых в тяжких и особо тяжких преступлениях, и применении, в случае необходимости, домашнего ареста в отношении подозреваемых в преступлениях небольшой тяжести.

По оценкам экспертов, на техническое обеспечение программы домашнего ареста потребуется несколько миллиардов рублей. Однако на содержание одного заключенного государство ежемесячно тратит около 25 тыс. руб. Учитывая, что многие состоятельные граждане, нарушившие закон, с удовольствием возьмут на себя финансовые тяготы, вложения в домашний арест довольно скоро окупятся - в этом уверены во ФСИН. Правда, технически закон сможет заработать на всей территории России лишь тогда, когда система спутникового слежения ГЛОНАСС охватит все регионы страны.

Система уже обкатана в ряде регионов. По словам члена Общественной палаты России и общественного совета при ФСИН РФ правозащитника Валерия Борщева +перед введением этого закона в ряде регионов проводились соответствующие эксперименты, и практика показала их успешность. Никаких технических сложностей с применением этого закона я не вижу. Тем более что и раньше у нас были условный срок и срок с отсрочкой, которые также можно назвать ограничением свободы. Так что опыт в этом направлении имеется.

http://www.infox.ru/accident/crime/2009/12/23/domashniy_aryest__NA.phtml

В то же время, в целом поддерживая домашний арест как альтернативный вид наказания, не связанный с лишением свободы, некоторые правозащитники и эксперты достаточно скептически относятся к возможностям его реализации на практике. Так, по мнению МВД Российской Федерации, недостаточно проработаны вопросы о возможности применения средств технического контроля

за лицами, подвергнутыми домашнему аресту, нечетко определены процедура и механизм реализации данной меры пресечения, в том числе порядок решения вопроса, когда, как, при каких обстоятельствах, на какой период времени подозреваемый, обвиняемый или подсудимый могут покидать место жительства, по которому исполняется домашний арест, возможно ли посещение работы, магазинов, поликлиники, детских воспитательных учреждений.

Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.И.Илюхин считает, что пройдет довольно много времени, прежде чем в России приживется практика домашнего ареста. Суды будут с осторожностью назначать такое наказание. Это связано с тем, что у нас, например, на краже часто попадают те, кто имеет уже не одну ходку. Кроме того, много людей не имеют постоянного места жительства. И им эта мера наказания никак не подходит. И третье: боюсь, что пока еще не приняты все необходимые подзаконные акты, и, таким образом, непонятно, как отслеживать осужденных на домашний арест.

Новые известия, 2010, 11 января

2. Зарубежный опыт применения домашнего ареста

За рубежом под домашний арест сажают обвиняемых в нетяжких преступлениях, престарелых и больных преступников, а также политических противников. Самая известная в мире арестантка - лидер оппозиции Мьянмы (страна в Юго-Восточной Азии) и лауреат Нобелевской премии мира правозащитница Аун Сан Су Чжи, которая находится под домашним арестом уже 14 лет и освободить которую призывали главы многих стран мира.

Под домашним арестом провел последние годы жизни лидер палестинцев Ясир Арафат. После недавних акций протеста в Тегеране под домашним арестом находятся большинство лидеров иранской оппозиции. В Казахстане в декабре минувшего года под домашний арест поместили 66-летнего главного инженера АО Трансстроймост Мухита Бекмагамбетова после гибели двенадцати человек из-за обрушения строящегося моста через реку Урал.

Домашний арест может оказаться компромиссом, когда гражданина одной страны задерживают в другой по запросу третьей, причем первая страна своего гражданина преступником не считает. Так случилось с режиссером Романом Полански, который сейчас находится под домашним арестом в Швейцарии и чьи перемещения полиция контролируются с помощью электронного браслета. Гражданина Франции Р.Полански требуют выдать США для суда по делу о совращении 13-летней Саманты Геймер, которое произошло в 1977 году. Потерпевшая уже давно отказалась от претензий и получила денежную компенсацию, но формально дело против режиссера не закрыто.

В некоторых случаях домашний арест бывает переходной стадией между свободой и тюрьмой. Создатель крупнейшей в истории финансовой пирамиды Бернард Мэдофф находился под домашним арестом первые три месяца после предъявления ему обвинения. Правда, затем Мэдоффа посадили в тюрьму, а позже 70-летнего финансиста приговорили к 150 годам лишения свободы за мошенничество. Три года под домашним арестом находился в США экс-премьер-

министр Украины Павел Лазаренко, пока не получил девять лет тюрьмы за финансовые злоупотребления. По данным ООН, П.Лазаренко за время своего премьерства (1996-1997 годы) украл из казны своей страны около 200 млн. долларов.

Впрочем, бывает и наоборот. Не так давно окружной суд Иерусалима перевел из тюрьмы под домашний арест 55-летнего мужчину, которого обвиняли в многоженстве и сексуальных отношениях с 16-летней приемной дочерью. По данным полиции, обвиняемый устраивал свадьбы с каждой из своих пяти жен по еврейскому обычаю. Защита же утверждает, что жена у мужчины была одна, остальные женщины - подруги, а приемная дочь оказалась непостоянной юной особой, склонной спать с кем попало. Под домашний арест в конце минувшего года перевели и лидера киргизского движения За справедливость, бывшего министра иностранных дел этой страны Аликбека Джекшенкулова. До этого он полгода просидел в СИЗО по обвинению в убийстве турецкого бизнесмена, которого, по данным следствия, застрелили из наградного пистолета экс-министра Джекшенкулова.

У домашнего ареста могут быть свои рецидивисты. Один из них - израильский физик Мордехай Вануну, который отсидел 18 лет за разглашение журналистам сведений об израильской ядерной бомбе и одним из условий освобождения которого был запрет на общение с прессой и иностранцами. Вануну уже попадал под домашний арест за интервью иранскому телеканалу, а в конце минувшего года был уличен в связях с гражданкой Норвегии. Обвиняемый утверждал, что норвежка - его любовница и о ядерной программе Израиля он с ней не беседовал. Но суд назначил Вануну три дня домашнего ареста и подтвердил наложенный ранее запрет подходить к иностранным посольствам.

Кроме того, домашний арест выбирают как меру пресечения в тех случаях, когда обвиняемый слишком важен, чтобы посадить его в тюрьму, но преступление является слишком серьезным, чтобы оставить его без внимания. Так, в конце минувшего года под домашний арест поместили индийского политика и одного из лидеров партии Фронт спасения Гоа 34-летнего Джона Фернандеса, которого подозревают в избиении и изнасиловании 25-летней россиянки, работавшей в одном из отелей курорта. Судмедэксперты подтвердили факт изнасилования и зафиксировали на теле девушки 13 ушибов, но полицейские не сочли это достаточным основанием, чтобы посадить политика в тюрьму. Чем заканчиваются подобные дела, показывает история экс-министра внутренних дел Молдавии Георгия Папука. В марте 2008 года его сняли с должности и поместили под домашний арест в связи с предполагаемым соучастием в контрабанде 200 килограммов афганского героина. Однако осенью 2008 года Папука вновь вернули на прежнюю должность.

В США широко применяется электронное наблюдение за преступниками. Приговоренные к небольшим срокам имеют право попросить у судьи заменить им тюремное заключение на домашний арест с ношением специальных GPS-браслетов. В некоторых штатах подобные устройства обязаны носить все бывшие заключенные, которые отбывали сроки за преступления сексуального характера. В качестве альтернативных видов наказания в США также применяются общественные работы, пробация (условное наказание с прикреплением к осужденному специального куратора), пребывание в центре дневного наблюдения и даже в лагере военизированного типа.

Альтернативой тюремному заключению во Франции служит прекрасно развитая система общественных работ, к которым приговаривают за мелкие правонарушения, а иногда даже за тяжкие, если они совершаются впервые или непреднамеренно. Максимальный срок работ не превышает 240 часов в течение 18 месяцев.

Кроме того, по усмотрению суда тюремное заключение может быть заменено так называемым полусвободным режимом: днем осужденный работает, учится или проходит курс лечения, а в пенитенциарное учреждение приходит только ночевать.

Для скандинавов, нарушивших закон, есть три альтернативы тюремному заключению: штраф, надзор и общественные работы. Как правило, эти наказания распространяются на тех, кто приговорен к сроку до трех месяцев. Штраф может быть как единовременным, так и ежемесячным - в этом случае у осужденного регулярно отчисляют процент от дохода. Альтернатива тюрьме - надзор, или пробация. Кураторам запрещено встречаться со своими подопечными в личных кабинетах или в одиночку посещать их по месту жительства. Возможен и интенсивный надзор: помимо того, что заключенный должен встречаться с куратором, он также обязан носить электронный браслет на лодыжке. Общественные работы подразумевают уборку улиц и помощь в доме престарелых или больнице.

Наряду с общественными работами и штрафами в Великобритании действует система домашних арестов и электронного наблюдения. Специальные GPS-устройства обязаны носить педофилы, воры, грабители и угонщики автомобилей, освобожденные из тюрьмы досрочно, осужденные условно или приговоренные к исправительным работам. Известен случай, когда к ношению электронного браслета за угон автомобиля приговорили 11-летнего мальчика: ему запретили покидать дом с 7 вечера до 7 утра.

Материал № 5

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Аппарат Государственной Думы // Аналитическое управление // Отдел аналитического сопровождения законодательства

Аналитический обзор «ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С БЕЗБИЛЕТНЫМ ПРОЕЗДОМ НА ТРАНСПОРТЕ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ». Москва, 2010.

Аналитический обзор подготовили: главный советник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Басова П.С.; стажёры-практиканты юридического факультета Новосибирского государственного университета - Барсуков Д.В., Циркина Ю.Г., Чернышова О.Е., Федорченко Д.В., Горяинова М.А.; стажёр-практикант юридического факультета Московского государственного гуманитарного университета им. М.А.Шолохова - Алирзаев А.А.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы 22 марта 2010 г.

Аннотация:

Аналитическом обзоре дана характеристика ситуации, сложившейся в настоящее время в сфере борьбы с безбилетным проездом в городском общественном транспорте и транспорте пригородного сообщения, представлены материалы по результатам анализа законодательства субъектов Российской Федерации и обобщения правоприменительной практики в этой области.

В обзоре также освещен международный опыт борьбы с безбилетным проездом.

1. Общая характеристика ситуации с безбилетным проездом

Проблема безбилетников на транспорте является одной из самых застарелых и трудноразрешимых. Причины, по которым граждане, садясь в городской общественный транспорт или в пригородную электричку, не желают платить за проезд, разные. На первом месте, скорее всего, мотивы экономического характера - тарифы на перевозки обгоняют темпы роста доходов населения и для некоторых категорий граждан расходы на проезд становятся чересчур обременительными. В то же время убытки, которые приносят безбилетники огромны: только Московская железная дорога ежедневно теряет из-за них до 200 тысяч рублей на каждом направлении.

Зайцы в электричках - давняя головная боль железнодорожников, их количество составляет 35-40% от общего количества пассажиров. И решения

этой проблемы также найти пока не удалось: у РЖД, наиболее заинтересованной стороны, нет никаких правовых рычагов воздействия на безбилетников. Однако и избранный РЖД способ - постоянное повышение цен на билеты - представляется бесперспективным.

Небольшой опрос, проведенный в январе журналистами в одном из сообществ Живого Журнала (ЖЖ), показал: 59,7% опрошенных жителей Москвы и Подмосковья после двойного повышения цен на билеты решили попросту не платить за проезд и избегать встреч с контролером. Они подсчитали, что им теперь придется платить за проезд на работу около 3 тыс. руб. в месяц, а многие просто не могут себе это позволить. Все это подтверждает, что у такого явления, как засилье безбилетников в общественном транспорте, в первую очередь социальная подоплека. В конечном итоге зайцы - обычные люди, большинство из которых нарушает правила не из принципа, а в силу обстоятельств - финансовые проблемы, отсутствие работы и т.п. Например, в московском регионе в период кризиса увеличилось количество зайцев, ежедневно курсирующих из области в Москву и обратно в поисках работы.

Новые известия, 14, 28 января 2010 г.

Однако нельзя забывать и о моральной стороне вопроса, ведь никому не приходит в голову бесплатно выносить из магазина продукты, сославшись на отсутствие денег. По мнению главы ОАО Московско-Тверская пригородная пассажирская компания Евгения Хмелевских +сейчас мы пожинаем плоды безалаберных 1990-х годов. Тогда выросло поколение пассажиров, свято уверенных в бесплатности электричек. Взывать к их совести бесполезно: они подчинятся только законным аргументам представителей государства.

Вечерняя Москва, 35, 02 марта 2009 г.

На сегодняшний день ситуация выглядит следующим образом. В связи с принятием 9 ноября 2009 года федерального закона 249-ФЗ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях контролеры теперь не имеют права брать с безбилетников штрафы на месте. Из кодекса исключена статья, которая наделяла контролеров правом взимать штрафы на месте совершения административного правонарушения.

Сегодня новый порядок практически исключает такую меру воздействия на безбилетников, как денежный штраф. Контролеры, уличив пассажира в безбилетном проезде, должны предложить ему погасить проездной талон, оплатить проезд или покинуть транспорт. По мнению юриста общества защиты прав потребителей Общественный контроль Дмитрия Лесняка если человек откажется это делать, единственный вариант исправить ситуацию - попросить водителя транспортного средства остановиться и не продолжать движение до тех пор, пока безбилетник не выйдет или не расплатится. Однако это может привести к затруднению движения и созданию пробок.

Правда, в конфликтной ситуации контролеры могут вызвать сотрудников милиции, которые составят протокол об административном правонарушении - тогда пассажира отправят платить штраф в Сбербанк. Сумма штрафа осталась прежней - 100 рублей, но это крайняя мера, которая практически не работает.

В Москве ежедневно свыше 300 контролеров Мосгортранса выходят на маршруты. С нововведением их зарплата уже не зависит от количества штрафов, в среднем они получают по 24 тысячи рублей - за то, что взывают к совести пассажира, уговаривая пробить билетик или освободить салон. А заяц в этом случае просто перепрыгивает в следующий автобус или троллейбус. Невольно возникает вопрос: какой смысл содержать армию ведомственных контролеров, которые не могут наказать зайца рублем?

В качестве возможного пути выхода из этой ситуации в департаменте транспорта и связи Москвы рассматривается идея создания собственной службы контроля, возможно в форме оперативного отдела контроля. Но в любом случае он должен быть при исполнительном органе государственной власти - тогда у него будет полномочия штрафовать безбилетников.

Российская газета, 29, 11 февраля 2010 г.

На Московской железной дороге вместо контролеров по пригородным электричкам давно уже ходят ревизоры. Они тоже не имеют права брать штрафы, а только обилечивают, беря за услугу 24 рубля сверху.

В конце января 2010 года президент РЖД Владимир Якунин заявил, что до 30% пассажиров пригородных электричек в России ездят без билетов. Но цифра представляется явно заниженной: обычно при появлении контролеров в вагоне остается менее 30% пассажиров. В любом случае очевидно: граждане в массовом порядке отказываются платить за проезд. Турникеты не спасают, а охранники и контролеры уже заражены коррупцией. Причем за прилюдное получение мзды их даже невозможно привлечь к уголовной ответственности. Статья 204 Уголовного кодекса Коммерческий подкуп предусматривает наказание для лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях. А сторож при турникете, как и контролер в электричке, ничем не управляет. Но если кассир-контролера теоретически можно выгнать за утрату доверия как работника, непосредственно обслуживающего денежные ценности (так сформулировано в Трудовом кодексе), то охранник никакие денежные ценности обслуживать и не брался, а значит и уволить его за мздоимство невозможно - это пробел в законодательстве. Привлечь к ответственности безбилетников тоже невозможно. Пока еще Кодекс об административных правонарушениях предусматривает штраф за безбилетный проезд в 100 руб. Но РЖД - коммерческая организация и штрафовать никого не может, не могут железнодорожники и требовать паспорт, чтобы в судебном порядке взыскать стоимость проезда.

По оценкам специалистов РЖД на самых загруженных транспортных узлах - в Москве и Санкт-Петербурге - число пассажиров без билетов и тех, кто берет

самые дешевые билеты до ближайшей станции, а едет дальше, может достигать 40%.

В итоге зайцы прогрызают огромную брешь в бюджете МЖД: она ежедневно теряет на безбилетниках до 200 тысяч рублей на каждом пригородном направлении. Эта проблема становится все серьезнее с каждым годом, - говорит начальник сектора обеспечения технологического контроля департамента пассажирских сообщений РЖД Михаил Зайцев. - Мы уже и разные технологии применяем, и милицию подключаем... Люди все равно хотят проехать дешевле или вообще бесплатно .

Газета Газета , 21, 08 февраля 2010 г.

В целом за 2009 год убыток дороги от зайцев по всей России составил 1 млрд долларов. Как показывает статистика, в январе 2009 года на электрички было продано 79,2 млн. билетов, в январе 2010 года - 60 млн., то есть на 24% меньше. Возможно, люди стали реже ездить, но на самом деле они все чаще обходятся без билета.

Зайцев трудно подсчитать по головам, но известно, что убытки РЖД от пригородных перевозок в прошлом году составили 30 млрд. рублей. Из них 5 млрд. рублей - убытки Московской железной дороги. На ее долю приходится половина пассажиропотока страны.

Известия, 19, 05 февраля 2010 г.

По подсчетам специалистов, практически каждый третий пассажир электрички не покупает билет, а километров за 70 от Москвы уже половина не тратится на проезд. Тем не менее, всякий объявленный месячник, когда ревизоры-кассиры в сопровождении чоповцев ходят по вагонам, проверяя билеты, дает эффект: сбор денег увеличивается почти на 20 процентов. Например, на белорусском направлении работают 85 контролеров, которые в среднем за день сдают по 5-7 тысяч рублей - в сумме это дает 400-600 тыс.рублей в день.

В планах РЖД есть эксперимент для борьбы с безбилетниками, который планируется провести на направлении Москва - Тверь. Суть его следующая. На станции отправления поезда один из двух входов в вагон будет перекрыт и пассажиры смогут войти в вагон только через вторую дверь. Кассир будет стоять у этой двери и проверять билеты у входящих. В случае отсутствия билета пассажиру будет предложено приобрести его у кассира или же покинуть поезд. Второй вход в вагон после отправления состава с начальной станции будет разблокирован. Таким образом, на остановках по пути следования пассажиры смогут сходить с поезда через любой из двух выходов. Это делается, прежде всего, для безопасности пассажиров, чтобы избежать возникновения давки. На остановке кассир снова становится у одного из входов и следит, чтобы в вагон не проникли зайцы . Если им все же удастся попасть в поезд через второй вход, кассир может предложить им купить билеты или вызовет охранников, которые высадят безбилетника.

Сейчас билеты у пассажиров в электричках проверяют кондукторы, проходящие по составу во время движения. В отличие от кондукторов кассир не курсирует по электричке, а работает только в одном вагоне. Как надеются в РЖД, это позволит решить еще одну проблему, ведь зайцами в РЖД считают не только тех, кто ездит без билета, но и тех, кто покупает билет до ближайшей от точки отправления станции, а едет на гораздо большее расстояние. 70% пассажиров, отправляющихся с Ленинградского вокзала, покупают самый дешевый билет - до следующей станции Рижская, а выходят там 10%, - говорит Евгений Хмелевских, глава ОАО Московско-Тверская пригородная пассажирская компания (МТППК), обслуживающего Ленинградское направление. - Остальные едут дальше. А билет им нужен, только чтобы пройти через турникеты.

Известия, 19, 05 февраля 2010 г.

Правда, предложенная схема потребует от кассиров внимания и хорошей памяти - им придется запоминать, до какой станции едет пассажир, и следить, чтобы он ее не проехал. Кроме того, в задачи кассиров и охраны входят контроль за соблюдением порядка в вагонах, а сопровождать составы будут частные охранники и милиционеры, которые раньше реагировали главным образом на уголовные инциденты в пути.

По словам начальника сектора обеспечения технологического контроля департамента пассажирских сообщений РЖД Михаила Зайцева, благодаря этой системе не будет ни беготни по платформам, ни массового хождения безбилетников по вагонам, которое, к слову, часто приводит к поломкам внутривагонного оборудования. Кроме того, это повысит безопасность пассажиров.

Еще один плюс этой системы - экономия средств. Как показала практика, оснащение вокзалов, с которых отходят пригородные поезда, специальными турникетами для проверки билетов, не особо эффективно и, кроме того, эта система достаточно дорогостояща. Внедрение турникетных комплексов требует строительства павильона с ограждением, установки дорогого оборудования и программного обеспечения к нему, создания дополнительных касс на входе и на выходе и, соответственно, дополнительных рабочих мест. Стоимость только одного турникета составляет порядка 18 тысяч евро, а в целом установка системы контроля на одной станции движения пригородных поездов обходится РЖД в 40-50 млн.рублей. А та система, которую РЖД собирается опробовать в поездах Москва - Тверь, требует гораздо меньших затрат - в статью расходов на этот эксперимент входят только зарплаты кассиров и охранников. Зато РЖД сможет сберечь до 100 тыс. рублей с каждого поезда - именно во столько оценивается ущерб от зайцев на этом направлении. Это значит, что затраты на кассиров и охрану окупятся с лихвой.

Если эксперимент, проведенный в поездах Москва - Тверь, оправдает ожидания РЖД, этот метод будет применен и на остальных направлениях московского и Санкт-Петербургского узлов.

2. Региональное законодательство и правоприменительная практика

Как показывает анализ нормативной базы субъектов Российской Федерации, нормы об ответственности за безбилетный проезд в городском и пригородном транспорте содержатся в законодательстве практически всех субъектов (см. приложение). Практически везде они включены в региональные законы (кодексы) об административных правонарушениях, в трех субъектах (Иркутская, Московская области, г. Санкт-Петербург) данный вопрос регулируется отдельным законом.

Сумма штрафа за безбилетный проезд и неоплаченный багаж стандартная - 100 рублей, имеются единичные случаи отклонения, например, в Республике Хакасия штраф за безбилетный проезд в городском транспорте составляет 100 руб., в пригородном - 200 руб., в Саратовской области эти суммы составляют соответственно 100 и 500 руб., в Брянской области сумма штрафа равна 150 руб., в Омской - от 100 до 150 руб., в Магаданской - от 100 до 200 руб., в Калининградской - от 100 до 300 рублей, в Московской области - МРОТ. Минимальная сумма штрафа установлена в Еврейской автономной области - 20 руб., а максимальная - в Псковской области - 500 руб.

Дела об административных правонарушениях по статьям Безбилетный проезд в основном рассматривают административные комиссии, в некоторых субъектах - мировые судьи. Правом составления протоколов наделены должностные лица органов внутренних дел, милиции общественной безопасности, контролеры-ревизоры и иные уполномоченные сотрудники транспортных организаций. Штраф налагается контролерами, другими работниками пассажирского транспорта, допущенными к контролю, а также сотрудниками милиции.

Изменения, внесенные федеральным законодателем в Кодекс об административных правонарушениях, естественно, приведут к корректировке региональных законов.

Так, власти Республики Мордовия уже запретили взимать штрафы за безбилетный проезд. Соответствующее решение вынес Верховный Суд Российской Федерации по инициативе прокуратуры республики. Теперь порядок наказания безбилетников, не противоречащий федеральному законодательству, придется срочно разрабатывать местным депутатам. Кроме того, согласно вердикту, главы местных администраций, председатели, заместители председателей и секретари административных комиссий также не могут составлять административные протоколы в отношении нарушителей. Прежде региональное законодательство давало лицам при власти такое право, однако надзорные органы обратили внимание на то, что данные нормы противоречат федеральному закону.

В июле Верховный суд Республики Мордовия признал ряд положений региональных нормативных актов незаконными. Однако Госсобрание республики с решением не согласилось и опротестовало его в Верховном суде РФ. Тем не менее, вышестоящая инстанция также встала на сторону прокуратуры.

Можно сказать, что в части, касающейся запрета главам администраций и руководству административных комиссий на составление административных протоколов, нам удалось создать прецедент - это первый в стране вердикт подобного рода, - заявил сотрудник отдела прокуратуры Республики Мордовия

Юрий Фадеев. - Что же касается вопроса, каким образом отныне следует взимать штрафы с безбилетников, то его следует адресовать членам республиканского Госсобрания. Им предстоит изменить законодательство, принять и прописать в нем новый порядок. А поскольку, согласно решению Верховного суда РМ, штрафы за безбилетный проезд в общественном транспорте в регионе не взимаются уже с июля, то законодателям следует поторопиться.

Российская газета, 2, 12 января 2010 г.

В структуре Горьковской железной дороги заниматься проблемой безбилетников в новом году будут созданные с 1 декабря 2009 года в структуре ГЖД пригородные пассажирские компании ОАО Волго-Вятская пригородная пассажирская компания с центром в Нижнем Новгороде и ОАО Содружество в Казани. Основная задача этих компаний как перевозчиков будет заключаться в обеспечении безубыточной деятельности, включающей, в том числе, проведение обоснованной тарифной политики.

Нижегородские новости, 239, 29 декабря 2009 г.

В Ярославской области контролеры контрольно-ревизорской службы, проверив наличие билетов у пассажиров, приглашают безбилетных граждан пройти в машину, где находятся два сотрудника отдела милиции. Они оформляют протоколы об административном правонарушении. И если раньше безбилетник мог просто отдать сумму штрафа, то теперь сотрудник милиции спрашивает имя, фамилию, отчество и место проживания. Получив данные на безбилетника, милиционер связывается по рации с дежурной частью, выясняет, есть ли у гражданина другие правонарушения, есть ли какие непогашенные задолженности, не числится ли он в федеральном розыске, не прячется ли от алиментов. Безбилетника сканируют, словно рентгеном, только потом выписывают протокол о правонарушении. Копию отдают нарушителю, а сам протокол доставляется в территориальную районную администрацию Ярославля на рассмотрение административной комиссии. Безбилетник обязан придти на это заседание. Если он не придет, то комиссия сможет без него рассмотреть дело или наложить еще штраф за неявку на комиссию. И проблемы у человека будут нарастать как снежный ком. За один рейд сотрудник милиции оформляет до 20 протоколов об административном правонарушении.

В Ярославле ежедневно работают на линиях более 160 единиц общественного пассажирского транспорта МУП ПАТП-1. Сейчас практически в каждом автобусе находится кондуктор. Приобрести вовремя билет не составляет труда. Контрольно-ревизорская служба как работала на предприятии, так и работает. Проверяют как пассажиров на наличие проездных документов, так и водителя и кондуктора.

Золотое кольцо, 7, 19 января 2010 г.

В то же время и в Ярославской области одна из самых больших проблем пригородных поездов - безбилетники. Получается, что сознательные граждане платят за проезд дважды - покупая билет и платя налоги, ведь дотации администрация производит из средств областного бюджета.

Безбилетники порождают еще одну проблему: наполняемость поездов специалисты Северной железной дороги (СЖД) анализируют по количеству оформленных проездных билетов, но реальный пассажиропоток в разы больше. Мы ведь не можем пустить состав, рассчитанный на 300 пассажиров, если по документам в этом направлении ездят 100, - говорит заместитель начальника СЖД по пассажирским перевозкам Александр Трофимов. - Вот и приходится честным гражданам стоять в тесноте, в то время как пронырливые безбилетники еще и сидячие места занимают. Люди, которые стремятся любой ценой проехаться в электричке бесплатно, должны понимать одну простую истину: каждый безбилетный пассажир, прошмыгнувший мимо контролера или кассира, фактически рубит сук, на котором сидит. Если заяц сегодня проскользнул в 10-вагонную электричку, то завтра он с удивлением заметит, что она состоит уже только из 8 вагонов. А через три месяца человек придет, а поезда вовсе нет. Почему? Да потому, что маркетинговые исследования опираются на данные статистической отчетности по продаже билетов. И если поток безбилетных пассажиров велик, то выходит, что населенность поезда низкая, а значит, поезд надо либо отменять, либо уменьшать количество вагонов в нем.

Юность, 23, 10 июня 2009 г.

Во время регионального месячника по борьбе с безбилетным проездом на СЖД проверили 541 состав - 9% от общего количества пригородных поездов. Выявлено 2460 нарушений правил проезда, 1970 зайцев, а дополнительные сборы составили 45624 рубля. Выручка превзошла все ожидания железнодорожников, поэтому принято решение продлить подобные мероприятия на сети дорог до 31 августа.

В пригородных поездах, курсирующих по территории Свердловской и Тюменской областей, в 2008 году было выявлено 159 тысяч зайцев, с которых взыскано 3,18 миллиона рублей. Это лишь безбилетники, обнаруженные в результате проверок. По оценкам же самих железнодорожников, реальное количество нарушителей больше, а сумма убытков, которые приносит железной дороге данная категория пассажиров, может исчисляться десятками миллионов рублей. По итогам 2008 года убытки РЖД составили более 28 миллиардов рублей и только на Свердловской железной дороге убытки в 2008 году составили 1 миллиард 21 миллион рублей.

Уральский рабочий, 63, 11 апреля 2009

Специалисты транспортного управления администрации Калининграда совместно с сотрудниками ГИБДД и УВД области систематически проводят плановые проверки соблюдения правил пассажирских перевозок в Калининграде. Одной из проблем, которой уделяется значительно меньше внимания, чем

проблеме безбилетного проезда, является ответственность водителей за безбилетный провоз пассажиров. Согласно статье 70 Кодекса об административных правонарушениях Калининградской области, безбилетный провоз в пассажирском транспорте общего пользования влечет ответственность для водителей в размере от одной до пяти тысяч. Водители знают, что это нарушение, но объясняют его нехваткой времени, а для большинства пассажиров маршруток просьба предъявить билет стала неожиданностью.

Иркутская область. На Восточно-Сибирской железной дороге с безбилетных пассажиров в электричках взимают 101 рубль дополнительно к стоимости проезда. Дополнительные деньги к оплате билета взимаются только с безбилетных пассажиров, которые совершили посадку на станции, где работают кассы.

Восточно-Сибирская правда, 111, 25 июля 2009

Введение дополнительного сбора было необходимо для противодействия безбилетному проезду в пригородных поездах. Оно также связано с тем, что пассажиры, отказывающиеся приобретать билеты в кассах, создают дополнительный объем работы для разъездных кассиров. Соответственно увеличиваются затраты перевозчика на оплату их труда, а также общехозяйственные затраты, которые вынужден нести перевозчик в связи с необходимостью оформления билетов непосредственно в поезде. Сумма комиссионного сбора рассчитывается, исходя из затрат перевозчика.

3. Зарубежный опыт борьбы с безбилетным проездом

Англия. При поездке в транспорте Лондона необходимо иметь билет, который дает право на всю запланированную пассажиром поездку. В противном случае его могут оштрафовать. Билет необходимо покупать перед началом поездки, а в автобусах, где билеты продаются у водителя или кондуктора, - немедленно после посадки. Если пассажир не уверен, какой билет ему необходим, на помощь придет обслуживающий персонал. Схема зон и таблица стоимости проезда есть на всех станциях Лондонского метро.

Контролеры могут работать как в форме, так и в штатском. Но в любом случае у них обязательно есть удостоверение-карточка, которую пассажир может попросить показать. Штраф за безбилетный проезд составляет 10 фунтов в лондонском метро и 5 фунтов - в автобусе. Интересно то, что штраф можно обжаловать в течение 21 дня с момента выписки, для чего необходимо подать апелляцию.

В Манчестере самый популярный вид транспорта - трамваи, но безбилетный проезд здесь строго штрафуются - 85 фунтов!

Франция. В Ницце проезд по городу стоит 1 евро, возможна пересадка. Вход в автобусы - в переднюю дверь через турникет (валидатор). Раньше обилечивание было полностью возложено на водителей автобусов, с появлением трамвая появились автоматы на трамвайных остановках, вход в трамвай - через все

двери. Автобусы в аэропорт стоят дороже - более 2 евро, но на них действителен дневной билет за 4 евро.

Штраф за безбилетный проезд - 35 евро, за непробитый билет - 25 евро. Если заяц начинает пререкаться с контролером, сумма штрафа возрастает.

В Париже пассажиру необходимо сохранять билет до тех пор, пока он не выйдет вновь на поверхность, потому что в метро можно встретить контролеров в самом неожиданном месте, а в RER потому, что при выходе нужно будет вновь пропускать билет через турникет, что бы он открылся. Штраф за безбилетный проезд составляет 37 евро и заяц может сколь угодно долго прикидываться глухо-слепым иностранцем, не понимающим никакой язык на свете, без денег и родственников, без документов, или щеголять корочкой генерала любых войск - уплаты штрафа все равно не избежать. Нарушителя доставят в полицейский участок и найдут способ оплаты.

В Германии штрафы за безбилетный проезд весьма высоки - от 20 до 60 евро. Контролеры в метро - обычное явление. По неофициальной информации, безбилетный проезд вполне может стать основанием для внесения в черный список иностранцев, нежелательных для въезда в Германию

Берлин разделен на три транспортные зоны: а, b, с. Штраф за безбилетный проезд составляет 30-40 евро в зависимости от зоны. Билеты на поездку нужно приобретать заранее, и сохранять билет до конца поездки, иначе могут оштрафовать на 40 евро за безбилетный проезд. В Гамбурге штраф за безбилетный проезд составляет 60 евро, во Франкфурте-на-Майне за безбилетный проезд на электричке придется заплатить 40 евро.

В Австрии штраф за безбилетный проезд составляет 40 евро плюс стоимость проезда. Садясь в транспорт в Вене, нужно прокомпостировать свой билет - только в этом случае он считается действительным. Штраф за безбилетный проезд - 60 евро.

В Испании пойманным безбилетникам грозит штраф в размере 40 евро, или 20 евро в случае, если плата будет внесена в течение 48 часов. Если безбилетный пассажир не заплатит штраф, городские власти могут заморозить его банковский счет. Такая участь постигла в 2008 году 1300 человек. Для того чтобы отучить неплательщиков от вредной привычки, размер штрафа увеличивают до 150 евро при повторном случае нарушения и до 600 евро, если безбилетник попадает с поличным в третий раз.

<http://www.podroze.onet.pl>

<http://www.travel.ru>

Не так давно вступил в силу новый закон, ужесточающий меры против безбилетных пассажиров, наносящих значительный ущерб бюджету общественного транспорта. Штраф за безбилетный проезд в метро и наземном транспорте повысился и составляет теперь внушительную сумму в 50 евро.

Оформленный на месте преступления штраф должен быть выплачен зайцем в течение 30 дней с момента совершения административного правонарушения. Впрочем, если пассажир готов заплатить штраф сразу, то величина его снижается до 25 евро.

Администрация городского метрополитена Барселоны активно лоббирует перед властями новый законопроект, согласно которому безбилетные пассажиры будут обязаны выплачивать административный штраф от 150 до 600 евро.

Греция. Согласно заявлению Организации общественно транспорта Афин (OASA), пассажиры, уличённые в неоплаченном проезде, будут подвергаться штрафу в размере 60-кратной стоимости проездного билета. Данный шаг направлен на сокращение убытков в десятки тысяч евро, вызванных нежеланием жителей города и туристов оплачивать услуги городского транспорта. Согласно результатам исследований, в центре и на западе Афин безбилетниками в основном являются иностранцы, тогда как в других частях греческой столицы - забывчивые греки. Одновременно с этим OASA объявила о том, что к концу 2010 года в афинском метро будет введена новая система оплаты проезда с использованием пластиковых проездных билетов, которые позволят пассажиру проехать ровно то расстояние, которое он оплатил. Новые смарт-карты, которые заменят существующие однодневные, недельные, месячные и годовые проездные, а также билеты на одну поездку, будут содержать микрочип, содержащий информацию о поездке, которая будет считываться при проходе через автоматический турникет. Данный проект стоимостью более 35 млн. евро в дальнейшем охватит электрическую железную дорогу Афины-Пирей, пригородные электрички, трамваи и, наконец, городские автобусы и троллейбусы.

В Италии при стоимости билета 88 центов штраф за безбилетный проезд составляет 30-40 евро.

В Чехии в трамваях, автобусах отсутствуют кондукторы, контроль осуществляется контролерами. Билеты единого образца на все виды транспорта продаются в киосках, магазинах, через автоматы, а также введена оплата через СМС-сообщения (с момента введения этой системы продажи выросли на 20%).

В Венгрии за отсутствие проездного документа оштрафуют в 13-кратном размере от стоимости проезда (обычно около 1 евро).

Финляндия. Иногда в вагонах метро появляются контролеры. За безбилетный проезд взимается штраф 50 евро плюс стоимость билета на одну поездку.

В Дании штраф за безбилетный проезд 500-600 крон - в зависимости от железной дороги.

Канада. В метро Монреаля вскоре должна появиться новая служба, сотрудники которой будут проверять билеты пассажиров. В общей сложности под землей будут работать 120 контролеров. У каждого из них будет при себе небольшой прибор, который позволит считывать данные билетов. Пассажиры, у которых не будет при себе карты Опус или талончика на проезд, будут оштрафованы. Первоначальная сумма штрафа составит 214 долларов, однако, в случае повторного отсутствия проездного документа пассажиру придется заплатить 500 долларов.

В Японии в поездах обычно за безбилетный проезд требуют заплатить тройной размер стоимости билета, при этом стоимость билета зависит от зоны поездки. Если возникают какие-то проблемы с нарушителями, железнодорожники без колебаний отдают их полиции. Например, за перепрыгивание через турникет обычно сразу выставляют счет за причинение материального ущерба, как если бы нарушитель сломал этот самый турникет. В Японии самый дорогой в мире общественный транспорт, но, в отличие от всех других стран, в нем вообще не

предусмотрены штрафы за безбилетный проезд - может быть потому, что проехать без билета при существующей системе контроля на выходе и выходе там практически невозможно.

Уникальный случай произошел в Индии, где за безбилетный проезд индийскую девочку лишили свободы на девять лет. Анита Мазундар была снята с поезда без билета в штате Бихар (на востоке Индии) в 1996 году. Так как девочка не смогла заплатить штраф в размере 300 рупий (около восьми долларов), она была помещена в дом предварительного заключения для малолетних правонарушителей.

Только благодаря приезду инспекции Верховного Суда в Деогхарский дом предварительного заключения, Анита попала в поле зрения правосудия, по требованию которого и была отпущена на свободу летом 2005 года. Администрация дома предварительного заключения объяснила девятилетнее содержание девочки в их заведении тем, что Анита не смогла назвать свой домашний адрес. По решению Верховного Суда местное правительство выплатило уже взрослой Аните Мазундар компенсацию за потерянное детство в размере 100 тысяч рупий (1 доллар = 43 рупии).

На пространстве СНГ интересным представляет опыт Республики Беларусь. Вопрос об ответственности за безбилетный проезд урегулирован в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. Сумма штрафа составляет 0,2 базовой величины (базовая величина = 35 тыс.рублей) и его сумма составляет 7 тыс. рублей (в пересчете на российские рубли - 69 рублей). Кроме того, введена накопительная система штрафов за безбилетный проезд, а в случае неоднократного нарушения размер штрафа увеличивается и также появляется возможность привлечь нарушителя к общественным работам. Контролируют данную сферу органы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь.

В Азербайджане решением Министерства транспорта Азербайджана жители Баку, пожелавшие проехать в общественном транспорте без билета, штрафуются на сумму, равную 10 долларам.

В Армении за безбилетный проезд пассажиров, а также провоз без проездного документа детей в возрасте от 10 до 16 лет налагается штраф в размере одной десятой минимального размера оплаты труда, то есть 10 долларов. Одновременно с этим взыскивается стоимость проезда от места посадки пассажира в поезд до пункта назначения.

Материал № 6

События, факты, аналитика: Аналитический обзор от 13 января 2009 года
"Современный предприниматель", 2009, № 1.

Дмитрий Медведев: "Дефолта не будет"

Президент России Дмитрий Медведев, отвечая на вопросы журналистов, заявил, что "поводов для истерик нет", деноминации рубля и дефолта не будет.

"Россия способна платить по своим долгам. Курс рубля должен быть чуть более гибким, чем это было в последнее время. Все, что будет делаться, будет делаться открыто. Линия поведения властей не должна быть такой, как в 1998 г. Мы будем вести разумную экономическую политику".

Кроме того, Президент отметил, что страна может потерять темпы развития и уровень производства, но ни в коем случае нельзя терять "ни одного" из социальных достижений - в первую очередь уровень зарплат и пенсионных накоплений. И вообще, заниматься социальной поддержкой населения - это "самое главное".

Нельзя не вспомнить, что перед дефолтом в 1998 г. тогдашний Президент России Борис Ельцин неоднократно заявлял, что поводов для беспокойства нет.

Алексей Кудрин о курсе рубля и инфляции

Министр финансов России Алексей Кудрин признал, что в 2009 г. бюджет страны не будет профицитным. Доходы не превысят расходы, и вообще 2009 г. будет "самым трудным" за последние 9 лет. По подсчетам министра, доходы снизятся примерно в 3,5 раза, и это скажется на всех планах правительства.

Для реализации антикризисных мер, разработанных правительством, возможно, потребуется изъять из резервного фонда около 2,5 трлн руб.

Однако министр финансов попытался разбавить мрачные прогнозы, отметив, что при некоторых условиях в 2009 г. инфляция может снизиться и составить 11 процентов за год против уже подсчитанных 13,3 процента за 2008 г. Впрочем, это возможно только при запланированной цене на нефть на уровне 50 долл. за баррель. Если нефть будет стоить дешевле, возможно, что инфляция и в 2009 г. составит около 15 процентов.

При этом курс рубля будет на уровне 30 руб. за доллар, меньше прогнозируемых 31 - 32 руб. И уж точно не стоит ожидать курса в 40 - 50 руб. за доллар.

Регионы не торопятся снижать налоги

С 1 января 2009 г. вступил в силу "антикризисный" Закон с поправками в налоговое законодательство.

В частности, этим Законом предусмотрено, что регионы имеют право снизить ставку единого налога для предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, в 3 раза - с 15 до 5 процентов и установить перечень видов деятельности, где можно будет применять льготу.

Однако к концу 2008 г., когда о принятом Законе уже было давно известно, регионы отнюдь не торопились со снижением этой ставки. Оперативнее всех отреагировали Кемеровская и Псковская области. В Кемерово соответствующий закон был принят через неделю после федерального. Однако в остальных регионах, включая столичные Москву, Санкт-Петербург, Московскую область, не было даже законопроектов в разработке.

Напомним, что среди других "антикризисных" поправок предусмотрено снижение налога на прибыль на 4 процента, с 24 до 20 пунктов, и перераспределено разделение поступлений этого налога между региональными бюджетами и федеральным. По расчетам Минфина, это приведет к выпадению порядка 400 млрд руб. из федеральных доходов.

Кроме того, досрочно увеличили амортизационную премию (с 2009 г., а не с 2010, как планировалось изначально). Размер премии вырос втрое, до 30 процентов. Это отнимет у бюджета страны еще около 100 млрд руб. Таким образом, налоговое бремя бизнеса в 2009 г. снизится примерно на 0,5 трлн руб.

Изменения в федеральных ведомствах

Президент России Дмитрий Медведев своим указом переименовал Федеральную регистрационную службу в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. Как следует из названия, новое ведомство объединит в себе два бывших федеральных агентства (Федеральное агентство геодезии и картографии - Роскартографию и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости - Роснедвижимость) и Федеральную регистрационную службу. Роснедвижимость и Роскартография упраздняются.

Новая служба является правопреемником упраздняемых ведомств, в том числе по обязательствам, связанным с исполнением судебных решений.

Кроме того, на новую службу будет возложено обязательство по созданию единой российской системы кадастрового учета объектов недвижимости и регистрации сделок с ним.

Предполагается, что объединение ведомств пройдет поэтапно, в течение двух лет, начиная с 1 января 2009 г. О начале объединения сообщил первый вице-премьер России Игорь Шувалов.

По словам Игоря Шувалова, основные реорганизационные мероприятия пройдут в течение одного года. Сама же реорганизация ведомств связана с тем, что в стране накоплен большой негативный опыт обращения с недвижимостью.

Поступает большое количество жалоб от населения, нет электронных карт, которые позволили бы регистрировать сделки с недвижимостью, развитие системы кадастрового учета и перерегистрации сделок практически буксует на месте.

Объединение трех ведомств, по мнению Игоря Шувалова, позволит сократить бюрократические процедуры, связанные с регистрацией недвижимости. При этом при внедрении новой системы учета и регистрации прав на недвижимое имущество старую систему ломать не будут.

Иностранцы могут остаться без работы

Правительство России одобрило поправки в Закон "О положении иностранных граждан в Российской Федерации", которые позволяют аннулировать уже выданные иностранным работникам разрешения на работу в случае, если будут исчерпаны или уменьшены утвержденные квоты на привлечение иностранной рабочей силы. Раньше аннулировать разрешение на работу можно было только, если иностранец совершал противоправные действия.

Напомним, что о необходимости уменьшить уже утвержденные на 2009 г. квоты на привлечение гастарбайтеров неоднократно заявлял депутат Госдумы России Андрей Исаев, председатель думского комитета по труду и социальной политике. По мнению депутата, нецелесообразно сохранять или даже увеличивать квоты для иностранцев, когда теряют работу граждане России.

Трудовое законодательство волнует прокуратуру

Органы прокуратуры будут обращать особое внимание на соблюдение трудового законодательства при увольнении работников. Об это сообщил Генпрокурор России Юрий Чайка. По его словам, "антикризисные меры", применяемые работодателями, не могут не вызывать тревогу. Более чем в 2,5 раза выросло число случаев невыплаты зарплат. Работников принуждают к увольнению по собственному желанию или по соглашению сторон, лишая их таким образом права на пособие по безработице. За такие поступки, предупредил Генпрокурор, против работодателя может быть возбуждено уголовное дело.

При этом Государственная трудовая инспекция далеко не всегда использует свои полномочия, например, по обращению в суд с решениями о приостановлении действий работодателей и привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Однако пока прокуроры ограничиваются более мягкими мерами. "За два месяца мы внесли 9 тыс. представлений об устранении нарушений закона. По результатам рассмотрения 4 тыс. руководителей привлечено к дисциплинарной ответственности, вынесено официальное предостережение более 3 тыс. должностных лиц в связи с предстоящими увольнениями граждан", - привел статистические данные Юрий Чайка.

Уместно вспомнить, что Премьер-министра России Владимира Путина не меньше, чем генерального прокурора, волнует соблюдение прав увольняемых граждан. В связи с этим он предложил, чтобы суды в первоочередном порядке рассматривали иски, связанные с нарушениями Трудового кодекса.

Глава правительства призвал власти всех уровней, профсоюзы и правоохранительные органы "самым строгим образом следить за тем, чтобы люди не оставались при потере рабочего места без выходных пособий, без права на пособие по безработице, а значит, без средств к существованию".

Досудебное урегулирование глазами судьи

С 1 января 2009 г. официально вступает в силу положение, обязывающее налогоплательщиков до обращения в суд прибегать к мерам досудебного урегулирования споров с налоговыми органами.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ Антон Иванов не без основания полагает, что эффективность этого порядка будет зависеть от того, как построят свою работу налоговики.

Во-первых, по его мнению, оценка эффективности досудебного урегулирования должна быть основана не на том, на какую сумму налогоплательщикам было отказано в жалобах. Хороший вариант - оценивать работу по досудебному урегулированию на основании того, сколько исков налогоплательщиков после досудебного рассмотрения и отказа будет удовлетворено судами.

Во-вторых, сотрудники налоговых органов должны изучать судебную практику для того, чтобы им было на что ориентироваться при принятии решений по досудебным жалобам.

Эффективная работа досудебного порядка, по мнению Антона Иванова, это когда суды будут отказывать налогоплательщикам по тем же основаниям, по которым ранее было отказано в досудебном порядке.

Напомним, что до сих пор досудебный порядок был добровольным - налогоплательщики могли, игнорируя вышестоящие налоговые органы, сразу идти в суд. Но статистика по досудебному урегулированию споров с налогоплательщиками все же есть.

Например, УФНС России по Архангельской области за 9 месяцев 2008 г. удовлетворило 239 жалоб из 630. В Республике Башкортостан налоговики удовлетворили 1/4 жалоб, а в Челябинске этот показатель составил 1/3 поданных заявлений.

В Курске, Красноярске и Ханты-Мансийске статистику посчитали в процентах. Получилось, что налогоплательщики получают положительный ответ в 45, 47 и 58 процентах случаев соответственно.

Малый бизнес требует внимания

Мэр Москвы Юрий Лужков заявил, что в условиях кризиса малый бизнес требует особого внимания, потому что его ценность для экономики города в новых условиях еще повышается: малый бизнес дает значительное количество рабочих мест.

В связи с этим столичный градоначальник предложил наделить бездотационные регионы правом выдавать малым предприятиям бюджетные кредиты. Банковские кредиты малому бизнесу и раньше было получить нелегко, а сейчас это особенно трудно, учитывая тот факт, что у малого бизнеса часто не оказывается залога, который может удовлетворить требованиям банка.

В качестве примера Юрий Лужков привел систему микрофинансирования малого бизнеса, разработанную московским правительством совместно с банками-партнерами. По этой системе малые предприятия могут получать займы до 500 тыс. руб. По словам мэра, еще не было зарегистрировано ни одного случая невозврата такого займа.

"Алкогольная" спецслужба

Указом президента России Дмитрия Медведева создана Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. В официальном сообщении по этому поводу сказано, что к службе перейдут функции "по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции".

Кроме того, новое ведомство будет следить за производством и оборотом алкогольной продукции, ему же достанутся функции надзора и оказания услуг в этой области. Подчиняться ведомство будет непосредственно Правительству РФ.

Сведения о сокращениях нужны Минфину

В декабре 2008 г. налоговые инспекции начали рассылать по налогоплательщикам письма с просьбами сообщить о планируемых сокращениях штата или массовой отправке работников в неоплачиваемые отпуска и сокращения в связи с этим выплат по налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу.

По уверениям сотрудников налоговых органов, это делается по указанию Минфина России, которому требуется спрогнозировать падение в 2009 г. сборов НДФЛ и ЕСН. Так что это не новый способ контроля за уплатой налогов, а всего лишь попытка собрать статистические данные для корректировки показателей федерального бюджета, так как в Минфине полагают, что в связи с финансовым кризисом на запланированные показатели ориентироваться уже нельзя.

Налоговый контроль будет ужесточен

Предпринимателям нужно готовиться к тому, что контроль со стороны налоговиков в условиях кризиса будет усиливаться.

Начальник УФНС России по г. Москве Надежда Синикова сообщила, что налоговые органы в связи с ухудшением экономической обстановки ждут нового расцвета налоговых схем и заранее готовятся противодействовать их применению.

Скорее всего, налоговики будут гораздо придирчивее проверять отчетность и отказывать в признании расходов, вычетов по НДС и пр.

Подписано в печать
13.01.2009

Материал № 7

© Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)

СОЦИОЛОГИЯ О РАСПРОСТРАНЕННОСТИ И ФОРМАХ КОРРУПЦИИ В РОССИИ (По материалам ВЦИОМ)

КОРРУПЦИЯ БЕССМЕРТНА, НО БОРЬТЬСЯ С НЕЙ ВСЕ РАВНО НАДО

МОСКВА, 27 апреля 2009 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет данные о том, что россияне думают о коррупции и борьбе с ней: можно ли в принципе победить это явление и чем его причины, кого наши сограждане проинформировали бы о фактах коррупции, и насколько проще стало бы людям решать свои проблемы в случае, если чиновники перестали бы брать взятки.

Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 4-5 апреля 2009 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

| А как Вы думаете, можно ли в принципе победить коррупцию? (закрытый вопрос, один ответ) | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2009 | |
| Да, коррупцию можно победить, но для этого нужна политическая воля и решительность властей и всего общества | 35 | 37 | |
| Нет, коррупцию полностью победить невозможно | 58 | 58 | |
| затрудняюсь ответить | 7 | 6 | |
| Что, на Ваш взгляд, является главной причиной коррупции? (закрытый вопрос, один ответ) | | | |
| | 2006 | 2008 | 2009 |
| Жадность, аморальность российских чиновников и бизнесменов | 40 | 39 | 44 |
| Неэффективность государства, несовершенство законов | 37 | 35 | 34 |
| Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего числа населения | 18 | 21 | 18 |

| | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| затрудняюсь ответить | 4 | 5 | 4 | |
| Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь? (закрытый вопрос, один ответ) | | | | |
| | 2004 | 2006 | 2008 | 2009 |
| Правоохранительные органы | 28 | 24 | 31 | 22 |
| Местные органы власти | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Правозащитные и иные общественные организации | 7 | 7 | 6 | 7 |
| СМИ | 6 | 8 | 7 | 10 |
| Лично Президента | 7 | 7 | 3 | 11 |
| Не стал бы сообщать ни при каких условиях | 33 | 29 | 30 | 29 |
| затрудняюсь ответить | 12 | 18 | 15 | 15 |
| Представьте себе, что все чиновники в России разом перестали брать взятки. Как это может, на ваш взгляд, повлиять на решение проблем простых людей? (закрытый вопрос, один ответ) | | | | |
| | 2006 | 2009 | | |
| Людам станет проще решать свои проблемы | 46 | 49 | | |
| Людам станет сложнее решать свои проблемы | 12 | 12 | | |
| Это существенно не повлияет на то, как решаются проблемы простых людей | 29 | 29 | | |
| затрудняюсь ответить | 12 | 10 | | |

Пресс-выпуск №1210, 27 апреля 2009 г.
Ист: <http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11788.html>

ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ И КАК С НИМИ БОРОТЬСЯ?

МОСКВА, 16 сентября 2008 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет новый цикл исследований, посвященных распространенности коррупции в российском обществе: в чем причины коррупции, какие сферы наиболее поражены ею, а также насколько результативна борьба с этим явлением?

Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 6-7 сентября 2008 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

| Как бы оценили степень распространения коррупции в обществе в целом? | | | | | | | | |
|--|----------------------|--------------------------|------------------------|--------------|----------------|---------|---------|---------|
| | Всего опрошенны х | Федеральные округа* | | | | | | |
| | | ЦФ О | СЗФ О | ЮФ О | ПФ О | УФ О | СФ О | ДФ О |
| Очень высокая | 30 | 26 | 46 | 41 | 25 | 8 | 43 | 20 |
| Высокая | 44 | 49 | 35 | 39 | 43 | 59 | 33 | 46 |
| Средняя | 19 | 20 | 16 | 15 | 20 | 28 | 15 | 18 |
| Низкая | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| Считаю, что коррупции нет | 0 | | | 1 | 1 | | 2 | |
| затрудняюсь ответить | 6 | 5 | 3 | 4 | 9 | 4 | 4 | 16 |
| Как бы оценили степень распространения коррупции в нашем населенном пункте? | | | | | | | | |
| | Всего опрошенных | Тип поселения | | | | | | |
| | | Москва и Санкт-Петербург | Более 500 тыс. жителей | 100–500 тыс. | Менее 100 тыс. | Сёла | | |
| Очень высокая | 22 | 29 | 22 | 32 | 23 | 12 | | |
| Высокая | 34 | 42 | 48 | 37 | 35 | 21 | | |
| Средняя | 23 | 23 | 19 | 18 | 23 | 27 | | |
| Низкая | 6 | 2 | 2 | 2 | 3 | 14 | | |
| Считаю, что коррупции нет | 4 | | 1 | 0 | 1 | 11 | | |
| затрудняюсь ответить | 11 | 4 | 8 | 11 | 15 | 14 | | |
| Какие сферы и институты современной России поражены коррупцией? | | | | | | | | |
| | IV.2006 | IV.2008 | | | | | | |
| ГАИ | 30 | 33 | | | | | | |
| власть на местах | 31 | 28 | | | | | | |
| Милиция | 22 | 26 | | | | | | |
| все общество в целом | 23 | 23 | | | | | | |
| сфера медицины | 11 | 16 | | | | | | |
| образование | 10 | 15 | | | | | | |
| федеральная власть, Правительство | 20 | 15 | | | | | | |
| судебная система | 14 | 15 | | | | | | |
| крупный бизнес | 16 | 13 | | | | | | |
| военкоматы | 9 | 8 | | | | | | |
| шоу-бизнес, индустрия развлечений | 9 | 6 | | | | | | |

| | | |
|---|---|---|
| армия | 5 | 5 |
| сфера торговли | 3 | 4 |
| средства массовой информации | 2 | 3 |
| политические партии | 3 | 3 |
| парламент (Государственная Дума, Совет Федерации) | 4 | 3 |
| затрудняюсь ответить | 6 | 6 |

Руководство страны постоянно говорит о необходимости борьбы с коррупцией. Видны ли Вам результаты этой борьбы – скажем, за последний год?

| | Всего опрошенных | Оценка своего материального положения | | |
|---|------------------|---------------------------------------|---------|----------------------|
| | | Очень хорошее, хорошее | Среднее | Плохое, очень плохое |
| Да, в стране делается много для борьбы с коррупцией | 7 | 14 | 6 | 6 |
| Результаты есть, но они не слишком значительны | 32 | 38 | 34 | 25 |
| Практических результатов нет, все остается как было | 43 | 33 | 43 | 50 |
| Ситуация становится даже хуже, коррупция только усиливается | 10 | 8 | 10 | 12 |
| затрудняюсь ответить | 7 | 6 | 7 | 7 |

Считаете ли вы, что материальное вознаграждение (подарки, деньги) врачам, преподавателям школ и ВУЗов, работников ЖЭКов и т.д. за работу, которую они должны делать бесплатно является столь же опасным и вредным явлением для общества как и коррупция власти?

| | IV.2006 | IV.2008 |
|--|---------|---------|
| Да, это столь же опасно, потому что коррупция как раз и начинается с мелких взяток | 61 | 53 |
| Нет, это явление другого порядка, когда люди либо вынуждены прибегать к этому, либо делают это от чистого сердца | 30 | 38 |
| затрудняюсь ответить | 9 | 9 |

Что, на Ваш взгляд, является главной причиной коррупции?

| | IV.2006 | IV.2008 |
|--|---------|---------|
| Жадность, аморальность российских чиновников и бизнесменов | 40 | 39 |
| Неэффективность государства, несовершенство законов | 37 | 35 |
| Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего числа | 18 | 21 |

| | | |
|--|----------------|----------------|
| населения | | |
| затрудняюсь ответить | 4 | 5 |
| Приходилось ли Вам давать деньги, подарки людям, от которых зависело решение ваших проблем? | | |
| | IV.2006 | IV.2008 |
| Да, и нередко | 19 | 20 |
| Да, но это были единичные случаи | 34 | 28 |
| Нет, не приходилось никогда | 45 | 47 |
| затрудняюсь ответить | 2 | 6 |
| Если да, то при каких обстоятельствах это происходило | | |
| | IV.2006 | IV.2008 |
| При общении с работниками медицины | 51 | 52 |
| При общении с работниками образования | 29 | 36 |
| При общении с сотрудниками ГАИ | 31 | 28 |
| При общении с сотрудниками милиции | 16 | 14 |
| При поиске, устройстве на работу | 10 | 11 |
| При попытке оформить земельные, приватизационные, наследственные дела | 10 | 9 |
| В ходе судебных разбирательств, принятии судебных решений | 5 | 6 |
| При получении гражданства, регистрации, прописки | 4 | 6 |
| При попытке открыть собственное дело | 5 | 5 |
| При общении с сотрудниками военкоматов | 7 | 4 |
| Другие ситуации | 15 | 14 |
| затрудняюсь ответить | 4 | 5 |

Пресс-выпуск №1048, 17 сентября 2008 г.

Ист: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10707.html?no_cache=1&chash=93006e99b1

КОРРУПЦИЯ: КОМУ И КАК С НЕЙ БОРОТЬСЯ?

МОСКВА, 17 октября 2008 г. Сегодня в России обсуждаются различные варианты мер по борьбе с коррупцией. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет данные о том, как россияне отнеслись бы к внедрению подобных мер в нашей стране, и насколько соотечественники готовы лично участвовать в борьбе с коррупцией.

Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 20-21 сентября 2008 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

В свое время в нашей стране был установлен (а потом отменен) контроль за крупными покупками граждан. Каждое крупное приобретение фиксировалось налоговой службой. Вы бы одобрили возрождение этой системы? (закрытый вопрос, один ответ)

| | Всего опрошенных | Оценка своего материального положения | | |
|----------------------|------------------|---------------------------------------|---------|----------------------|
| | | Очень хорошее, хорошее | Среднее | Плохое, очень плохое |
| Безусловно, да | 16 | 10 | 15 | 20 |
| Скорее да | 20 | 21 | 19 | 20 |
| Скорее нет | 34 | 39 | 37 | 27 |
| Безусловно, нет | 14 | 16 | 13 | 15 |
| затрудняюсь ответить | 16 | 14 | 15 | 18 |

В некоторых странах, например в Китае, Иране, Нигерии и др. обвинение в коррупции влечет за собой жестокое наказание – чаще всего смертная казнь. Применяются и другие виды наказаний, таких как отрубание частей тела. Публичные казни демонстрируются по телевидению. Как Вы считаете, в России такая мера поспособствовала бы преодолению коррупции? (закрытый вопрос, один ответ)

| | Всего опрошенных | Возраст, лет | | | | |
|----------------------|------------------|--------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | 18–24 | 25–34 | 35–44 | 45–59 | 60 и старше |
| Безусловно, да | 17 | 14 | 16 | 16 | 18 | 20 |
| Скорее да | 22 | 21 | 19 | 24 | 23 | 20 |
| Скорее нет | 28 | 27 | 33 | 28 | 28 | 26 |
| Безусловно, нет | 23 | 25 | 22 | 23 | 22 | 23 |
| затрудняюсь ответить | 10 | 13 | 9 | 8 | 9 | 11 |

Если бы в России было предложено ввести такую меру, как публичная казнь обвиняемых в коррупции, Вы бы поддержали эту идею? (закрытый вопрос, один ответ)

| | Всего опрошенных | Образование | | | |
|-----------------|------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|---|
| | | Начальное или ниже, неполное среднее | Среднее (школа или ПТУ) | Среднее специальное (техникум) | Незаконченное высшее (не менее 3-х курсов вуза), высшее |
| Безусловно, да | 13 | 19 | 14 | 13 | 11 |
| Скорее да | 17 | 17 | 18 | 14 | 17 |
| Скорее нет | 31 | 24 | 29 | 31 | 37 |
| Безусловно, нет | 28 | 26 | 26 | 31 | 27 |

| | | | | | |
|----------------------|-----------|----|----|----|---|
| о, нет | | | | | |
| затрудняюсь ответить | 11 | 14 | 13 | 10 | 8 |

Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь? (закрытый вопрос, один ответ)

| | 2004 | 2006 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Правоохранительные органы | 28 | 24 | 31 |
| Местные органы власти | 7 | 7 | 8 |
| Правозащитные и иные общественные организации | 7 | 7 | 6 |
| СМИ | 6 | 8 | 7 |
| Лично Президента | 7 | 7 | 3 |
| Не стал бы сообщать ни при каких условиях | 33 | 29 | 30 |
| затрудняюсь ответить | 12 | 18 | 15 |

Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь? (закрытый вопрос, один ответ)

| | Всего опрошенных | Тип поселения | | | | |
|---|------------------|--------------------------|------------------------|----------------|----------------|------|
| | | Москва и Санкт-Петербург | Более 500 тыс. жителей | 100 – 500 тыс. | Менее 100 тыс. | Сёла |
| Правоохранительные органы | 31 | 34 | 34 | 31 | 30 | 28 |
| Местные органы власти | 8 | 13 | 4 | 7 | 10 | 9 |
| Правозащитные и иные общественные организации | 6 | 5 | 2 | 4 | 9 | 8 |
| СМИ | 7 | 8 | 9 | 10 | 9 | 4 |
| Лично Президента | 3 | 4 | 3 | 4 | 2 | 4 |
| Не стал бы сообщать ни при каких условиях | 30 | 25 | 34 | 33 | 26 | 29 |
| затрудняюсь ответить | 15 | 11 | 14 | 11 | 15 | 18 |

Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь? (закрытый вопрос, один ответ)

| | Всего опрошенных | Возраст, лет | | | | |
|--------------------|------------------|--------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | 18–24 | 25–34 | 35–44 | 45–59 | 60 и старше |
| Правоохранительные | 31 | 29 | 33 | 30 | 32 | 29 |

| | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|
| органы | | | | | | |
| Местные органы власти | 8 | 9 | 6 | 8 | 8 | 10 |
| Правозащитные и иные общественные организации | 6 | 5 | 6 | 6 | 7 | 5 |
| СМИ | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 5 |
| Лично Президента | 3 | 3 | 2 | 3 | 5 | 3 |
| Не стал бы сообщать ни при каких условиях | 30 | 32 | 33 | 30 | 25 | 32 |
| затрудняюсь ответить | 15 | 14 | 12 | 16 | 15 | 17 |

| Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь? (закрытый вопрос, один ответ) | | | | |
|---|------------------|---------------------------------------|---------|----------------------|
| | Всего опрошенных | Оценка своего материального положения | | |
| | | Очень хорошее, хорошее | Среднее | Плохое, очень плохое |
| Правоохранительные органы | 31 | 32 | 33 | 25 |
| Местные органы власти | 8 | 10 | 9 | 7 |
| Правозащитные и иные общественные организации | 6 | 5 | 6 | 5 |
| СМИ | 7 | 9 | 7 | 6 |
| Лично Президента | 3 | 2 | 3 | 4 |
| Не стал бы сообщать ни при каких условиях | 30 | 28 | 29 | 35 |
| затрудняюсь ответить | 15 | 13 | 13 | 19 |

Пресс-выпуск №1072, 17 октября 2008 г.

Ист: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10835.html?no_cache=1&cHash=85b00ada4b

КОРРУПЦИЯ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ В ВУЗ И КАК С НЕЙ БОРЬТЬСЯ

МОСКВА, 29 июля 2008 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет данные о том, что сейчас более всего необходимо для поступления в высшее учебное заведение, с точки зрения россиян, как часто семьям, где есть абитуриенты, приходится нанимать репетиторов из числа преподавателей вуза, в который планировалось поступление; платить неофициально деньги руководителям, преподавателям вуза за поступление, за экзамены и зачёты во время сессий; какие меры будут способствовать борьбе с коррупцией и взяточничеством в системе образования.

Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 19–20 июля 2008 г. Опрошено 1600 человек в 140 населённых пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

| Что, на Ваш взгляд, сейчас более всего необходимо для поступления в высшее учебное заведение? | | | | | | | |
|---|------------------|-----------------|--|-------------------------------------|----------------------|-------------|----|
| | | 2003 г. | | | 2008 г. | | |
| Знания | | 19 | | | 33 | | |
| Связи | | 15 | | | 14 | | |
| Деньги | | 61 | | | 49 | | |
| Затрудняюсь ответить | | 5 | | | 4 | | |
| Что, на Ваш взгляд, сейчас более всего необходимо для поступления в высшее учебное заведение? | | | | | | | |
| | Всего опрошенных | Возраст, лет | | | | | |
| | | 18–24 | 25–34 | 35–44 | 45–59 | 60 и старше | |
| Знания | | 33 | 29 | 29 | 32 | 34 | 37 |
| Связи | | 14 | 20 | 15 | 12 | 13 | 11 |
| Деньги | | 49 | 47 | 53 | 52 | 49 | 45 |
| Затрудняюсь ответить | | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 7 |
| Если у Вас в семье есть студенты, абитуриенты или Вы сами являетесь студентом, абитуриентом, то приходилось ли Вам за последние три года сталкиваться со следующими ситуациями (Один ответ по каждой строке) | | | | | | | |
| | | Да, приходилось | Нет, не приходилось, хотя студенты, абитуриенты в семье есть | Студентов, абитуриентов в семье нет | Затрудняюсь ответить | | |
| Нанимать репетиторов из числа преподавателей вуза, в который планировалось поступление | 2005 г. | 5 | 20 | 72 | 3 | | |
| | 2008 г. | 8 | 31 | 54 | 7 | | |
| Платить неофициально деньги руководителям | 2005 г. | 2 | 22 | 72 | 4 | | |
| | 2008 г. | 4 | 32 | 55 | 9 | | |

| | | | | | |
|---|---------------------|----------|-----------|-----------|----------|
| преподавателя м вуза за поступление | | | | | |
| Платить неофициально, «на руки» преподавателя м деньги за экзамены, зачеты во время сессий | 2005 г. | 5 | 19 | 72 | 4 |
| | 200 8 г. | 8 | 30 | 55 | 7 |

Какие из следующих мер, по Вашему мнению, будут способствовать борьбе с коррупцией и взяточничеством в системе образования, а какие – нет? (Один ответ по каждой строке)

| | | Может предотврати ть коррупцию | Если и поможет в борьбе с коррупцией , то не существенн о | Никак не скажется на уровне коррупци и | Затрудняюс ь ответить |
|--|---------------------|--------------------------------------|---|--|--------------------------|
| Повысить зарплату преподавателям | 2005 г. | 41 | 28 | 26 | 5 |
| | 200 8 г. | 25 | 34 | 33 | 8 |
| Сделать все дополнительные расходы официально платными | 2005 г. | 22 | 31 | 38 | 9 |
| | 200 8 г. | 18 | 31 | 37 | 14 |
| Сделать платным все образование | 2005 г. | 11 | 21 | 56 | 12 |
| | 200 8 г. | 7 | 23 | 57 | 13 |
| Более жестко наказывать взяточников | 2005 г. | 45 | 29 | 19 | 7 |
| | 200 8 г. | 54 | 24 | 14 | 8 |
| Введение наказания для родителей- взяточников | 2005 г. | 23 | 32 | 34 | 11 |
| | 200 8 г. | 31 | 30 | 26 | 13 |
| Введение единого государственног о экзамена | 2005 г. | 16 | 27 | 36 | 21 |
| | 200 8 г. | 14 | 21 | 38 | 27 |

Пресс-выпуск № 1015, 29 июля 2008 г.
Ист: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10469.html?no_cache=1&cHash=9bc988f8f4



Материал № 8

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Аппарат Государственной Думы // Аналитическое управление

Аналитическая записка «К вопросу о массовых акциях протеста в Приморье»
Москва, 2009 г.

Ответственные за выпуск: начальник Аналитического управления А.Н.Белоусов, начальник отдела аналитических исследований Е.Ю.Глушкова.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы 19 января 2009 г.

К вопросу о массовых акциях протеста в Приморье

Массовые акции протеста против увеличения таможенных пошлин на легковые и грузовые иномарки можно рассматривать как целенаправленные действия по дестабилизации социальной обстановки в ряде регионов России.

12 января 2009 года вступает в силу принятое 10 декабря 2008 года постановление Правительства России о повышении таможенных пошлин на легковые и грузовые иномарки. Согласно постановлению, возраст иномарок, которые попадают в категорию подержанных, снижается с семи лет до пяти. Пошлины на импортные легковые автомобили возрастом до пяти лет в среднем будут повышены с 25 до 30 процентов. При этом зависимость ставки пошлины от объема двигателя будет сохранена. Пошлины на автомобили старше пяти лет также будут увеличены и в зависимости от объема двигателя составят от 2,5 до 5,8 евро за кубический сантиметр. Фактически пошлина на подержанные легковые машины увеличится в два раза, на грузовые - в три.

Временное ущемление интересов группы дилеров - это лишь одно из закономерных явлений изменения структуры российской экономики. Необходимость изменения экономики, её структуры, неизбежно будет сопровождаться перепрофилированием труда определенных групп занятого населения. Такие явления просто неизбежны и те, кто их использует в своих политических целях, подрывают развитие страны по национальному курсу.

Ситуация усугубилась в связи с появлением информации о готовящемся постановлении задолго до его принятия.

За 10 месяцев 2008 г. через Дальний Восток ввезли 350 тысяч иномарок. Из них только 15 тысяч остались в регионе. По последним данным аналитического агентства Автостат, опубликованным 25.11.2008 г., за 10 месяцев текущего года в Россию было ввезено 1млн. 749 тыс. легковых автомобилей. При этом 80% от этого числа (примерно 1 млн. 400 тыс. штук) приходится на новые автомобили, ввозимые генеральными импортерами. В 2008 (по прогнозам ФТС до конца года) - 380 тыс. и доля на рынке к общему числу проданных легковых автомобилей - 11, 8 %.

Для сравнения - в 2005 году в Россию было ввезено 309 тыс. штук подержанных легковых автомобилей. Доля этих автомобилей на российском рынке от общего числа всех проданных легковых автомобилей составила 18 %.

В 2006 году ввезено подержанных автомобилей 241 тыс. штук. Доля этих автомобилей на рынке от общего числа проданных автомобилей составила 12 %.

В 2007 году ввезено подержанных автомобилей 370 тыс. и доля на рынке 13, 3%.

Введение фактически заградительных тарифов на ввоз подержанных автомобилей зарубежного производства, как протекционистская мера, направленная на стимулирование развития национальной автомобильной промышленности, достаточно широко применялась в практике многих стран. Например Китай установил 73% пошлину на ввоз подержанных иномарок.

Существенное повышение пошлин в России касается именно подержанных иномарок. Этот металлолом, по сути, носит демпинговый характер для отечественного производства автомобилей. За границей он уже никому не нужен, зато у нас прижился, и сейчас продолжает паразитировать на национальных интересах страны, не давая подняться отечественному автопрому, который уже давно представлен не сугубо жигулями, москвичами и волгами, а всеми ведущими мировыми марками автомобилей. Предприятия по выпуску автомобилей работают в Москве, Санкт-Петербурге, Калуге, Ижевске, Всеволожске, Таганроге, Калининграде и других городах. В прошлом году подписано 16 соглашений с ведущими мировыми производителями автомобилей и автокомпонентов, заключено 47 соглашений о намерениях с крупнейшими автомобильными компаниями по созданию новых производств в России. Общий объем инвестиций по действующим и готовящимся проектам составит свыше 6 млрд.долл. Уже осуществлено около \$3,6 млрд инвестиций зарубежных автопроизводителей в российские заводы, что позволит нарастить мощности по выпуску иномарок с нынешних 468 тысяч до более 1,2 млн автомобилей в год и создать около 35 тысяч рабочих мест.

Дилерская сеть подержанных иномарок если брать по максимальным оценкам - несколько тысяч человек, а на российских автозаводах с учётом смежных производств работает более 1,5 млн. человек.

В результате автомобильная промышленность в России дает около 6% всех рабочих мест в стране. С учетом семей работников автопрома от этой отрасли зависит благополучие примерно 10 млн. человек. Приоритет очевиден.

Постановление было использовано для вызова волны недовольства среди автомобилистов Приморья, поскольку в крае сегодня более 90% легковых автомобилей - японские иномарки, бывшие в употреблении.

Во Владивостоке 14 декабря. После санкционированного митинга 14 декабря в разных районах города возникли стихийные акции протеста, участники которых блокировали проезды на многих оживленных магистралях краевого центра Приморья. Общая численность участников составила около 1000 человек. Местные СМИ активно освещали происходящее.

После прошедшей 14 декабря акции протеста во Владивостоке, снова появились призывы собраться на митинги 20 и 21 декабря. Требования распространялись через интернет форумы и смс сообщения. Среди главных

Отмена постановления о повышении пошлин на иностранные автомобили
Снижение стоимости топлива на Дальнем Востоке

Снижение тарифов ЖКХ

Повышение пенсий

Отмена сокращения армии и флота

Несанкционированные акции проходили в г. Владивосток, г. Арсеньев, г. Находка. Возможно не случайно перед тем, как МИД Японии выразил озабоченность принимаемыми Россией мерами по увеличению пошлин, были отмечены факты появления в руках митингующих и на машинах японских флагов, а также лозунгов Долой Правительство, Владик с Курилами теперь отдайте Японии.

Проходящие в Приморье акции протеста реализуются по единому сценарию, весьма напоминающему сценарий так называемых оранжевых революций, когда искусственно инициированное недовольство людей в последствии направлялось в политическое русло и приводило к дестабилизации ситуации, смене власти в стране и получению псевдонезависимости.

Пользуясь сложившейся в мире ситуацией экономического кризиса, определенные международные силы от идеологической риторики сегодня переходят к непосредственным политическим действиям, пытаются дестабилизировать социально-политическую ситуацию на Дальнем Востоке и разжечь социальную напряженность в обществе, представляя людям в образе врага их собственное государство, российское правительство, Президента страны.

В противовес выступлениям на Дальнем Востоке на автопредприятиях Поволжья 18 декабря прошли контрмитинги в поддержку правительственного постановления. Около 2000 человек митинговали на ГАЗе, митинговали рабочие УАЗа, "АвтоВАЗа" и еще нескольких предприятий. Они несли лозунги: "Подержанные иномарки - нищета 700 000 работников автопрома", "Старые иномарки - ржавчина российской экономики", "Российским дорогам - российские автомобили". Митинг "В защиту российского автопрома" у проходной ульяновского автозавода собрал около 7 тысяч работников УАЗа, "Автодетальсервиса", "Утеса" и Ульяновского моторного завода.

Депутаты Думы Владивостока и Законодательного собрания Приморья обращения в адрес руководства страны, где они фактически поддержали требования протестующих.

В акции протеста вовлечены сегодня значительные массы людей, которые не понимают того, что стали жертвами многократно обкатанных в Восточной Европе технологий вовлечения в антигосударственную активность со стороны зарубежных социальных технологов, которые чужими руками пытаются решить собственные задачи, стоящие перед ними. Основная из них - попытка отделить Дальний Восток от России. Именно поэтому крайне важно, чтобы жители нашей страны понимали, что происходит на Дальнем Востоке на самом деле. Важно, чтобы наши граждане знали правду и не поддавались на уловки и провокации со стороны тех, кто не может успокоиться, глядя на независимую и уверенно набирающую силу Россию.

*Аналитическое Управление
Аппарата Государственной Думы ФС РФ*

Материал № 9

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Аппарат Государственной Думы // Правовое управление // Отдел аналитического обеспечения законодательной деятельности

Аналитическая записка к проекту федерального закона 406422-4 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Москва, 2007.

Авторы: главный советник отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Правового управления Оробец В.М., д.ю.н., профессор; стажёр отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Ревнов Б.А.

Подписано к размещению в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы 12 октября 2007 года.

Введение

Интеграция России в мировую экономическую систему и либерализация внутригосударственных рыночных отношений привели к резкому росту такого вида преступлений как фальшивомонетничество. Потенциально опасные изменения, обусловленные экономическими и другими объективными факторами, произошли как в количественной, так и в качественной характеристике указанных противоправных проявлений.

После снятия ограничений на ввоз из-за рубежа копировально-множительной техники, а также упразднения ранее установленного порядка ее регистрации органами внутренних дел количество преступлений, связанных с незаконным изготовлением ценных бумаг, в первую очередь поддельных банковских билетов Центрального банка Российской Федерации, либо иностранной валюты, резко увеличилось. Данные меры не были компенсированы иными формами социального контроля, что привело к массовому изготовлению бумажных денег.

Наличие у преступников современной копировальной и компьютерной техники, не требующей специальных знаний в области полиграфии, а также ее доступность и распространенность позволяют упростить процесс изготовления фальсификатов.

См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (406422-4)/ <http://asozd2.duma.gov.ru>

Ныне действующая редакция статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающая наказание за изготовление и сбыт поддельных денег или ценных бумаг (ст. 186), не обеспечивает должным образом охрану общественных отношений в данной сфере, так как согласно этой норме ответственность наступает не за сам факт изготовления фальсификатов, а исключительно за изготовление их с целью сбыта. На практике крайне трудно доказать наличие подобного умысла.

Таким образом, при наличии многоступенчатой системы, в которой преступники распределяют и выполняют четко определенные функции, когда один изготавливает, другой осуществляет перевозку, третий обеспечивает сохранность фальшивок, четвертый организует сбыт, зачастую привлекая для этого несовершеннолетних подростков, к уголовной ответственности чаще всего привлекаются только сбытчики.

Там же. <http://asozd2.duma.gov.ru>

Даже при выявлении подпольной типографии по производству поддельных денег или обнаружении компьютерного оборудования с программой и файлами денежных знаков в случаях, когда изготовитель отрицает их изготовление с целью сбыта, привлечь его к уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством проблематично в связи с отсутствием состава преступления.

Вместе с тем имеется достаточно много примеров успешного регулирования охраны общественных отношений в этой области в зарубежном законодательстве. Положения по защите национальной валюты, устанавливающие ответственность как за сам факт изготовления, обладания и т. п. фальсификатом, так и за наличие любых технических средств, приспособленных для изготовления или изменения денежных знаков, их заготовки и любых элементов защиты банковских билетов (голограмм и пр.), существуют в уголовном законодательстве США, стран Европы и ряда стран СНГ.

В этой связи имеется прямая необходимость внесения изменений в диспозицию ст. 186 УК РФ, дополнения перечня уголовно-наказуемых деяний за фальшивомонетничество. Принятие указанных положений позволит не только усилить и детализировать механизм уголовной ответственности за производство поддельных денег, но и приведет к активизации борьбы с данным видом преступности.

Там же <http://asozd2.duma.gov.ru>

1. Анализ основных положений законопроекта

В условиях современной, стремительно изменяющейся криминогенной обстановки и общего ужесточения мер борьбы с преступностью и правонарушениями необходимо своевременное совершенствование законодательства, в том числе и уголовного. Для повышения эффективности охраны общественных интересов периодически возникает необходимость изменения, уточнения, расширения сферы действия отдельных норм уголовного права. На это и направлен законопроект О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, на сегодняшний день состав преступления образуют как частичная подделка денежных купюр или ценных бумаг (переделка номинала подлинного денежного знака, подделка номера, серии облигации и других реквизитов денег и ценных бумаг), так и изготовление

полностью поддельных денег и ценных бумаг. При решении вопроса о наличии либо отсутствии в действиях лица состава преступления, предусмотренного статьей 186 УК РФ, необходимо установить, являются ли денежные купюры, монеты или ценные бумаги поддельными и имеют ли они существенное сходство по форме, размеру, цвету и другим основным реквизитам с находящимися в обращении подлинными денежными знаками или ценными бумагами. В тех случаях, когда явное несоответствие фальшивой купюры подлинной, исключающее ее участие в денежном обращении, а также иные обстоятельства дела свидетельствуют о направленности умысла виновного на грубый обман ограниченного числа лиц, такие действия могут быть квалифицированы как мошенничество.

Изготовление фальшивых денежных знаков или ценных бумаг является оконченным преступлением, если с целью последующего сбыта изготовлен хотя бы один денежный знак или ценная бумага, независимо от того, удалось ли осуществить сбыт подделки. Однако, если не удастся доказать наличие такой цели, лицо не подлежит уголовной ответственности.

См.: Громов Н. А., Постатейный комментарий к Уголовному кодексу РФ.

//<http://libra.council.gov.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=14892;div=CMT;mb=CMB;ts=A94D3E66C60F3CD5EA6384B7A519C650>

Изготовление с целью сбыта или сбыт поддельных денег, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг в валюте Российской Федерации либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте могут совершаться только с прямым умыслом, то есть лицо осознает, предвидит и желает в данном случае осуществить изготовление в целях сбыта или сбыт фальсификатов. Отсутствие при изготовлении цели сбыта исключает уголовную ответственность. Уголовной ответственности за сбыт поддельных денег, ценных бумаг и иностранной валюты подлежат не только лица, занимающиеся их изготовлением или сбытом, но и лица, в силу стечения обстоятельств ставшие обладателями поддельных денег или ценных бумаг, сознающие это и тем не менее использующие их как подлинные.

См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 апреля 1994 г. N 2 "О судебной практике по делам об изготовлении или сбыте поддельных денег или ценных бумаг"// <http://asozd2.duma.gov.ru>

Законопроектом предлагается установить уголовную ответственность за сам факт изготовления и сбыта поддельных банковских билетов Центрального банка Российской Федерации, металлической монеты, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг в валюте Российской Федерации либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте без цели сбыта, а так же за приобретение, перевозку, пересылку всего вышеназванного в целях сбыта.

См.: заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ по проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (406422-4)// <http://asozd2.duma.gov.ru>

В качестве квалифицирующих (отягчающих) обстоятельств в тексте законопроекта указываются: совершение тех же деяний группой лиц, организованной группой лиц, причинения деяниями существенного вреда.

Наличие в тексте самой статьи 186 УК РФ первых двух квалифицирующих признаков является только структурным изменением Уголовного кодекса Российской Федерации, так как данные обстоятельства уже относятся к отягчающим. Согласно пункту 2 статьи 63 УК РФ отягчающие обстоятельства, предусмотренные в качестве признака преступления в самой статье Особенной части УК РФ, повторно не учитываются. Таким образом, наличие квалифицирующих признаков в самой статье только уточняет выбор санкции, но не более того.

Кроме того, в законопроекте предусматривается замена такого квалифицирующего признака, как совершение преступления в крупных размерах, на причинение существенного вреда. Если крупный размер для данной статьи Уголовного кодекса Российской Федерации определен примечанием к статье 169 УК РФ и составляет двести пятьдесят тысяч рублей, то понятие существенного вреда законопроектом не раскрывается, что создаст неизбежные сложности для правоприменительной практики.

См.: Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ по проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (406422-4)// <http://asozd2.duma.gov.ru>

Данная редакция статьи, расширяющая круг действий, подпадающих под уголовную ответственность, возможно, вступит в противоречие с частью первой статьи 14 УК РФ Понятие преступления , определяющей преступление как виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания.

См.: Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ по проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (406422-4)// <http://asozd2.duma.gov.ru>

Необходимо также отметить, что подделка вышеуказанных банковских билетов, монеты и др. без цели сбыта не является общественно опасной, поскольку не посягает на общественные интересы и интересы граждан. Криминализируя уже сам факт изготовления поддельных банковских билетов, не делая никаких исключений, проект отступает от еще одного основополагающего принципа уголовного права - принципа справедливости (статья 6 УК РФ).

Возможно допустить, что изготовление поддельных банковских билетов для розыгрыша друзей или для того, чтобы добиться расположения девушки, показав ей бумажник полный денег , не самое достойное занятие, однако наказывать такие действия лишением свободы на срок от пяти до восьми лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного

дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового представляется несправедливым.

Данный законопроект не предусматривает расходов, покрываемых за счёт средств федерального бюджета, равно как и не требует признания утратившими силу, приостановления, дополнения или принятия иных актов федерального законодательства.

См.: Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации // <http://asozd2.duma.gov.ru> См.: Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, дополнению или принятию в связи с принятием Федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации / <http://asozd2.duma.gov.ru>

Сравнительный анализ структуры текста статьи действующей нормы и текста, предлагаемого законопроектом, позволяет сделать следующие выводы: применяя логическое толкование закона, можно сделать предположение, что термин существенный вред, упоминаемый в законопроекте, тождествен термину особо крупный размер, так как санкция, предусмотренная частью 2 статьи 186 УК РФ, полностью повторяет санкцию, предложенную законопроектом для изложения в соответствующей части статьи. Кроме того, норма, устанавливающая ответственность за совершение данных преступлений группой лиц, не является нововведением, так как полностью повторяет текст действующей нормы.

2. Статистика правонарушений, связанных с фальшивомонетничеством

За последние 8 лет неуклонно растёт число преступлений, связанных с изготовлением или сбытом поддельных денег или ценных бумаг. Если в 1999 году было выявлено 9311 преступлений в указанной сфере, привлечено к уголовной ответственности 1798 человек при том, что на момент подсчёта 2630 уголовных дел было направлено в суд, то есть находилось в производстве то в 2006 году количество выявленных преступлений возросло до 59805, привлечено к уголовной ответственности 1949 человек, 4185 дел к моменту подсчёта находилось в производстве.

За пять лет количество зарегистрированных преступлений, связанных с изготовлением и сбытом фальшивых денежных знаков, возросло более чем в 2,2 раза. Если в 1999 году выявлено 9,3 тыс. фактов подделки денежных знаков, то в 2005 году этот показатель составил 28,5 тыс. преступлений. Только за период с января по май 2007 года выявлено 24313 преступлений, связанных с подделкой ценных бумаг и денежных знаков, что в 2,6 раза превышает общее количество преступлений, совершенных в этой же области за весь 1999 год и на 3,1% превышает годовой показатель выявленных преступлений за 2002 год.

См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (406422-4) // <http://asozd2.duma.gov.ru>

Помимо роста количественных показателей, прослеживаются и качественные изменения. Для выявления современных тенденций в фальшивомонетничестве Центральный Банк Российской Федерации постоянно проводит мониторинг поддельных денежных знаков, выявленных в банковской системе России. В рамках этой работы специалисты Центрального банка Российской Федерации собирают и обрабатывают сведения обо всех обнаруженных подделках, анализируют способы изготовления изображения и имитации основных защитных признаков. Поддельные денежные знаки группируются по общности происхождения в классы. В первую очередь в нынешних условиях принимается во внимание ситуация в сегменте денежных билетов, поскольку они составляют основу денежного обращения страны: по сравнению с фальшивой монетой именно поддельные банкноты способны нанести наибольший вред как по обозначенному номиналу, так и по масштабам тиражей. Поэтому из-за своей незначительности поддельная монета в дальнейшем исключается из рассмотрения, и речь пойдет в основном о бумажных денежных знаках (см. рис. 1).

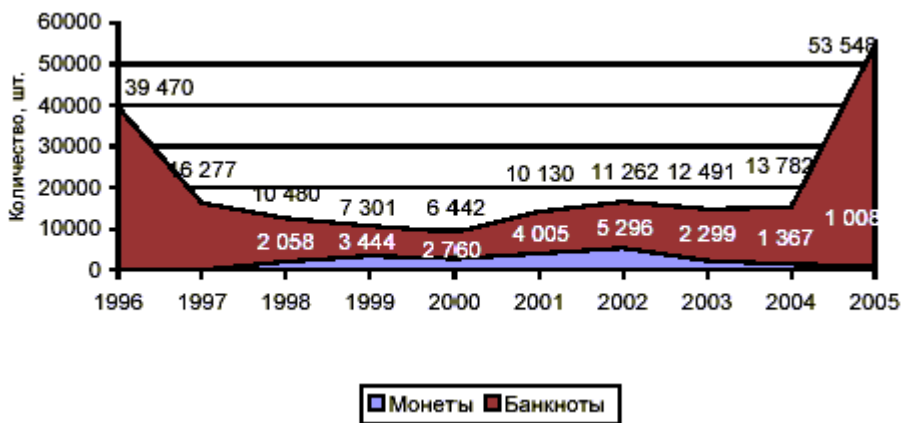


Рис. 1 Динамика изменений количества поддельных денежных знаков Банка России, выявленных в банковской системе России за 10 лет.

В периоды всплесков количества поддельных денежных знаков значительно повышается правдоподобие имитации защитных признаков. Прежде всего это связано с тем, что масштабное производство фальшивых денежных билетов высокого качества возможно при высокой степени организации преступных групп. Такая картина наблюдалась в середине 90-х годов прошлого века, то же самое происходит и в наши дни.

Повышение организованности преступных групп, улучшение качества фальсификатов ведёт к тому, что незаконное личное обогащение в периоды всплеска количества поддельных денег отходит на второй план, уступая место другой цели преступников - финансированию противоправной деятельности.

С недавних пор Центральный Банк Российской Федерации стал подразделять подделки рублевых банкнот по степени опасности. Опасными было условленно считать фальшивые денежные билеты, на которых правдоподобно имитировано не менее трех органолептических признаков подлинности. Умеренную опасность представляют собой подделки, на которых качественно воспроизведены 1 - 2 признака. К ним же относятся более простые по исполнению, массовые подделки. И неопасными считаются практически примитивные копии банкнот, распознать которые может любой человек, обладая минимальными знаниями о том, как выглядит банкнота (см. рис. 2).

Однако сухие цифры статистики количества совершённых преступлений в указанной области не показывают реальную степень опасности подделок для денежного обращения.

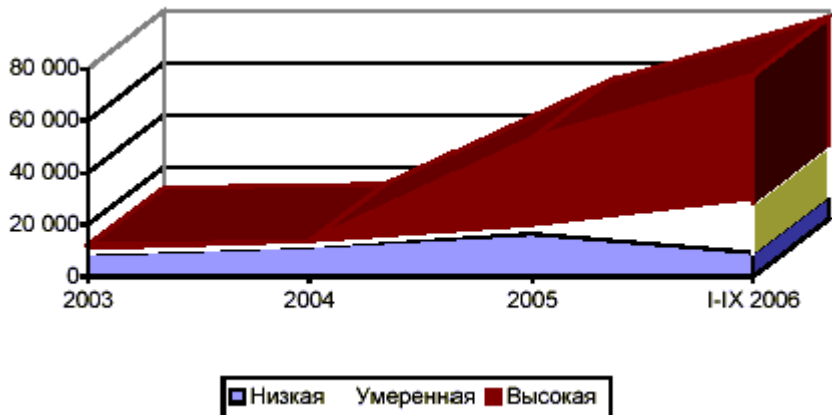


Рис. 2. Динамика изменения степени опасности поддельных банкнот Банка России

Статистика МВД России по количеству фальсификатов учитывает все изъятые подделки, в том числе и те, которые ещё не успели принести реальный вред экономике (не находились в обращении). Банковская статистика отражает лишь те фальшивые денежные знаки, которые были выявлены в платёжном обороте банковскими учреждениями страны и успели нанести ущерб.

Не рассматривая случаи преднамеренного сбыта, можно заключить, что в соответствии с законодательством и нормативными актами различных стран, в том числе и России, убыток от поддельных денежных знаков несет то лицо, в наличных деньгах которого были обнаружены подделки. В первую очередь поддельные денежные знаки наносят вред благосостоянию граждан, так как у юридических лиц есть больше возможностей компенсировать убыток, вызванный обнаружением поддельной купюры, например: погашение недостачи от незамеченной подделки за счет включения ее суммы в цену реализуемого впоследствии товара и ее распределения по покупателям.

Количество подделок косвенно связано с общим объемом бумажных денег в обращении. Если сравнить ситуацию в России и в странах, входящих в зону обращения единой европейской валюты, то, на первый взгляд, ситуация вызывает оптимизм (см. таблицу 1).

Таблица 1
Соотношение объемов подделок и подлинных банкнот в обращении в России и ЕС

| | Россия | Евросоюз |
|---|-----------|-----------|
| Количество подделок в год, шт. | 54 556 | 579 000 |
| Объем банкнот в обращении, млрд шт. | 5,0 | 10,7 |
| Частота встречаемости поддельной банкноты | 1:100 000 | 5:100 000 |

Однако, несмотря на данные количественные показатели, при окончательной оценке реальной опасности и объективности сравнения необходимо сделать поправку на средний уровень жизни и материальной обеспеченности граждан России и стран ЕС. Средний уровень месячной заработной платы Россиян, по данным за 2005 год, составляет 8554,9 руб. в месяц, следовательно 102658,8 руб. в год, что эквивалентно примерно 3000 | за тот же период. Уровень средней заработной платы в странах ЕС различается. По данным европейской консалтинговой компании Mercer Consulting за 2005 год он находился в пределах от 18 889 | (Португалия) до 53 577 | (Бельгия), то есть это около 55093 руб. и 156266 руб. соответственно. Если взять усреднённый показатель средней заработной платы всех стран ЕС (105679,5 в рублёвом эквиваленте) в месяц и аналогичный показатель в России, то получается, что фальшивая банкнота, выявленная в своём кошельке среднестатистическим россиянином, наносит ему экономический вред в 12,3 раза больший, чем аналогичная банкнота среднестатистическому европейцу.

Таким образом, в условиях роста преступлений в области изготовления или сбыта поддельных денег или ценных бумаг, при несоизмеримо большей степени

опасности, которую несёт в себе каждая находящаяся в обращении фальсифицированная банкнота в сравнении со странами ЕС и не только, необходимы законодательные изменения, совершенствующие защиту общественных отношений в этой области.

3. Отечественный опыт борьбы с фальшивомонетничеством

1 июня 1922 Постановлением ВЦИК О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР был введён в действие на всей территории Р.С.Ф.С.Р. новый Уголовный закон. Статья 85 УК РСФСР предусматривала ответственность за подделку денежных знаков и государственных процентных бумаг, марок и других знаков государственной оплаты, если она учинена по предварительному соглашению нескольких лиц и в виде промысла. Как следует из текста статьи, ответственность наступает за сам факт изготовления фальсификата. Примечательно, что данная статья находилась в разделе 2 УК РСФСР Преступления против порядка управления, т. е., к лицам, осуждённым по этой статье, не могли применяться положения статьи 28 (назначение наказания ниже низшего предела при наличии исключительных обстоятельств). Статья предусматривала такой квалифицирующий признак, как совершение преступления по предварительному сговору. В этом случае в качестве санкции в отношении всех участников применялась санкция по общему правилу - высшая мера наказания (расстрел). При наличии смягчающих обстоятельств, наказание, согласно тексту статьи, не могло быть ниже трех лет со строгой изоляцией и конфискацией имущества. При совершении преступления без предварительного соглашения, а равно в отношении укрывателей санкция состояла в лишении свободы со строгой изоляцией на срок не менее двух лет и конфискацией части имущества. Применяя логическое толкование нормы, можно предположить, что в случае совершения данного преступления группой лиц по предварительному сговору могла быть применена полная конфискация имущества, а при отсутствии договорённости - лишь частичная, так как это прямо оговаривается в статье. Ввиду того, что специально в статьях УК РСФСР оговаривалась только частичная конфискация, в то время как статьи 32 и 36 УК РСФСР оговаривали ещё и полную, можно предположить, что для применения полной конфискации имущества специальной оговорки не требовалось. Прямого перечня смягчающих, равно как и отягчающих, обстоятельств УК РСФСР не давал, однако они вытекали из текста статьи 25.

См.: Уголовный кодекс Р.С.Ф.С.Р от 01.06.1922 // <http://libra.council.gov.ru/cons> См.: ст. 85 Уголовного кодекса РСФСР от 01.06.1922. //там же.

1 января 1927 года постановлением ВЦИК от 22 ноября 1926 года была введена в действие новая редакция Уголовного кодекса РСФСР Статья 59.8. предусматривала наказание за подделку металлической монеты, государственных казначейских билетов, денежных бон, банковых билетов Государственного Банка и государственных ценных бумаг, а также подделку в виде промысла или по

предварительному соглашению нескольких лиц марок и других знаков государственной оплаты, в том числе билетов железнодорожного и водного транспорта. По сравнению с предыдущей редакцией диспозиция статьи была несколько расширена и детализирована. Сохранился квалифицирующий признак: совершение преступления по предварительному сговору. Ужесточилась санкция за преступление: за совершение указанных действий без предварительного сговора - лишение свободы на срок не ниже трёх лет, при наличии сговора для всех участников и пособников по общему правилу назначался расстрел, при наличии смягчающих обстоятельств - лишение свободы на срок не ниже пяти лет со строгой изоляцией с конфискацией всего имущества. В отличие от предыдущей редакции давался перечень как смягчающих, так и отягчающих обстоятельств, однако в законе не уточнялось, является ли этот перечень исчерпывающим. Указанная статья была также помещена во втором разделе Преступления против порядка управления Особенной части УК, что означало невозможность назначения судом наказания ниже низшего предела, установленного в УК РСФСР

Постановлением ЦИК Союза ССР от 25 февраля 1927 года было утверждено для включения в уголовные кодексы союзных республик Положение о преступлениях государственных (контрреволюционных и особо для СССР опасных преступлениях против порядка управления), в разделе II которого Об особо для Союза ССР опасных преступлениях против порядка управления содержалась статья 22. Она предусматривала ответственность за подделку или сбыт в виде промысла поддельной металлической монеты, государственных казначейских билетов, билетов Государственного банка и государственных ценных бумаг, а равно за подделку или сбыт в виде промысла поддельной иностранной валюты, которые влекли за собой высшую меру социальной защиты - расстрел, с конфискацией имущества, с допущением при смягчающих обстоятельствах понижения до лишения свободы со строгой изоляцией на срок не ниже двух лет, с конфискацией всего или части имущества.

Часть вторая этой же статьи предусматривала ответственность за подделку или сбыт в виде промысла поддельных знаков почтовой оплаты, билетов железнодорожного или водного транспорта и иных проездных и на провоз груза документов, которые влекли за собой лишение свободы на срок до трех лет.

Таким образом, с февраля 1927 года нормы об уголовной ответственности за фальшивомонетничество стали частью уголовного законодательства Союза ССР (так называемыми союзными нормами) и подлежали без каких-либо изменений включению в уголовные кодексы всех союзных республик.

В этой связи Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1927 года текст статьи 598 УК РСФСР был изложен в новой редакции, дословно воспроизводящей текст приведенной выше статьи 22 Положения о преступлениях государственных.

В дальнейшем Постановлением ЦИК и СНК СССР от 18 ноября 1929 года статья 22 Положения о преступлениях государственных была изложена в новой редакции. При этом часть первая (о фальшивомонетничестве) изменений не претерпела, новая часть вторая предусмотрела ответственность за подделку в виде промысла чеков, документов на денежные вклады и вклады ценных бумаг, а равно свидетельств по денежным аккредитивам, что влекло лишение свободы со строгой изоляцией на срок не ниже двух лет, с конфискацией всего или части имущества, а часть третья дословно воспроизводила текст, ранее являвшийся частью второй (подделка знаков почтовой оплаты и проездных документов).

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 февраля 1930 года статья 598 УК РСФСР была изложена в новой редакции, соответствующей новой редакции статьи 22 Положения о преступлениях государственных.

Следующие существенные изменения уголовной ответственности за изготовление поддельных денег и ценных бумаг наступили в связи с принятием Закона СССР от 25 декабря 1958 года Об уголовной ответственности за государственные преступления, в раздел II которого Иные государственные преступления была включена статья 24 Изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг. Содержание этой статьи было дословно воспроизведено в статье 87 Уголовного кодекса РСФСР, введенного в действие 1 января 1961 года.

Диспозиция статьи 59.8 УК РСФСР в редакции 1926 года нашла отражение в статье 87 Изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг и в статье 159 Подделка знаков почтовой оплаты и проездных билетов УК РСФСР. Статья 87 УК РСФСР устанавливает ответственность за изготовление с целью сбыта, а также сбыт поддельных государственных казначейских билетов, билетов Государственного банка СССР, металлической монеты, государственных ценных бумаг или иностранной валюты, то есть изготовление вышеуказанной продукции без цели сбыта не является уголовно наказуемым деянием. Примечательно, что статья находится в главе 1 Государственные преступления раздела 2 Иные государственные преступления (раздел первый - Особо опасные государственные преступления), что недвусмысленно показывает как отношение государства к охране данных общественных интересов, так и оценку степени общественной опасности от подобных преступлений. В качестве санкции за данное преступление устанавливалось лишение свободы на срок от трех до пятнадцати лет с конфискацией имущества. Конфискация имущества являлась дополнительным видом наказания, и применялась по усмотрению суда. В тексте статьи не содержатся квалифицирующие признаки, однако исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, приводится в статье 39 УК РСФСР.

См.: Уголовный кодекс РСФСР // <http://libra.council.gov.ru/cons>

В 1962 году текст статьи был дополнен новым квалифицирующим признаком: совершение тех же деяний в виде промысла. Санкцией выступало лишение свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества. Судье предоставлялось право назначить ссылку сроком от двух до пяти лет или применить смертную казнь с конфискацией имущества (опять-таки по усмотрению суда). Кроме того, судье предоставляется возможность назначить ссылку на срок от двух до пяти лет и за основной состав преступления.

После распада СССР всё существовавшее законодательство невозможно было заменить одномоментно. Многие законы, принятые органами власти СССР, продолжали действовать ещё довольно продолжительное время, однако стремительно меняющаяся обстановка требовала внесения своевременных изменений во многие законы, в том числе и в Уголовный кодекс. В 1993 году упраздняются такие виды наказания как ссылка и высылка. Год спустя вновь вносятся изменения: добавляется непосредственно в текст статьи такой квалифицирующий признак как совершение деяния организованной группой. Из

списка возможных наказаний за данные деяния исключается смертная казнь с конфискацией имущества. Так же вводится новая статья под номером 87.1 Выпуск в обращение неофициальных денежных знаков , предусматривающая ответственность за выпуск в обращение должностными лицами органов власти субъектов Российской Федерации любых денежных знаков, отличающихся от официальной денежной единицы, находящейся в денежном обращении Российской Федерации, в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет.

См.: п. 22, 23 ст. 1 Федерального закона от 01.07.1994 10-ФЗ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-Процессуальный кодекс РСФСР // <http://libra.council.gov.ru/cons>

С 1 января 1997 года вступил в силу новый Уголовный кодекс Российской Федерации. Статья 186 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за изготовление в целях сбыта или сбыт поддельных банковских билетов Центрального банка Российской Федерации, металлической монеты, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг в валюте Российской Федерации либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте на данный момент изложено в главе 22 Преступления в сфере экономической деятельности 8 раздела Преступления в сфере экономики . За вышеуказанные действия судья вправе назначить наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до восьми лет, а в качестве дополнительного наказания - конфискацию имущества, так как это прямо указано в статье. Непосредственно в тексте статьи указаны три квалифицирующих признака: совершение вышеуказанных деяний в крупном размере; лицом, ранее судимым за изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг; организованной группой. В первых двух случаях санкция предусматривает лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества, в последнем - лишение свободы на срок от восьми до пятнадцати лет опять же с конфискацией. Вопрос о полной или частичной конфискации имущества оставляется на усмотрение судьи в зависимости от обстоятельств конкретного дела.

Последние изменения в текст указанной статьи УК РФ были внесены в 2003 году в связи с упразднением в УК РФ такой меры наказания как конфискация имущества. За вышеуказанные деяния теперь в качестве имущественной ответственности применяется штраф в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет по усмотрению судьи. Также из текста статьи был исключён такой квалифицирующий признак, как совершение вышеназванного преступления лицом, ранее судимым за изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг.

4. Зарубежный опыт борьбы с фальшивомонетничеством

Статьей 206 Уголовного кодекса Республики Казахстан предусмотрена уголовная ответственность за изготовление и хранение в целях сбыта

поддельных денег и ценных бумаг (как национальных, так и иностранных). Уголовная ответственность наступает так же за сам сбыт. Фактическое изготовление фальсификатов не преследуется по закону. В качестве санкции предусмотрено менее суровое наказание: лишение свободы на срок до пяти лет (минимальный срок лишения свободы - шесть месяцев). Судья также в праве по своему усмотрению назначить как полную, так и частичную конфискацию имущества, так как это прямо предусмотрено в тексте статьи. Статья содержит три квалифицирующих признака: совершения преступления группой лиц по предварительному сговору, неоднократно, в крупном размере. При наличии данных обстоятельств в качестве наказания применяется лишение свободы на срок от пяти до десяти лет с обязательной конфискацией имущества. В примечании к статье выделяется отдельно ещё один квалифицирующий признак: совершение деяния организованной группой лиц. В этом случае назначается лишение свободы сроком от восьми до пятнадцати с обязательной конфискацией имущества.

По сути, то же самое описывается и в Уголовном кодексе Республики Латвия. Разница наблюдается лишь в сроках наказания: от 3 до 10 лет лишения свободы с конфискацией имущества на усмотрение судьи. При наличии всё тех же квалифицирующих признаков - неоднократно, совершение преступления в крупном размере и в составе организованной группы - установлен срок лишения свободы от 5 до 15 лет с обязательной конфискацией имущества.

Законодательство Швеции значительно более детально регулирует общественные отношения, связанные с производством или использованием подделок. В Уголовном кодексе Швеции целая глава посвящена преступлениям, связанным с фальсификацией. Ответственность в данном случае предусматривается как за фактическое изготовление, так и за введение в оборот фальсификата, причём намеренное распространение подделки наказывается так же, как и её изготовление: тюремным заключением на срок не более 4 лет. Наказание при малозначительности деяния составляет штраф или тюремное заключение на срок не более 6 месяцев. Также суд может освободить виновного от наказания. При тяжком преступлении срок тюремного заключения составляет от 2 до 8 лет. В случае, если лицо добровольно пыталось предотвратить опасность, возникшую в связи с совершением им преступления, судья может назначить наказание ниже низшего предела, предусмотренного в статье. Если же доказано, что опасность была минимальной или санкция за преступление не превышает одного года тюремного заключения, то наказание не назначается вовсе. Предусматривается достаточно интересный состав преступления: распространение среди населения чего-либо, что легко может быть ошибочно принято за имеющую хождение банкноту, монету или другой знак, имеющий ценность. Наказание за данное деяние предусматривается в виде штрафа.

В Болгарии уголовной ответственности подлежит сам факт изготовления поддельных денег и фальсификация подлинных (например, изменение номинала). Наказание за данное преступление достаточно суровое: лишение свободы на срок от 5 до 15 лет. Преследуется по закону и введение в обращение фальсификатов лицом, осведомлённым о том, что деньги не являются подлинными, ввоз подделок в страну, хранение данной продукции в большом количестве (лишение свободы сроком до 8 лет). Наказанию подлежат и лица, которые изготавливают, хранят, укрывают предметы, материалы, орудия,

предназначенные для производства фальсификатов (лишение свободы до 3 лет). За недоносительство на данное преступление предусматривается санкция в виде штрафа в размере до 5 левов или исправительных работ, однако супруги, нисходящие и восходящие родственники лица, совершившего преступление, его братья и сёстры, как и супруги последних, являются исключением из этого правила и наказанию не подлежат.

В Голландии само по себе изготовление поддельных банкнот преступлением не является. Однако, если у лица в наличии находятся фальсификаты и он пускает их в оборот в качестве подлинных, то за подобные действия он подвергается наказанию в виде тюремного заключения сроком не более 9 лет (минимальный срок тюремного заключения - 1 день), или штрафу пятой категории, то есть сто тысяч гульденов. Такое же наказание предусмотрено и за производство поддельных ценных бумаг, монет, банкнот и т.п. с целью сбыта. Интересной особенностью национального законодательства Голландии выступает наличие таких составов преступлений, как умышленное снижение стоимости монет (обрезание краёв) и выпуск таких монет в обращение. За данные деяния предусмотрено наказание в виде тюремного заключения на срок не более 8 лет или штрафу 5 категории. Как и в Болгарии, в Голландии предусмотрена уголовная ответственность за изготовление или наличие в распоряжении орудий, материалов, предметов, служащих для производства фальсификатов. При этом, если была цель сбыта или осуществлялся фактический сбыт производимой продукции, - установлено тюремное заключение сроком не более 4 лет или штраф четвёртой категории (двадцать пять тысяч гульденов). Все орудия, материалы и т.п., используемые при производстве фальсификата, как и созданная продукция подлежат обязательной конфискации независимо от того, кому принадлежат перечисленные предметы. В качестве дополнительной меры наказания за изготовление с целью сбыта и сбыт подделок предусматривается лишение виновного лица права занимать определённые должности (в том числе государственные), служить в вооружённых силах, быть советником в судах или административным должностным лицом.

Заключение

Необходимость качественного изменения охранительных норм в области борьбы с фальшивомонетничеством очевидна. Это обуславливается и стремительным ростом количества преступлений в этой сфере и наличием более удачного зарубежного опыта регулирования данных общественных отношений. В уголовном законодательстве большинства стран СНГ предусматривается санкция только за изготовление фальсифицированных денег и ценных бумаг в целях сбыта, что создаёт вышеописанные трудности. Ввиду того, что эти государства относительно недавно обрели суверенитет, у них нет такого количества опыта государственного строительства, как, например, у европейских стран. Этим и обуславливается схожесть в данных странах норм национального в целом и уголовного в частности законодательства, зачастую перешедшего в большей своей части в наследство от Советского Союза. Как следствие, в законодательстве стран СНГ - схожесть пробелов и проблем. Учитывая этот факт,

в данном случае необходимо ориентироваться на позитивный опыт стран ЕС, так как он объективно более результативен. Простой вопрос: Для чего изготавливать поддельные деньги или ценные бумаги относительно высокого качества (раз их можно принять за настоящие), если не для использования их в качестве настоящих? поставит многих в тупик. Конечно, само по себе изготовление любых бланков любого качества не представляет общественной опасности, однако ныне действующая редакция Уголовного кодекса Российской Федерации содержит достаточно много статей, устанавливающих запреты, в том числе и на изготовление определённых вещей, хотя сам факт изготовления, равно как и хранения, не представляет никакой общественной опасности. Однако существует потенциальная опасность, связанная с нахождением данных предметов в зоне досягаемости граждан или отдельных их категорий, и в этом случае уголовный закон превентивными мерами предотвращает достаточно большое число возможных преступлений.

Необходимость модернизации и реформирования законодательства всегда обуславливается изменением экономической, политической, социальной обстановки. Безусловно, отдельные изменения связаны с естественной эволюцией государства и общества, однако существует и другая категория мер: адекватные ответы на появляющиеся угрозы. В случае несвоевременной реакции ситуация будет только усугубляться. Стремительный рост преступлений в названной сфере в течение последних 8 лет неоспоримый индикатор необходимости принятия срочных мер на государственном уровне.

Материал № 10

Денисенко Михаил. Российский студент в интимной жизни // Население & Общество. Информационный бюллетень центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. № 102. Октябрь 2006 г.

В 2001-2003 годах группа демографов и социологов из разных стран при поддержке Института демографических исследований общества Макса Планка (Германия) и университета города Мессины (Италия) в рамках исследовательского проекта «Affective and sexual life of students» провела опрос по единой анкете нескольких тысяч студентов старше 18 и младше 24 лет в 9 странах мира: Австралии, Болгарии, Италии, Польши, России, Румынии, США, Франции, Японии.

Опрос в России, помимо выявления общестрановых особенностей, должен был показать, какое влияние на поведение учащейся молодежи оказывают проживание в столичных и провинциальных городах и принадлежность к разным этнокультурным группам. Поэтому обследование было проведено в Москве (732 анкеты), в Великом Новгороде (323) и многонациональной Уфе (648). При разработке результатов народы с христианской культурной традицией были объединены в категорию «западных» (78%), остальные, с известной долей условности — в категорию «восточных» народов (22%).

Наши студенты чаще курят и выпивают

Полученные в результате обследования параметры здоровья и рискованного поведения вскрывают корни российской сверхсмертности, и в то же время развеивают распространенные мифы относительно праздной жизни современной молодежи. Будучи в целом более молодыми, российские студенты по сравнению со своими западными однокурсниками, по-видимому, в большей степени страдают от стрессов и учебных перегрузок.

Так, среди российских (как и румынских) юношей практически каждый пятый имеет недостаточный вес.

Больше субтильных студентов только среди японцев — 33%. Среди итальянцев — их 12,5%. Недостаточный вес наблюдается у каждой четвертой российской респондентки. Больше хрупких девушек — только в болгарской и румынской выборках (более 30%). Среди француженок таковых 17%. В то же время доля лиц с избыточным весом среди россиян невелика (9%) в отличие от США и Австралии, где этим качеством отличается практически каждый четвертый респондент.

На существование проблем с питанием указали 14% российских юношей и 20% девушек. Среди зарубежных студентов больше всего проблем испытывают румынские студенты (10,5%), а среди студентов — итальянки (21%). Среди россиян хронически не высыпаются 17% студентов и 24% студенток. В других странах таковых заметно меньше. Среди девушек — от 8% (Япония) до 15% (Франция), среди юношей — от 5% (Болгария) до 11% (Румыния).

По данным обследования, российские студенты, вслед за французами и болгарами, входят в группу наиболее активно курящих (рис. 1). При этом доля тех, кто курит, среди юношей в Уфе (55%) оказалась заметно выше, чем в Великом Новгороде (41%), и тем более в Москве (32%). Внутривнутрироссийские различия между девушками не столь существенны.

Вместе с тем, россияне заметно выделяются в выборке по отношению к алкоголю. Среди зарубежных студентов, прежде всего французов и итальянцев, оказалось поразительно много тех, кто не употребляет алкоголь вообще (рис. 1). Среди россиян таковых практически нет.

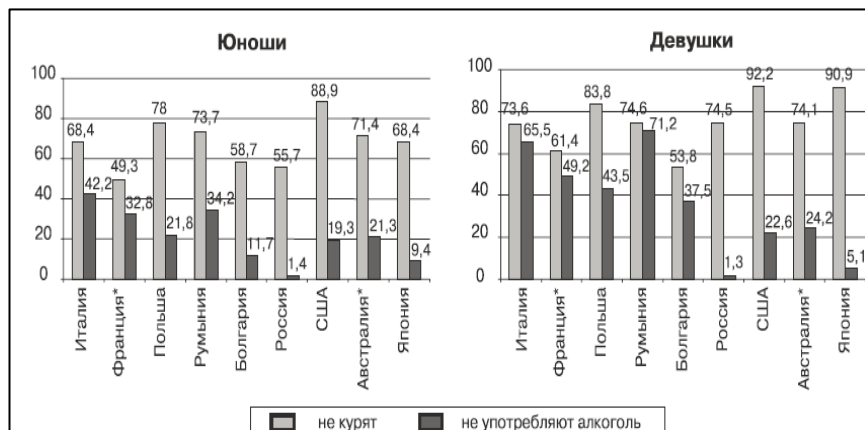


Рис. 1. Доля студентов, не курящих и не употребляющих алкоголь (%)

Недостатком времени и ограниченной доступностью спортивных сооружений можно объяснить относительно низкую долю среди россиян тех, кто регулярно занимается спортом: среди юношей таких 33%, среди девушек — 27%. При этом в период учебы в школе в России, как и в других странах, спортом занималось гораздо больше: 60% юношей и 45% девушек. Заметно спортивнее оказались студенты московских вузов, из которых регулярно занимаются спортом 43% юношей и 31% девушек, в то время как в Новгороде спортсмены, как среди юношей, так и девушек, составляли примерно 30%, а в Уфе — 24% юношей и 19% девушек. Самыми же спортивными среди опрошенных студентов являются итальянцы — здесь регулярно занимаются спортом 51% юношей и 29% девушек, и американцы — 40% юношей и 44% девушек.

Вопреки распространенному в обществе мнению, среди российских студентов немного тех, кто употребляет наркотики. Более 90% российских студентов (89% юношей и 94% девушек) указали в анкетах, что никогда не пробовали наркотики. Во Франции не употребляли наркотики порядка 55% опрошенных, в США — 78% юношей и 88% девушек, в Болгарии — 55% юношей и 80% девушек.

Как известно, одной из отличительных черт российской структуры причин смерти является высокая смертность от дорожно-транспортных происшествий. Одна из главных причин такой ситуации — поведение водителей, особенно молодых и начинающих, на дорогах. Обследование вносит вклад в ответ на

знаменитый вопрос: «И какой же русский не любит быстрой езды?» Среди российских студентов почти половина юношей и каждая четвертая девушка регулярно водят автомобиль на большой скорости. Среди итальянцев таких нарушителей заметно меньше: 13,5% юношей и 1,4% девушек. Больше любителей быстрой езды среди японцев — 27% юношей и 8% девушек, но и они, как видно, отстают от россиян в этом пристрастии.

Степень влияния родителей на интимную жизнь ограничена

Родительское влияние на студентов и их отношения с родителями в прошлом и настоящем достаточно сильно варьируют по странам. Обратимся к возрасту от 16 до 18 лет. Большинство респондентов в этом возрасте учились в старших классах школы и жили вместе с родителями. Как показывает опрос, именно российские студенты наиболее часто вступали в конфликт с родителями по поводу правил повседневного поведения (45% юношей и 44% девушек).

Многие российские читатели будут удивлены тем, что в большинстве исследуемых стран, в средних классах, откуда главным образом происходят студенты, существует достаточно жесткий контроль за поведением детей в старших возрастах, особенно дочерей. Так, в католической Италии только 7,6% респонденток разрешалось, когда им было 16-18 лет, приходиться домой поздно. В этом отношении Россия и Болгария (40,1% и 37,4%, соответственно), а также Япония (38,7%) сильно отличаются от других. Но и эти три страны не похожи друг на друга. В Японии своя культурная традиция: относительная свобода поведения не сопровождается такой распространенностью конфликтов между родителями и детьми, как в двух славянских странах.

Вместе с тем, роль родителей в сексуальном воспитании, что отражает степень доверия к ним детей, в большинстве стран носит ограниченный характер. В Японии на темы венерических болезней и контрацепции наложено табу: они редко обсуждаются родителями с детьми. Эти темы не затрагивались родителями у более чем половины опрошенных респондентов в России и Польше. В других странах родители активнее участвуют в половом воспитании своих детей. Подавляющее большинство девушек обсуждали с родителями, точнее с матерями, проблемы предупреждения беременности и защиты от болезней, передающихся половым путем. В целом, девушки гораздо чаще обсуждают эти проблемы в семье. Вероятно, в этом проявляется пассивная роль отцов (или их отсутствие в результате преждевременной смерти или развода), которые не интересуются интимной жизнью своих сыновей в такой степени, как матери — дочерей.

Как и везде в мире, тему секса и проблемы своей сексуальной жизни студенты предпочитают обсуждать в кругу знакомых, или удовлетворяют свой интерес к теме с помощью различных внешних источников информации. Среди юношей постоянно и открыто о сексуальных проблемах говорят болгары (73,5% опрошенных), реже румыны, итальянцы и американцы (64-68%). Россияне самые сдержанные в студенческой среде: часто и открыто о сексе говорит только 35% опрошенных. Похожая картина была зафиксирована и у девушек. Только 46% россиянок оказались расположенными к откровенным беседам с друзьями против 70% румынок, болгарок и американок. Интересно, что в Италии и Японии сексуальные проблемы откровенно чаще обсуждают юноши, в то время как в России, США — девушки, в восточно-европейских странах — примерно в равной пропорции.

Использование внешних источников информации о сексе, таких как кино, литература, стриптиз-шоу, Интернет, различается по странам в зависимости от законодательных, социальных и технологических ограничений к их доступу. Доля российских студентов, регулярно обращавшихся в течение года, предшествующего опросу, к порнографическим изданиям, сайтам, фильмам и др., самая низкая в выборке — 13,5%. Самая высокая — среди американских и японских студентов (чуть ниже 60%). Среди студенток доля тех, кто постоянно обращался за год до обследования к продукции секс-индустрии, включая Интернет, крайне мала.

Авторы обследования попытались установить, какое влияние на сексуальное поведение студенчества оказывают религиозные институты. Это влияние оказалось значимым в двух странах: Италии и Польше. Речь, в частности, идет о добрых и внебрачных половых связях, использовании контрацепции, отношении к абортam. Влияние религии в России, причем как на христианскую, так и на мусульманскую по происхождению студенческую молодежь, крайне ограничено.

Первая любовь и первый поцелуй

Более 89% юношей и 87% девушек в российской выборке обладали опытом сексуальных взаимоотношений, включая, помимо полового акта, поцелуй, петтинг, и т.д. Медианный возраст начала таких взаимоотношений, который мы идентифицируем с первым поцелуем в губы, равен у юношей и девушек 16 лет вне зависимости от их этнической принадлежности. По сравнению со студентами других стран российские юноши начинали свои сексуальные взаимоотношения позже других, за исключением американцев, поляков и японцев; девушки — позже француженок и американок, но раньше полячек и японок (табл. 1). Переход от первого поцелуя к первой половой близости у российских респондентов занимал только 1 год, а у респонденток — 2,3 года. Причем у российских юношей этот интервал оказался самым коротким во всей интернациональной выборке.

В России, как и во Франции и в Болгарии, «первая любовь» у юношей появляется после того, как они уже приобрели сексуальный опыт. В среднем разница между возрастом первого полового акта и началом парных (партнерских) отношений составляет один год. У девушек в России аффективные взаимоотношения в паре, как правило, предшествуют половому акту и начинаются раньше, чем у юношей. Такая жизненная последовательность событий является стандартом во всей нашей интернациональной выборке и имеет одно исключение — девушек из Франции. У них первый половой акт не предполагает постоянного полового партнера. Другим исключением является Италия, где сохраняется традиционная последовательность событий: у итальянок создание пары предшествует не только первому половому акту, но и первому поцелую.

| Страны | Первый поцелуй | | Начало парных отношений | | Первый половой акт | |
|-----------|----------------|---------|-------------------------|---------|--------------------|---------|
| | юноши | девушки | юноши | девушки | юноши | девушки |
| Австралия | 16,0 | 16,0 | 17,3 | 17,2 | 19,3 | 18,3 |
| Болгария | 15,0 | 16,0 | 17,6 | 17,1 | 16,2 | 17,4 |
| Франция | 14,0 | 15,0 | 18,6 | 18,1 | 16,7 | 17,9 |
| Италия | 15,0 | 16,0 | 16,3 | 15,8 | 19,0 | 19,3 |
| Япония | 18,0 | 18,0 | 18,5 | 18,4 | 20,1 | 19,9 |
| Польша | 17,0 | 17,0 | 18,3 | 18,0 | 19,4 | 20,4 |
| Румыния | 15,0 | 16,0 | 17,6 | 17,5 | 17,8 | 20,1 |
| Россия | 16,0 | 16,0 | 18,0 | 17,3 | 17,0 | 18,3 |
| США | 16,0 | 15,0 | 17,8 | 17,2 | 19,3 | 18,9 |

* Оценки получены методом Каплана-Мейлера

Таблица 1. Медианный возраст начала разных форм сексуальных отношений*

Во всех странах, за исключением США, юноши вступают в сексуальные взаимоотношения не позже девушек. Вместе с тем, во всех странах девушки раньше создают партнерские союзы. Но сексуальный дебют (первый половой акт) у студентов большинства стран раньше происходит у юношей. Обратная картина наблюдается среди опрошенных студентов в США, Японии и Австралии. В большинстве случаев разница является не большой и не превосходит по абсолютной величине 1 год.

По распространенности случайных связей наши уступают только французам

Российские юноши совершали первый половой акт заметно раньше, чем девушки. К 15 годам опыт полового акта имели 17,5% юношей и только 6,4% девушек. К 17 годам разница между полами по числу тех, кто имел такой опыт, увеличивается, а затем начинает сокращаться. К 20 годам оставались девственными 19,9% юношей и 31,1% девушек (рис. 2). По результатам обследования раньше российских студентов половой акт происходил только у французов и болгар. Однако разница в возрасте первого полового акта между полами у россиян была одной из самых высоких (выше только у румынских студентов). Это свидетельствует о сохранении двойного стандарта в обществе по отношению к сексуальному поведению юношей и девушек.

Принципиальных этнических различий в возрасте сексуального дебюта у российских юношей не наблюдается. Однако у девушек эта разница существенна: славянки начинают половую жизнь в 18,2 года, а татарки, башкирки и другие представительницы восточных народов — в 19,5 года. В отличие от этнических, заметные территориальные различия в возрасте сексуального дебюта

наблюдаются не у девушек, а у юношей. Так, московские студенты имели первую половую связь в среднем в 17,8 года, а провинциальные — на 1,3 года раньше — в 16,5 года. Вероятно, на поведение девушек в большей степени влияют этнокультурные факторы, в то время как поведение юношей зависит от социального статуса их семьи.

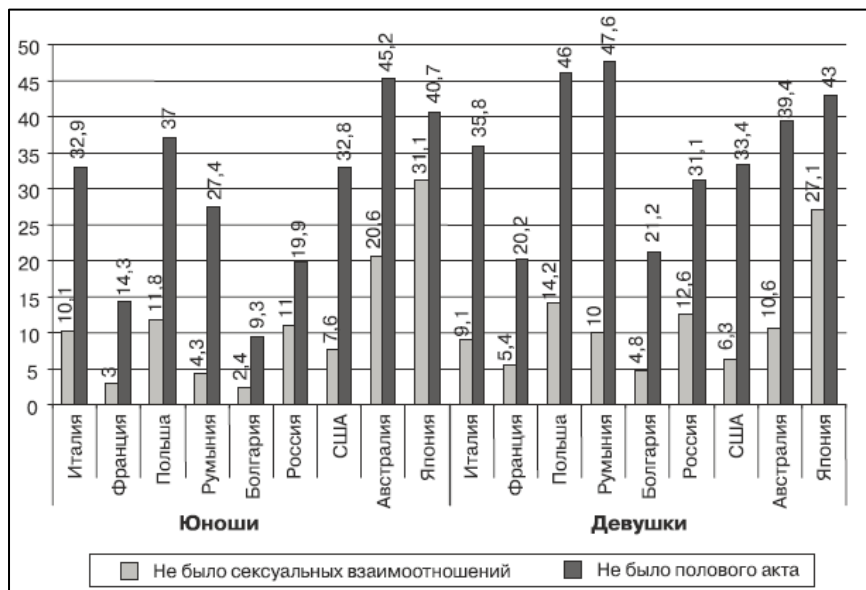


Рис. 2. Отсутствие опыта сексуальных отношений (%)

Почти у каждого третьего российского юноши и каждой десятой девушки первый половой партнер был малознакомым человеком. Большая частота случайных знакомств отмечена только у студентов Франции (юноши и девушки) и Румынии (юноши). В то же время доля тех, кто начинает половые отношения со своим постоянным партнером или супругом, у российских студентов одна из самых низких — 59,7% девушки и 28,6% юноши. Ниже только у французских студентов. На другом полюсе находятся итальянские, японские и американские студенты, для которых нормой является начало половой жизни с постоянным партнером. У поляков, румын и болгар случайные связи редко встречаются у девушек, но достаточно сильно распространены среди юношей.

У большинства студентов России, как и студентов Франции, Болгарии или США, в отличие от итальянцев, парные (партнерские) отношения предполагают секс. Вместе с тем, следует отметить, что треть из 18,8% респондентов российской выборки без опыта полового акта имели постоянные отношения с девушкой. В свою очередь, из 31% респонденток без опыта полового акта две трети ответили, что имели опыт продолжительных отношений с юношей. В целом, почти каждый третий российский студент и каждая пятая студентка еще не встретили своего первого постоянного партнера.

В данном разделе речь идет о тех студентах, которые имели опыт половых сношений. Среди российских юношей таких респондентов было 80%, среди девушек — 69%. Их средний возраст (20,4 года — у юношей и 20,3 года — у девушек) был ненамного выше, чем у девственников (20,2 года у юношей и 20 лет у девушек). Однако из-за раннего вступления в половые отношения и распространенности случайных связей большая часть российских студентов имела нескольких половых партнеров. Так, более трех половых партнеров было у 73,8% юношей и 51,4% девушек. Аналогичные пропорции наблюдались у студентов Франции и Болгарии, начинавших половую жизнь чуть раньше, чем российские студенты. Почти каждая пятая девушка и двое из пяти юношей имели 6 и больше половых партнеров. Именно эта группа подвержена наибольшему риску ВИЧ-инфицирования, особенно если учесть иррациональность выбора средств контрацепции россиянами.

Более 26% российских студенток отметили, что их принуждали силой к сексуальным отношениям (не обязательно к половому акту). Это — один из самых тревожных результатов обследования. Доля российских студентов, сталкивавшихся с насилием, выше, чем в США и Австралии (21%), Японии (22,9%) и в остальных странах. Меньше всего таких девушек в Польше (5,5%) и Италии (6,6%). В Москве число случаев принуждения к вступлению в сексуальные отношения было несколько меньше (23,5%), чем в Новгороде (28%) и Уфе (30%).

Контрацептивная культура оставляет желать лучшего

По сравнению со студентами других стран, за исключением Болгарии, многие российские студенты — почти 18% девушек и 25% юношей — во время первого полового сношения не пользовались контрацепцией для предупреждения беременности и заболеваний, передающихся половым путем (ЗППП). Чаще, чем в других странах, россияне полагаются на традиционные методы (прерванное сношение и ритм). На них указали около 14% юношей и 28% девушек. В то же время уровень использования презервативов был самым низким, не считая студентов Болгарии. Так, во время первого полового акта кондомом пользовались 59,7% юношей и 49,5% девушек, в то время как в других странах уровень использования превышал у юношей 68%, а у девушек — 58%.

При этом следует заметить, что уровень и структура использования контрацепции у студентов в России прогрессивнее, чем у других социальных слоев: чаще используются современные методы контрацепции.

В момент последней половой связи только 9% девушек и 12% юношей обошлись без контрацепции (включая тех, кто затруднился ответить на вопрос). Это меньше, чем среди девушек Польши, Румынии, Японии, девушек и юношей Болгарии. Однако стратегия применения методов контрацепции в России остается противоречивой. По сравнению с первым половым актом в большинстве стран доля применяющих кондом сократилась главным образом в пользу оральных контрацептивов. Япония здесь является исключением, поскольку использование гормональных пиллюль в ней ограничено законом. Многие студенты ведут сексуальную жизнь с одним долговременным партнером. В этом случае контрацептивная стратегия ориентирована на предупреждение беременности, что выражается в предпочтении пиллюль презервативам. Российские студенты по уровню использования презервативов находятся в числе лидеров, а по уровню использования оральных контрацептивов — среди

аутсайдеров. Очевидно, для многих долговременных партнерских союзов презерватив — главное средство защиты от венерических заболеваний и ВИЧ-инфекции — остается главным средством предупреждения беременности.

Ошибки в выборе контрацептивных методов, а также в их использовании приводят к абортам и венерическим болезням. Согласно нашему опросу, почти 6% всех студенток, или 8,7% из тех, кто имел половую связь, отметили, что делали аборты. Эта цифра сопоставима с общероссийскими данными частоты абортов в молодых возрастах. Прямым результатам распространения случайных связей без применения презерватива является самый высокий по сравнению со студентами других стран уровень заболеваемости ЗППП.

Распространенность сожительства

Доля студентов, которые в момент опроса жили вместе с постоянным партнером без регистрации отношений, была незначительной во всех странах, за исключением Франции. Вместе с тем, доля студентов, живущих с партнером, в России увеличится до 7,6%, если учесть тех, кто состоит в официальном браке. Таких студентов немного — 5% девушек и 2,3% юношей, но это заметно больше, чем среди студентов других стран. Поэтому в итоге россияне (главным образом за счет девушек) заняли по распространенности партнерских союзов третье место после Франции и Болгарии.

В организации домохозяйств студентов можно выделить две крайние модели. Первая итальянская, когда большинство студентов живут вместе с родителями под их непосредственной опекой. Согласно второй модели, американской, большинство студентов проживают в кампусе и пользуются большей самостоятельностью в повседневной жизни. Россия в этом отношении ближе к Италии, хотя почти каждый четвертый студент проживает в общежитии. Многие студенты в других европейских странах, где аренда жилья доступна, делят свои апартаменты с друзьями.

Вместе с тем, если учесть биографические сведения студентов, то доля тех, кто имел опыт сожительства с постоянным партнером, заметно увеличится. Так, в России доля таких студентов составляет среди девушек 18,8%, среди юношей — 13,2%. Во Франции опыт сожительства имеют 26,8% девушек, в то время как в Италии эта доля остается крайне незначительной — 2,8% — у девушек и 2,4% — у юношей. Причины здесь коренятся и в дороговизне жилья, и в итальянской традиции создания супружеских союзов без «пробных браков».

Доля молодежи, имеющей опыт сожительства, в большинстве стран быстро увеличивается с возрастом. Зависимость, которая наблюдается в России, не является исключением. Но в двух странах процесс создания партнерского союза, предполагающего совместное проживание, протекает крайне медленно — Японии и Италии. Малая распространенность добрачных партнерских союзов сохраняется в силу действующих социально-культурных традиций.

Михаил ДЕНИСЕНКО

Материал № 11

АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ // Отдел аналитического обеспечения законодательной деятельности

Аналитический материал к проекту федерального закона 118890-4 «Об Общественной палате Российской Федерации». Февраль 2005 г.

Автор: Комаров С.А., начальник отдела, доктор юридических наук, профессор

Введение

Проект федерального закона Об общественной палате Российской Федерации (118890-4) внесен Президентом Российской Федерации. Основной целью данного законопроекта является вовлечение широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации, учет органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления общественных инициатив и интересов граждан Российской Федерации, обеспечение защиты прав общественных объединений, а также создание механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Предполагается, что Общественная палата должна осуществлять взаимодействие между обществом и властью, выступать элементом гражданского общества.

О необходимости создания организации-посредника между обществом и властью говорилось не один раз. Инициативу Президента Российской Федерации поддержали практически все - от общественных организаций до духовенства. Тогда же зашла речь и о правовом статусе палаты, ее функциях и составе. Поскольку она должна была производить оценку тех или иных законодательных инициатив с точки зрения интересов общества, в нее должны были войти представители максимально широкого числа организаций.

Справедливости ради следует отметить, что в Российской Федерации имеется опыт функционирования Общественной палаты Конституционного совещания, которая была создана распоряжением Президента Российской Федерации в октябре 1993 года (приложение 1).

См.: Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного совещания. Распоряжение Президента РФ от 11.10.1993 г. 686-рп //Российская газета, 1993, 192.

Концепция законопроекта

Законопроект устанавливает правовые и организационные основы формирования и деятельности Общественной палаты Российской Федерации.

Общественная палата призвана обеспечить согласование интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества.

Предусмотренный в пункте 2 статьи 1 законопроекта принцип формирования Общественной палаты на началах добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций соответствует положениям статьи 3 Федерального закона "Об общественных объединениях".

Решение Общественной палатой этих задач обеспечивается путем привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, выдвижения гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение, проведения экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определения приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, оказания информационной и методической помощи общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Общественная палата формируется на началах добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Согласно пункту 1 статьи 8 законопроекта в состав Общественной палаты входят граждане Российской Федерации, имеющие особые заслуги перед государством и обществом, представители общероссийских, региональных и межрегиональных общественных объединений, а также объединений некоммерческих организаций. Данное положение законопроекта представляется наиболее целесообразным с точки зрения обеспечения согласования интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов.

Не могут быть членами Общественной палаты Президент России, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, члены Правительства России, судьи, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, лица, замещающие должности государственной службы на федеральном и региональном уровнях, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

В работе Общественной палаты не могут принимать участия представители политических партий.

Формирование Общественной палаты происходит следующим образом.

Сорок два гражданина Российской Федерации, имеющие особые заслуги перед государством и обществом, приглашаются к участию в работе палаты Президентом России. Они формируют полный состав палаты.

Члены Общественной палаты, кандидатуры которых утверждены Президентом России, на основании принятой ими процедуры конкурсного отбора принимают

решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей общероссийских общественных объединений - по одному представителю от общественного объединения.

Члены Общественной палаты, утвержденные Президентом России, совместно с членами палаты, представляющими общественные объединения, принимают решение о приеме в члены палаты сорока двух представителей региональных и межрегиональных общественных объединений - по одному представителю от общественного объединения. Состав представителей от региональных и межрегиональных общественных объединений формируется из расчета: по шесть представителей от общественных объединений, зарегистрированных на территории одного федерального округа.

Общественная палата избирает Совет Общественной палаты, который разрабатывает и принимает Кодекс этики членов Общественной палаты.

Общественная палата вправе образовывать комиссии и рабочие группы палаты.

Член Общественной палаты на время участия в работе пленарного заседания Общественной палаты, Совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп, на время осуществления установленных законом полномочий, освобождается работодателем от, выполнения трудовых обязанностей по основному месту работы с сохранением за ним места работы (должности).

Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через два года со дня первого пленарного заседания Общественной палаты.

Основными формами работы Общественной палаты являются участие ее членов в пленарных заседаниях Общественной палаты, которые проводятся не реже двух раз в год, а также их участие в работе комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату, она вправе проводить слушания по общественно важным проблемам, давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации органами исполнительной власти всех уровней и органами местного самоуправления, проводить общественную экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Палата также вправе приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты, направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти.

Решения Общественной палаты носят рекомендательный характер и принимаются в форме заключений, предложений и обращений, что соответствует ее организационно-правовой форме.

Статья 18 законопроекта устанавливает, что задачи, возлагаемые на Общественную палату, решаются ею путем проведения общественной экспертизы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов,

проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществления общественного контроля за деятельностью вышеназванных органов.

Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует доклад о состоянии гражданского общества в России.

Законопроектом предусмотрено, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны представлять по запросам Общественной палаты необходимые ей сведения, за исключением тех, которые составляют служебную или государственную тайну.

Обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляет аппарат Общественной палаты, руководитель которого назначается на должность и освобождается от должности Правительством России по представлению Совета палаты.

Оптимизация законопроекта

В ходе обсуждения концепции законопроекта были высказаны самые различные предложения по его совершенствованию. Остановимся на двух заключениях - Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правового управления Аппарата Совета Федерации, в которых обращается внимание на необходимость уточнения задач Общественной палаты. В качестве одной из них установлено привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики (пункт 1 статьи 2). Однако в дальнейшем в тексте законопроекта не содержится механизма реализации данной задачи. Некоторые положения статьи 2 проекта не могут быть отнесены к задачам, а являются непосредственно полномочиями Общественной палаты, например такие как: проведение экспертизы проектов федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов и оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

См.: Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: www.duma.gov.ru. См.: Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации от 17.12.2004 года.

Нуждается в уточнении формулировка "законодательство об Общественной палате" (статья 3 проекта). Правильнее было бы говорить о "правовой основе деятельности Общественной палаты" (как это сделано, например, в Федеральном конституционном законе О Правительстве Российской Федерации" и в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации"). Кроме того, часть 2 данной статьи законопроекта по вопросу использования словосочетания

"Общественная палата Российской Федерации" в названиях различных органов не относится к предмету статьи.

В статье 7 и в пункте 7 части 1 статьи 15 проекта используемые термины "должности федеральной государственной службы" и "должности государственной службы субъектов Российской Федерации" следует согласовать со статьей 8 Федерального закона от 27 мая 2003 года 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", которая в частности предусматривает должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Часть 1 статьи 8 проекта о порядке формирования Общественной палаты необходимо изложить таким образом, чтобы она не содержала норм временного характера. Согласно пункту 58 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, рекомендованных Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности (выписка из протокола 187 заседания Совета Государственной Думы 20 ноября 2003 года) внесение в основной законодательный акт правовых норм временного характера не допускается.

В пункте 2 части 2 статьи 11 проекта указано, что членом Общественной палаты не могут быть лица, в отношении которых вступил в силу обвинительный приговор суда, а также лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость. В соответствии с частью первой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. В связи с этим из текста проекта следует исключить слова "лица, в отношении которых вступил в силу обвинительный приговор суда, а также".

Согласно пункту 3 части 1 статьи 15 проекта полномочия члена Общественной палаты прекращаются в случае неспособности данного члена Общественной палаты по состоянию здоровья участвовать в работе Общественной палаты. При этом не установлено, кто подтверждает такую неспособность.

Нуждается в уточнении часть 2 статьи 18 проекта, исходя из того, что вопросы внесения изменений в Конституцию Российской Федерации не регулируются федеральными конституционными законами или федеральными законами. Согласно статье 2 Федерального закона "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" поправки к Конституции Российской Федерации принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Задачей Общественной палаты, сформулированной в статье 2 проекта, является согласование интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества. В силу этого полагали бы возможным скорректировать приведенный в части 2 статьи 18 проекта перечень законопроектов, подлежащих обязательной экспертизе, проводимой Общественной палатой.

Законопроект предусматривает возможность организации и проведения Общественной палатой гражданских форумов и слушаний по актуальным

вопросам общественной жизни (часть 3 статьи 16 и статья 21). При этом понятия "гражданский форум" и "слушания" законопроектом не определены и, кроме того, законопроект не содержит механизма реализации данных процедур.

Статьей 23 проекта палатам Федерального Собрания Российской Федерации предписывается обязанность обеспечивать присутствие на пленарных заседаниях и заседаниях комитетов и комиссий палат членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты. Редакция части 1 статьи 23 проекта, по мнению Правового управления, нуждается в уточнении, исходя из того, что согласно статье 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации каждая палата Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности, к которым, в том числе, относится порядок проведения заседаний палат и организация деятельности.

В заключении Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в первую очередь обращается внимание на то обстоятельство, что в законопроекте не раскрыт полностью статус Общественной палаты Российской Федерации, который должен быть более определенным, так как Общественная палата есть форма взаимодействия граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ряде статей законопроекта (например, в части 2 статьи 1, в части 1 статьи 6) говорится об участии в деятельности Общественной палаты общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, хотя в соответствии с Федеральным законом О некоммерческих организациях (пункт 2 статьи 2) и Федеральным законом Об общественных объединениях, общественное объединение является одной из форм создания некоммерческой организации. Далее, кстати, говорится уже об участии в работе Общественной палаты только граждан Российской Федерации и представителей общественных объединений.

В соответствии с наименованием статьи 2 законопроекта, в ней должны определяться задачи Общественной палаты, в то время, как в статье определяются скорее всего направления деятельности и полномочия Общественной палаты (выдвижение инициатив, проведение экспертизы, осуществление общественного контроля и так далее). При этом в статье не раскрыто такое понятие, как гражданская инициатива.

Часть 2 статьи 6 законопроекта нуждается в уточнении, поскольку из дальнейшего текста проекта (например, статьи 7) следует, что члены партий могут принимать участие в работе Общественной палаты в качестве ее членов. В законопроекте необходимо указать, что члены политических партий могут быть членами Общественной палаты, но не в качестве представителей этих партий. Следует также отметить, что в законопроекте используются как понятие участие в работе Общественной палаты, так и членство в Общественной палате, однако соотношение этих понятий не установлено четко.

Согласно части 3 статьи 6 законопроекта, не менее одной трети членов Общественной палаты представляют региональные и межрегиональные общественные объединения. В то же время в части 7 статьи 8 называется точное число указанных представителей - сорок два человека. Представляется, что одно из указанных положений законопроекта является излишним.

Запрет на участие в выборах в представительные органы государственной власти в качестве кандидата или его доверенного лица, а также на вхождение в

состав инициативных групп для граждан Российской Федерации и представителей общественных объединений на время их участия в работе Общественной палаты, предусмотренный частью 2 статьи 7 законопроекта, представляется неправомерным. Так, его установление не соответствует частям 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а сами права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В части, касающейся ограничения пассивного избирательного права (поскольку запрет на участие в выборах в качестве кандидата равносителен такому ограничению), установление данного запрета не соответствует части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, и не соответствует Федеральному закону Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Кроме того, формулировка данной части позволяет трактовать его таким образом, что устанавливаемый запрет не распространяется на представителей некоммерческих организаций и их объединений.

Порядок формирования Общественной палаты, прежде всего, в части приема в ее члены представителей региональных и межрегиональных общественных объединений, представляется излишне усложненной и многоступенчатой. Из текста проекта (часть 6 статьи 8) остается непонятным, каким образом члены Общественной палаты, кандидатуры которых утверждены Президентом Российской Федерации, принимают решения об установлении процедуры конкурсного отбора для представителей общественных объединений, каким актом должны быть оформлены эти решения. Представляется, что порядок принятия подобных решений и основные характеристики процедуры отбора должны быть установлены федеральным законом. Сходные замечания относятся к процедуре выбора представителей региональных и межрегиональных общественных объединений (часть 9 статьи 8). Кроме того, при определении данной процедуры предполагается использование понятия федеральный округ, которое в настоящий момент отсутствует в федеральных законах и, следовательно, должно быть раскрыто. Из содержания статьи 8 законопроекта также остается неясным, может ли член Общественной палаты прежнего состава стать членом Общественной палаты нового состава, или же существуют какие-либо ограничения.

В части 2 статьи 13 в соответствии с бюджетным законодательством необходимо четко указать, что компенсации членам Общественной палаты выплачиваются в размере, определенном федеральным законом.

Из содержания части 4 статьи 18 законопроекта остается неясным, обязаны ли органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, правовые акты которых являются объектом экспертизы Общественной палаты, передавать ей по ее запросу необходимые проекты, материалы и документы. Также из текста статьи 19 законопроекта нельзя сделать однозначного вывода о том, подлежат ли соответствующие заключения

Общественной палаты обязательному рассмотрению в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

В статье 21 законопроекта необходимо уточнить последствия сбора и обработки Общественной палатой информации об инициативах граждан и общественных объединений - например, предусмотреть, что они должны доводиться не только до сведения граждан Российской Федерации, но и органов государственной власти, местного самоуправления.

Положения статьи 23 законопроекта, устанавливающие обязанность для органов государственной власти обеспечить присутствие на своих заседаниях уполномоченных членов Общественной палаты, представляются неправомерными, поскольку императивный характер данной нормы предполагает, что подобное присутствие должно быть обеспечено в любом случае, в том числе и тогда, когда оно не зависит и не может зависеть от самих органов государственной власти.

Неопределенность статуса Общественной палаты не позволяет оценить возможность определения статуса ее аппарата в качестве государственного учреждения (часть 2 статьи 26) и соответственно назначения и освобождения от должности руководителя аппарата Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 26).

Из части 1 статьи 27 законопроекта остается неясным, кто именно должен реализовывать содержащиеся в ней предписания, которые к тому же, на наш взгляд, не могут устанавливаться федеральным законом. Кроме того, использование в законопроекте специальных терминов без раскрытия их содержания (например, термина сайт) представляется некорректным.

В части 2 статьи 27 законопроекта не определено, что понимается в данном законопроекте под общероссийскими государственными организациями телерадиовещания, общероссийскими телеканалами и радиоканалами, как это сделано, например, в избирательном законодательстве или в Федеральном законе О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации. Кроме того, не указано, кто именно обеспечивает подготовку указанных программ и каким образом финансируется их выпуск.

Согласно статье 28 законопроекта, расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. В связи с этим представляется что в законопроекте должны быть учтены требования изложенные в пункте 3 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации о том, что финансирование новых видов расходов бюджетов или увеличение финансирования существующих видов расходов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон (решение) о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете на текущий год при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

Следует также отметить, что оба Правовых управления единодушны в том, что законопроект нуждается в доработке с юридико-технической и лингвистической точки зрения - в частности, в целях обеспечения единообразия терминологии.

Зарубежный опыт

Официального оформления структур, подобных Общественной палате Российской Федерации в зарубежной практике не наблюдается. Можно обратиться к опыту эволюции рыночной экономики и институтов гражданского общества в Китайской Народной Республике, где соответствующие функции выполняет Китайская палат предпринимателей (официальное наименование - Китайская торгово-промышленная палата).

В соответствии с официальным назначением данная организация представляет интересы всех предпринимателей КНР, Общественная палата предпринимателей, созданная в целях внутренних и внешних функций представительства, есть национальная организация на всех уровнях власти, действующий член (составная часть) Китайского народно-политической консультативной конференции.

В китайском законодательстве закреплено положение о том, что член или представитель (чаще всего глава) любой общественной организации должен беспрепятственно приниматься с докладом или просьбой, предложением главой правящей партии и правительством.

Данная палата восполняет функции, которые не могут выполняться правящей партией или правительством КНР. Указанные функции отражают большой прогресс в рамках рыночной экономики и выполняют ту деятельность, которая невыполнима в рамках плановой экономики.

В Соединенных Штатах Америки существует в отдельных штатах практика создания подобных организаций, выполняющих общественные функции. Например, Иллинойская лига гражданской справедливости - это коалиция граждан штата Иллинойс, крупного и среднего бизнеса, ассоциаций, профсоюзов, где граждане воссоединились вместе для работы в системе общественной справедливости Иллинойса.

Основной задачей лиги является взаимодействие во имя, и для совершенствования системы общественной справедливости для граждан Иллинойса.

Данная лига, в лице её членов, явилась инициатором и автором поправок в реформе Генеральной Ассамблеи Иллинойса в 1995 году. Основной направленностью были налоговые льготы и вообще налоговая система Иллинойса.

Лига была создана в конце 1992 года для представления интересов более 500000 жителей штата, непосредственно, а также иных общественных организаций.

Членами лиги являются средние и крупные предприниматели штата и различные общества.

Лига не скрывает, что в её составе представлены большинство работодателей региона, главы здравоохранительных организаций и некоммерческих организаций и институтов.

Через членство представлены более 550 единиц местных организаций штата - вилледжи, школьные округа, парки и библиотеки.

Из стенограммы заседания Государственной Думы

В докладе полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе А.С.Косопкина отмечалось, что в законопроект внесен на рассмотрение Государственной Думы в соответствии со статьей 84 Конституции РФ. В своем выступлении на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября В.В.Путин говорил о необходимости обеспечения единства государственной власти, последовательного развития федерализма и объединения сил в борьбе с терроризмом, подчеркнув, что для решения этих задач необходима помощь гражданского общества, при этом люди должны быть уверены, что их мнение будет услышано.

В этой связи глава государства поддержал идею об образовании Общественной палаты Российской Федерации как своего рода площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, проведена общественная экспертиза ключевых государственных решений, прежде всего законопроектов, имеющих общенациональное значение и касающихся перспектив развития всей страны. Фактически Президент Российской Федерации предложил создать реальный механизм участия институтов гражданского общества в реализации государственной политики.

Первое и очень важное - это порядок формирования Общественной палаты (трехступенчатое формирование данной палаты) и, второе - основные функции Общественной палаты (выдвижение гражданских инициатив, осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, определение приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие в России гражданского общества, оказание информационной, методической поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, проведение слушаний по общественно важным проблемам, проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации и ряд других).

Установлен ряд ограничений, связанных с членством в Общественной палате. Так, членами палаты не могут быть первые лица государства, парламентарии, члены правительства, судьи, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной службы. Определен перечень законопроектов, подлежащих обязательной общественной экспертизе, в частности это проекты законов, затрагивающие вопросы изменения Конституции, государственной социальной политики, обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Кроме того, достаточно подробно описан механизм обеспечения деятельности палаты.

Необходимость создания нового общественного института - Общественной палаты, основной целью которой является обеспечение взаимодействия граждан с органами государственной власти всех уровней, - не вызывает сомнений.

Содоклад по проекту закона Об Общественной палате Российской Федерации сделал председатель Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций С.А.Попов, который отметил, что события последнего времени, которые кардинально изменили ситуацию в нашей стране, выдвинули

на повестку дня новые глобальные задачи, которые сегодня невозможно решить без участия самих граждан и общественных институтов. Внесенный Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным законопроект Общественной палаты Российской Федерации - это, с одной стороны, юридическое закрепление и обобщение российского опыта, который накоплен за последние десять лет, а с другой стороны, это свидетельство того, что высшая власть в стране создает реальные предпосылки для участия граждан в управлении государством, создает необходимые условия для более широкого развития гражданского общества.

Что дает принятие данного законопроекта? В первую очередь появляется возможность проведения всесторонней общественной экспертизы особо значимых для страны законопроектов как в социальной сфере, так и в сфере безопасности, то, о чем давно говорят представители различных общественных организаций. Во-вторых, появляется возможность осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. В-третьих, появляется возможность выявления и поддержки гражданских инициатив, которые идут снизу, рождаются в нашем обществе. И наконец, решается вопрос о создании устойчивого канала взаимодействия власти и общества, по которому будет происходить взаимообмен информацией, то есть будет создана мощная площадка для широкого диалога граждан и властных структур.

Положения законопроекта достаточно длительное время подробно обсуждаются в обществе, в СМИ, дискуссии, которые проходили на различных площадках, были достаточно жаркими, острыми, шла настоящая борьба мнений. Но в ходе всех обсуждений и на круглых столах, которые мы проводили в Государственной Думе, и на недавних парламентских слушаниях единодушное одобрение концепции законопроекта не вызывает ни у кого сомнения. Мало того, подавляющее большинство общественных организаций выступает за главную идею - создание Общественной палаты, за те задачи и цели, ради которых она создается. На своем заседании 17 декабря комитет единогласно принял решение поддержать концепцию внесенного президентом законопроекта. Она была одобрена на заседании экспертного совета, а также Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству, который является соисполнителем по данному законопроекту, и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы. Поддерживая концепцию проекта федерального закона, Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций хотел бы обратить ваше внимание на те вопросы, которые следует учесть при подготовке законопроекта ко второму чтению. Некоторые участники обсуждения, в частности на парламентских слушаниях, справедливо и резонно поднимали вопрос о том, что, наверное, в законопроекте имеет смысл ввести норму, которой регулировался бы срок, в течение которого гражданин Российской Федерации, получивший соответствующее предложение от президента по участию в работе Общественной палаты, должен уведомить президента о своем согласии либо отказе от участия в работе Общественной палаты.

Выступавшие на слушаниях высказывали также пожелание оптимизировать срок формирования Общественной палаты, поскольку на сегодняшний день, если все параметры временные сложить, этот срок получается порядка семи месяцев. В целях синхронизации положений, определяющих задачи и формы работы Общественной палаты, с нашей точки зрения, требуют редакционного

согласования две статьи законопроекта - статьи 2 и 16. Задачей Общественной палаты, сформулированной в статье 2, является согласование интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя и демократических принципов организации гражданского общества. Исходя из этого возникает необходимость в корректировке приведенного в части 2 статьи 18 проекта перечня законопроектов, подлежащих обязательной экспертизе, проводимой Общественной палатой. А если вчитаться в заключение правительства, которое дано на данный законопроект, то, наверное, имеет смысл посмотреть не только перечень законопроектов, но и те нормативные акты, которые принимаются правительством, его ведомствами.

Следует, наверное, обсудить возможность законодательного закрепления критериев отбора общественных объединений и их представителей для участия в работе Общественной палаты, а также уточнить возможность участия в работе Общественной палаты, что тоже очень важно, представителей других общественных организаций и общественных объединений, и в том числе объединений некоммерческих организаций, которые не попадут в состав Общественной палаты, но хотели бы принимать участие в экспертной работе.

Принятие законопроекта, по мнению отдельных экспертов, потребует внесения изменений в законодательство, регулирующих статус и порядок деятельности органов государственной власти, на это, кстати, нам указывает и правительство, поскольку в статье 19 предусматриваются дополнительные обязанности этих органов по рассмотрению заключений Общественной палаты по результатам экспертизы проектов федеральных законов. Видимо, нуждаются в конкретизации некоторые понятия, вводимые данным законопроектом, ну, в частности, необходимо более точно определить понятия, что такое общественная экспертиза, объединение некоммерческих организаций, общественный контроль. Имеются и другие замечания, в том числе и юридико-технического характера, высказанные в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы, которые также можно учесть во втором чтении.

С.А.Попов, отвечая на вопрос (Локоть А.Е.), во сколько обойдется налогоплательщику принятие законопроекта, сказал, что затраты будут незначительными, предполагается достаточно скромный аппарат, около 18-20 человек. Законопроект предполагает финансирование из федерального бюджета, где есть статья о поддержке деятельности общественных объединений, но сумма там тоже незначительная.

А.С.Косопкин, отвечая на вопросы (Л.К.Слизка), сколько времени потребуется на подготовку заключений, если заседания палаты будут проводиться не реже чем два раза в год, заключения Общественной палаты будут носить рекомендательный характер для законопроектов, рассматриваемых в Государственной Думе, и обязательно ли это заключение, его отсутствие будет ли являться основанием для снятия законопроекта с рассмотрения палатами Федерального Собрания, сказал, заседания Общественной палаты будут проходить не реже двух раз в год. С другой стороны, можно проводить заседания и намного чаще, в зависимости от того, на какие законопроекты поступают заявки, на какие законопроекты надо дать заключение.

Второе. Срок подготовки заключения определяться, наверное, будет в том числе и внутренним регламентом. Заключение комитета Общественной палаты будет являться заключением этого органа, и им тоже можно будет руководствоваться. В дополнение к ответу на вопрос о финансировании Общественной палаты было сказано, что те задачи, которые будет решать Общественная палата, никак не соразмерны с тем, какие будут затраты. Например, обеспечением работы Политического консультативного совета при Президенте РФ занимались пять сотрудников. Сотрудников обеспечивающих работу Общественной палаты будет не намного больше, а оплата аппарата не будет идти ни в какое сравнение с затратами на решение тех задач этого общественного органа.

О.В.Шеин. Когда летом принимался закон о льготах, очень многие общественные организации выступали категорически против него, и до сих пор они считают, что закон резко обрушил права людей, которые им предоставлялись. Это были инвалиды, ветераны, независимые профсоюзы и так далее. Какие у нас есть основания считать, что Общественная палата, заключения которой будут иметь рекомендательный характер, каким бы то ни было значимым образом повлияет на те законопроекты, которые будут рассматриваться парламентом?

А.С.Косопкин. Статус решений Общественной палаты действительно рекомендательный, хотя и депутаты Государственной Думы, и члены Совета Федерации, и Президент РФ при подписании закона, конечно же, будут ориентироваться на то, что будет в заключении Общественной палаты, так как влияние будет достаточно заметным.

Н.Н.Гончар. В Конституции РФ сформулированы предметы ведения Российской Федерации и вопросы ведения верхней и нижней палат. В данном случае общественная организация, как предполагается, действуя, естественно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, будет обеспечивать один из предметов ведения Российской Федерации, а именно контроль за соблюдением законов Российской Федерации. Правильно ли я понимаю конституционный аспект этого закона?

А.С.Косопкин. Мы, наверное, как-то по-разному понимаем слово контроль. В законопроекте говорится об общественном контроле... У нас сейчас есть и другие общественные организации, которые занимаются, можно сказать, общественным контролем того или иного вида деятельности. Речь идет об общественном контроле и здесь-то очень важно, что Общественная палата в своих документах будет законодателю подсказывать при принятии закона и при реализации законодательных норм.

В.В.Жириновский. Мы вопрос не стали задавать, потому что это первое чтение и наверняка вопросы, которые у нас есть, можно реализовать в виде поправок ко второму чтению. В принципе как бы благоприятное впечатление производит то, что расширяется демократия. Может быть, действительно в этой Общественной палате будут люди более независимые, чем мы с вами, поскольку мы связаны с выборами, с уставами, с политическими партиями, с Регламентом, а там люди, видимо, будут более свободные.

Но вот форма! Процесс формирования ее (Общественной палаты - С.А.) здесь, может быть, во втором чтении можно будет изменить, лучше перевернуть пирамиду, начать снизу формировать. Если сорок два человека, назначенные

Президентом РФ, избирают других сорок два, а потом они - третий раз сорок два, то это могут быть люди, все-таки связанные как-то с одной идеологией, опять с какой-то системой. А лучше наоборот, мне кажется, начать, чтобы снизу от сорока двух крупных субъектов Российской Федерации самых лучших и достойных людей выбрали, специалистов в любой отрасли и не связанных никак с политикой (они не от политической партии, не губернаторы и не депутаты), и они уже потом дальше добавляют туда до ста двадцати шести. Вот можно было бы такую поправку во втором чтении внести, с тем чтобы обеспечить назначение действительно независимых людей.

Второе. В законе есть статья о праве ежемесячно выступать по телеканалам 60 минут. Вот здесь тоже проблема. Мы, Госдума, не всегда можем использовать свое время не только на государственных телеканалах, но и в собственном Парламентском часе, но при этом мы обладаем уже полномочиями высшего органа государственной власти. Как они смогут реализовать это право? Кто им предоставит эти 60 минут, какой канал? Будет ли это прямой эфир или какие-то выжимки потом, в нужном формате будет дана информация?

Ну и есть в законе статья о праве члена Общественной палаты направить любому должностному лицу запрос и получить быстрый ответ. Мы столкнулись с тем, что депутаты очень редко получают вовремя ответ и очень редко этот ответ имеет широкий, разносторонний характер. Есть минусы, видимо, какие-то, которые можно дальше устранять, но в принципе все-таки дополнительный орган нужен. И здесь дело не в деньгах, потому что демократия - самая дорогая вещь. Самое лучше - это один правитель. Есть страны, где один человек хозяин всей страны, и там, конечно, меньше расходов. Но человечество хочет, чтобы высказывались разные точки зрения. Мы тоже максимума достигали, когда был император сильный или вот режим человека, 120-летие со дня рождения которого отмечали вчера. Но не удерживаются эти режимы, люди не хотят насилия, все-таки хотят высказывать свою точку зрения.

В будущем, если хорошо всё пойдет, Общественная палата, может быть, лет через двадцать заменит вообще парламент. И достаточно будет того, чтобы собирались три-четыре раза в год лучшие люди, достойные люди, которые избраны, так сказать, на более широкой основе и с меньшими затратами, люди независимые, как бы не связанные ни с какой политической доктриной. Каждая партия все-таки действует в рамках своей идеологии, и часто нас сталкивают. Там, видимо, не будет людей, которых будут сталкивать. А здесь как бы нас провоцируют на то, чтобы какая-то партия занимала крайне левую позицию, крайне правую, центристскую, умеренную, люди искусственно завязаны и, так сказать, все-таки под давлением исполнительной власти находятся. Можно считать, что там меньше будет давления исполнительной власти. Но там не должно быть такого варианта, как Михалков, захвативший союз кинематографистов, или Колосков, захвативший федерацию футбола. Вот такого варианта не должно быть: в той же общественной организации как только появляется руководитель, он там делает то, что он считает нужным. Всё зависит от нас с вами. Надо рекомендовать тех людей туда, кто не связан с политикой, но действительно хочет ее критиковать, так сказать, или высказывать свою позицию. И действительно это будет трибуна. Надо, чтобы там были действительно независимые абсолютно люди, сто двадцать шесть человек, но чтобы их услышала страна. А то получится, что соберутся хорошие люди в

хорошем зале, поговорят, а кто и что там высказывал - ничего известно не будет. Как у нас сейчас в зале, мертвая тишина, как говорится: что бы здесь ни говорили, вечером будет известно только то, что надо чтобы было известно. Мы можем здесь до упора говорить... Вот я боюсь, что с Общественной палатой будет так же, выйдет представитель Общественной палаты и скажет, что они обсудили, что они требуют, что они настаивают. И может в перспективе стать тормозом для принятия законов Госдумой то, что Общественной палате дано право давать заключение, а без этого заключения мы не имеем права особо значимый закон рассматривать. А большинство законов особо значимые. Может быть, это станет тормозом в будущем. Но что делать?

В.И.Кашин. Действительно, выполняя волю избирателей, мы сегодня наиважнейший закон решили рассмотреть - сотни трудовых коллективов, много представителей профессорско-преподавательского состава, селян обратились, видимо, к Президенту РФ, его представителям и в Государственную Думу, чтобы мы сегодня рассматривали этот закон... Я убежден, что ни один наш избиратель не попросил нас о том, чтобы мы рассматривали этот закон, поскольку он никому не нужен. Вместо кого создается эта Общественная палата? Вместо правительства? Здесь прописано, что Общественная палата будет решать вопросы социально-экономического развития страны и улучшения жизни народа, вплоть до того, что и конституционные права нашего населения будет защищать и давать соответствующие заключения на законы Общественная палата. Мы с вами хорошо понимаем, для чего нужна Общественная палата сегодняшней власти. Приняты антисоциальные законы, которые волнуют сегодня наше общество. Сегодня только в Подмосковье прошло восемь многотысячных манифестаций, в таких крупных городах, как Реутово, Подольск, Орехово-Зуево. Вот только сейчас, в этот обеденный перерыв, мы получили десятки телеграмм из разных регионов страны. Их волнует совершенно другое сегодня. Наш народ сегодня не может нормально питаться, не может нормально исполнять законы, как законопослушные граждане нашей страны, а абсолютное большинство людей у нас отличается именно этим. Они не могут заплатить за квартиру, за телефон и так далее, и тому подобное. А мы вместо тех вопросов, которые действительно необходимо решать, вместо того, чтобы менять в корне уже принятые законы, поскольку видим, что они проваливаются, их реализация проваливается в абсолютном большинстве регионов, - мы рассматриваем этот, извините меня, фиговый листок. Это прикрытие демократии! Я поддерживаю Владимира Вольфовича, который сегодня сказал: "На перспективу".

Да, действительно, Общественная палата может многое затормозить с точки зрения необходимости быстрого внесения изменений, принятия поправок, которые изменили бы сущность тех законов, которые вы приняли. Да, можно прикрыть демократию, можно прикрыть и этот авторитаризм, который сегодня гуляет по нашей стране, и в Думе в первую очередь. Но ведь жизнь-то не остановишь, людей-то нельзя всю жизнь обманывать. Поэтому правда все равно восторжествует. Принимайте этот закон, он ведь все равно работать не будет. Поэтому наша фракция еще раз говорит о том, что этот закон никому не нужен, но исходя из него уже выстраивают вертикали. И Сергей Александрович здесь говорит неправду. Опережая вот эту федеральную Общественную палату, в регионах уже создают подобные палаты, и соответствующие законы уже принимаются в регионах, так сказать, впереди паровоза. И туда действительно

посадят людей и чиновников высокооплачиваемых, а наши пенсионеры, наши ветераны, наши студенты будут получать нищенскую стипендию и нищенскую пенсию, как и наши рабочие. Давайте мы вернемся к тем обещаниям, которые давали наш Президент РФ и наше большинство в Думе нашему народу, покончим с бедностью и будем работать действительно с точки зрения передовых, успешно развивающихся экономики и демократии.

О.В.Шеин. Уважаемые коллеги, наша фракция не поддерживает данный законопроект по ряду причин. Во-первых, нет необходимости в принятии отдельного федерального закона, поскольку консультации с общественными организациями можно было бы проводить спокойно и сейчас и прислушиваться к их мнению по тому же самому закону о льготах, по Жилищному кодексу, по Трудовому кодексу и по ряду других позиций.

Во-вторых, наверное, само появление Общественной палаты демонстрирует определенный кризис партии власти, потому что получается, что партия власти как бы не может работать с общественными организациями и их не слышит. Вместе с тем я сейчас хочу обратить ваше внимание на некоторые другие обстоятельства. На самом деле, с моей точки зрения, Общественная палата - это вовсе не игрушка, это штука достаточно опасная. Потому что речь идет не о том, чтобы советоваться с общественностью, никто с общественностью советоваться особенно не собирается, и мы это наблюдаем весь текущий год и наблюдали весь прошлый год: и по закону об автогражданке, и по реформированию системы коммунального хозяйства, и по предстоящей приватизации здравоохранения, и по социальному налогу. Никто мнение общественности не слышит, так как это попытка, с моей точки зрения, установления контроля над общественными организациями (не случайно представители Общественной палаты назначаются либо напрямую, либо опосредованно), это явное намерение прикрыться мнением общественности для проведения тех или иных законов. Потому что будет сказано: вы знаете, вот мы сейчас принимаем реформу здравоохранения, а мы пообщались с Общественной палатой, проконсультировались с ними. Этот закон как бы предлагает учесть чье-то мнение, которое было высказано, какие-то отдельные замечания. И в этом смысле мы имеем попытку создания корпоративного государства, которое в лице известных структур власти не только будет контролировать парламент, но и еще будет пытаться контролировать общественность. Закончится это только одним: люди у нас не будут иметь возможности реального решения тех задач, которые стоят перед населением страны.

Л.К.Слиска. От фракции "Единой России" скажу, что мы поддерживаем этот законопроект и будем голосовать за него. Действительно, есть определенные замечания. Они высказаны в заключении Правового управления. Я полагаю, что к процедуре второго чтения появятся еще поправки, уточняющие некоторые вопросы, которые были заданы и сегодня депутатами, и в порядке обсуждения на парламентских слушаниях. Фракция "Единая Россия" поддерживает этот законопроект и будет голосовать за принятие его в первом чтении.

С.П.Горячева. Что мне хотелось бы сказать по поводу этой законодательной инициативы? Конечно, идея неплохая: привлечь общественные силы к решению многих политических и социальных вопросов в государстве. Но давайте посмотрим, как она реализуется в этом законопроекте. Главная идея в том, что формирование Общественной палаты начинается сверху. Но у нас есть

президент, правительство, две палаты парламента, судебная власть как высшие органы власти в стране. Кто принимает участие фактически в формировании палаты? Одна структура высших органов - только президент. Все остальные почему-то, так скажем, отстраняются. Если мы говорим о том, что Общественная палата формируется по инициативе высших органов власти, то почему только один президент?.. А дальше что?

Вот мне непонятно + почему в этой ситуации в федеративном государстве, в котором восемьдесят девять субъектов Федерации, фактически отстраняются полностью от формирования Общественной палаты субъекты Федерации? И то, что предлагается: сначала президент назначает, потом те одну треть выбирают из числа общефедеральных общественных организаций, а потом уже эти две трети выбирают еще одну треть, - это все опять сверху донизу, а не наоборот. На мой взгляд, в этом ущербность этого законопроекта, и, может быть, во втором чтении всё же нужно обязательно это поправлять, потому что тогда непонятно, почему же мы, формируя Общественную палату, чтобы услышать голос народа, не желаем слышать глубинку саму.

Статья 13 законопроекта нуждается в доработке, надо ее поправить при втором чтении. В ней, в частности, предусматривается выплата вознаграждений, связанных с деятельностью члена Общественной палаты. Извините, либо нужно расшифровывать, что это такое за вознаграждение, либо в этой ситуации вообще убирать. Что это будет - заработная плата, или сюда будут входить какие-то другие услуги члена Общественной палаты, или это командировочные расходы, или что? Потому что, коль скоро мы пишем закон, должна быть полная ясность, на какой основе - на непостоянной основе или на постоянной основе - будут работать члены Общественной палаты.

И наконец, третье, каким образом, допустим, представительные органы власти, Государственная Дума, будут общаться с Общественной палатой? По законопроекту для Государственной Думы обязательны те заключения, которые дает Общественная палата, но она заседает два раза в год. Значит, таким образом, нам придется общаться не только с самой этой палатой, но с рабочими органами. Какие рабочие органы предусматриваются законопроектом? Я посмотрела внимательно: комиссии, рабочие группы и совет Общественной палаты. И на самом деле компетенция и функции вот этих структур рабочих в самом законопроекте не прописаны. И мы, общаясь, потом в тупик зайдем: а какие полномочия, так скажем, могут быть, какими полномочиями наделены рабочая группа, комиссия или совет Общественной палаты? Что такое совет Общественной палаты? Кто туда входит? Ничего не ясно из этого законопроекта. И коль скоро эти рабочие органы формируются, их функции также должны быть прописаны, чтобы в этой ситуации было ясно по крайней мере, так скажем, что вся их деятельность находится в рамках самого закона.

На мой взгляд, эти погрешности должны быть поправлены. И самое последнее, что я хотела сказать, по поводу одной из последних статей этого законопроекта. Если мы не пропишем как следует рабочие органы Общественной палаты, мы получим, что всем там будет управлять один-единственный орган - аппарат, который хорошо зафиксирован в одной из последних статей законопроекта, с финансированием естественно. Потом окажется, что восемнадцать человек приблизительно, о чем здесь говорили, очень мало, нужно намного больше. И мы получим что? Забюрократизированный совершенно,

заформализованный такой вот орган, который на самом деле, так скажем, ничего хорошего и не даст. Поэтому ко второму чтению, мне кажется, нужно всё это подправлять, чтобы было ясно, что мы рождаем всё же не мертворожденного ребенка.

А.С.Косопкин в заключительном слове сказал, что следует остановиться на некоторых моментах. Очень много было вопросов в отношении тех заключений, которые будет давать Общественная палата. В законе уже установлен как бы перечень тех законопроектов, на которые Общественная палата обязательно должна дать свое заключение. Ничего нам, как законодателям, не мешает установить нормы, согласно которым Общественная палата сама может запрашивать комитеты Государственной Думы, саму Государственную Думу и Совет Федерации на предмет получения отдельных законов, которые стоят в плане законопроектной работы, чтобы Общественная палата проработала, провела экспертизу и дала свое заключение. Такие нормы не будут противоречить ни концепции, ни самому духу закона.

Были выступления о том, что чуть ли не при помощи Общественной палаты будет некая манипуляция, что и сейчас (по словам О.В.Шейна) можно было бы общаться и консультироваться с любой общественной организацией. У нас в России под тысячу только федеральных общественных организаций, а с учетом региональных их количество достигает тридцати тысяч. Поэтому, когда у нас нет системы, когда у нас нет единого органа, где собраны эти структуры, наверное, очень сложно и Думе, и Совету Федерации, и Президенту РФ консультироваться с общественными структурами.

Да, действительно, наверное, в законе недостаточно прописан аппарат Общественной палаты. Да, действительно там есть возможность для более конкретных норм и статей, которые определяли бы и работу аппарата, и состав того же совета, и полномочия совета. Я думаю, эти все вопросы при подготовке ко второму чтению мы должны решить, они должны найти отражение в тексте закона.

Президент РФ предложил крайне демократичный законопроект, про него давно говорят в общественных организациях, давно хотели бы получить такую систему, при которой то, что делается общественными организациями, получало бы отражение в законах+

Проголосовало за 344 чел. 76,4%
Проголосовало против 66 чел. 14,7%
Воздержалось 1 чел. 0,2%
Голосовало 411 чел.
Не голосовало 39 чел. 8,7%
Результат: принято

Мнения. Дискуссии. Полемика

Проект федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" вызвал различные точки зрения, суждения, мнения (подчас полярные). Представляется, что задача гармонизации отношений субъектов гражданского общества и государства, позволяет максимально эффективно определить наиболее "болевы" точки внесенного законопроекта, увидеть в определенной степени палитру мнений и суждений по этому сложному вопросу.

Прежде всего, нужно подчеркнуть, что целью формирования Общественной палаты Российской Федерации (далее - Общественная палата) является обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, учет разнообразных потребностей и интересов граждан Российской Федерации при проведении государственной политики, защита прав общественных объединений, а также осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественная палата формируется на началах добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, она должна являться своеобразным институтом согласования воли и интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества самыми различными путями.

Во-первых, привлечением граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

во-вторых, выдвижением гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

в-третьих, проведением экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов;

в-четвертых, осуществлением общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

в-пятых, определением приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

в-шестых, оказании информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Положения законопроекта об Общественной палате стали пунктом пристального внимания со стороны различных политических институтов российского общества (депутатов Государственной Думы, экспертов, ученых, специалистов).

13 октября 2004 года агентство "Росбалт" при поддержке Института системных проектов провело брифинг: "Общественная палата: какой ей быть?". Участники пытались пояснить, что же имел в виду Президент Российской Федерации, говоря о создании в России Общественной палаты. В рамках брифинга состоялась презентация "Общественная палата Саратовской области как модель для формирования Общественной палаты Российской Федерации". Прозвучали разные предложения. В финале дискуссия пришла к рассмотрению основ формирования гражданского общества в России.

Участники дискуссии подчеркивали, что пока вопросов в отношении Общественной палаты России больше, чем ответов. По какому принципу и при какой ветви власти она должна формироваться? Какие функции должна взять на себя: контролирующие, экспертные? Должен ли порядок ее формирования и функционирования быть прописан в Конституции? Как будут строиться взаимоотношения Общественной палаты и власти? Почему именно эта инициатива Президента Российской Федерации В.В.Путина оказалось самой непонятной?

В ряде российских регионов Общественные палаты реально действуют. Спикер Московской Думы Владимир Платонов отметил, что палата - один из институтов народовластия, и не отменяет существующие институты. В Москве уже сейчас есть подобные механизмы взаимодействия граждан с властью. Например, 50 тысяч москвичей могут, собрав подписи, инициировать законодательную инициативу; специальные средства выделяются на содержание экспертного сообщества при депутатах и т.д. Тем не менее, власти столицы недавно через московскую прессу призвали присылать предложения о своем видении Общественной палаты. Владимир Платонов, как и большинство участников дискуссии, считает, что Конституцию РФ менять не следует, но если дать палате контрольные функции - нужен федеральный закон, как это было с институтом по правам человека. Если же закона не будет - решать вопросы можно в рамках консультаций.

Константин Бандорин, заместитель председателя Общественной палаты Саратовской области, рассказал, что палата, работающая восьмой год, строго структурирована, но законодательством не регулируется. Также лидер Общественной палаты, одновременно являющийся и.о. зам. председателя правительства Саратовской области, напомнил о подобном опыте в Калининграде, Нижнем Новгороде, Московской области.

Саратовская Общественная палата руководствуется договором об общественном согласии, который подписывается ежегодно 7 ноября. Организационная нагрузка лежит на министерстве общественных отношений. Раз в неделю правительство отчитывается перед палатой. Жаркие дебаты с общественниками - норма. Экспертиза законов и результатов их принятия, конкретные предложения по благоустройству области - дело палаты, появившейся еще по ельцинскому призыву, и ставшей за эти годы относительно независимой.

Саратовские чиновники полагают, что во многом благодаря активности палаты в многонациональном, многоконфессиональном регионе нет конфликтов, и губерния успешно проводит многие реформы. Тем не менее, опыт отдельного региона не стоит автоматически переносить на всю страну.

Вячеслав Никонов, сопредседатель фонда Единство во имя России , говорил о российских и зарубежных примерах общественных палат, о том, как депутаты Госдумы выдвигали эту идею в 1996 году, и ее поддержал Президент Ельцин. Никонов предлагает принять закон, не меняя Конституции и обратить внимание на то, что помимо экспертных функций, палата может взять на себя функцию расследования. Поскольку у нас президентская республика , лучше, если палата будет при президентских структурах, чем при Госдуме или Совете Федерации, где она будет иметь более низкий статус. Кроме того, Общественная палата должна иметь самостоятельный и стабильный состав, защищаясь от кадровых манипуляций.

Вячеслав Глазычев, научный руководитель Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа обратил внимание на такую необходимую черту палаты - проводить экспертизу не только перед принятием законопроектов, но главное - последствий от принятия законопроектов. Здесь должна быть своего рода деловая игра , которая позволит анализировать не только первичное, но и вторичное, макро-влияние законов. Палата может быть при парламенте. Тем более что в связи с новой системой выборов, по мнению В.Глазычева, связь с регионами уменьшится. Треть состава Общественной палаты должна делегироваться общественными палатами регионов.

Валерий Хомяков, генеральный директор Совета по национальной стратегии был настроен довольно критически и прочил новой структуре бюрократическую заорганизованность. Он высказал мнение, что если рассматривать идею Общественной палаты вместе с идеей назначения губернаторов, то нужно обратить особое внимание на формирование обратной связи , переходя от идеи ручного управления к автоматическому .

Александр Шохин, председатель Координационного совета российского бизнеса, призвал не создавать палату при каком-то органе власти, ведь при комитетах Госдумы и Совфеда уже сейчас много экспертных советов. По его мнению надо создать одну Общественную палату, в которую по квотам будут делегироваться участники. Например, президент мог бы делегировать совет мудрецов , а Федеральное собрание - общественные организации. Что же касается контрольных функций Общественной палаты, то они, по его мнению, пока просматриваются с трудом - нужно разработать специальный механизм осуществления этих функций. Как представитель бизнеса, А.Шохин предложил Общественной палате в первую очередь заняться налаживанием административного судопроизводства в стране, которое поможет эффективному взаимодействию россиян с государством, подчеркнул важность отчетности Общественной палаты перед Гражданским форумом.

Мнения депутатов

16 декабря 2004 года Сергей Александрович Попов - Председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, поделился своими соображениями в связи с проведенными парламентскими слушаниями по вопросу об Общественной палате. В частности, он сказал, что слушания добавили два принципиальных момента. Во-первых, мы

получили представление о том, что думает по поводу этой концепции широкая публика, определили в целом нужна палата или нет. Ответ утвердительный: да, она нужна. Практически все согласились и с конструкцией, которая была предложена президентским законом. Правда, ко второму чтению нужно несколько усовершенствовать некоторые вещи, есть целый ряд моментов, над которыми надо поработать. В частности, в законопроекте употребляется два принципиально новых с юридической точки зрения понятия - это общественная экспертиза и общественный контроль. И поскольку есть разные видения и разные подходы толкования предмета, в законе необходимо точно прописать оба этих понятия. На мой взгляд, это ключевые вещи, потому что основная цель создания такой палаты, именно проведение общественной экспертизы и общественного контроля.

См.: Попов С.А. Решения Общественной палаты будут носить рекомендательный характер: <http://www.kreml.org/opinions/76399877>.

Закон предусматривает несколько форм и методов общественного контроля дает механизм, показывает, как этот механизм будет функционировать. С одной стороны, это участие представителей, членов Общественной палаты в заседаниях коллегий министерств и ведомств с правом высказывать свою позицию, свое мнение по тем или иным вопросам. С другой - это проведение общественной экспертизы тех законодательных нормативных актов, которые принимает правительство и другие институты власти. Создание общественных институтов, общественных советов при министерствах и ведомствах и участие в них, позволит вырабатывать рекомендации.

Четвертая позиция заключена в том, что, проводя ту или иную общественную экспертизу, Общественная палата вправе направлять запросы в государственные органы, правительство.

Заключения Общественной палаты будут носить рекомендательный характер, однако, базируясь на изучении ситуации, на анализе тех проблем, которые возникают, и, анализируя формулировки итогового документа, эти рекомендации будут оценивать происходящее и осуществлять контроль. Это все в совокупности и есть форма общественного контроля. Правда, пока есть в законе положения, которые требуют более точного изложения.

Внес законопроект Президент, и поэтому его можно считать президентским, хотя в его подготовке активно участвовали представители общественности. Была инициативная группа, которая потом преобразовалась в рабочую группу при нашем комитете и которая нарабатывала целый ряд принципиальных положений. И мы удовлетворены, что президент со многими моментами и положениями, которые были наработаны рабочей группой, согласился и учел их в данном законопроекте.

Пока прошли только общественные и парламентские слушания, как бы нулевое чтение. Дума будет рассматривать этот документ в первом чтении 22 декабря. Когда законопроект вступит в силу, будет зависеть от того, когда будет второе и третье чтение, и в соответствии с регламентом между первым и вторым чтением, должен пройти, как правило, месяц. Это нормальный рабочий режим,

потом, через неделю, третье. Потом Совет Федерации и далее подписывает президент. Я думаю, что закон может быть принят уже в феврале.

Сегодня звучат предложения увеличить численность Общественной палаты. Некоторые говорят о том, что имеет смысл избирать всех. Но эти предложения, на мой взгляд, достаточно абстрактные, и я, как законодатель, могу обсуждать эти предложения, только тогда, когда они будут облечены в определенную юридическую форму, точную и понятную. Ведь мы же работаем над законом, а не над меморандумом или резолюцией, а закон - это строгий и выверенный документ. Пока этих формулировок никто не предложил. В ходе обсуждения я фиксировал ряд моментов, которые требуется уточнить и доработать. Как пример могу привести не очень понятную ситуацию: президент предлагает определенным гражданам войти в состав Общественной палаты - а, сколько они думают над предложением президента? В законе этой нормы нет. То есть они могут думать две недели, а может быть, и полгода, но это же неправильно. Если есть предложение от президента, должен быть фиксированный срок, ну пускай месяц, в течение которого человек должен принять решение.

Принципиальным моментом кажется мне и отсутствие вознаграждения за работу в Общественной палате, потому что это именно общественная палата, поэтому вознаграждения за эту работу быть не должно. Это главное требование самих представителей общественности, которые участвовали в нашей рабочей группе, и они с самого начала провозгласили два принципа: Общественная палата должна быть независимой в своих решениях, и второй момент - что она должна работать на общественных началах.

Другое дело, что в Общественную палату могут войти представители различных регионов и люди должны приезжать в Москву, им надо оплачивать проезд, командировочные, проживание в гостиницах, поэтому необходимо учесть компенсацию средств на их деятельность. Деятельность Общественной палаты будет финансироваться за счет средств федерального бюджета, поскольку при Общественной палате все же должен быть и небольшой аппарат, который будет технически и организационно обеспечивать ее деятельность.

Где территориально будет располагаться Общественная палата, это не вопрос законодателей, для законодателей в данном случае важна та фраза в 1-й статье, где написано, что место расположения Общественной палаты - город Москва.

Отклики прессы, материалы на лентах информационных агентств дают основание утверждать, что независимые эксперты и журналисты, концепцию, которую внес президент, одобрили.

20 декабря 2004 года Александр Чувев - Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам религиозных объединений и общественных организаций высказал свою точку зрения на законопроект "Об Общественной палате", подчеркнув, что, безусловно, данный законопроект является в современных условиях очень важным. Необходимо создать механизмы конструктивного взаимодействия между властью и обществом, а также систему обратных связей.

См.: Чувев А. Надеюсь, что законопроект "Об Общественной палате" будет принят до Нового года: <http://www.kreml.org/opinions/7406787>.

Сегодня нет эффективного механизма, позволяющего, с одной стороны, гражданам контролировать деятельность органов государственной власти, а с другой стороны, органам государственной власти получать предварительную общественную реакцию. Особенно когда речь идет о принятии новых законопроектов, их выдвигении, или иных решениях исполнительной власти, которые затрагивают жизнь общества. Отсутствие такого механизма, к сожалению, привело к тому, что часто приходящие законы из правительства в Государственную Думу либо решения исполнительной власти, увы, без согласования с общественностью потом давали те эффекты, на которые представители власти не рассчитывали, в последствии приходилось эти решения корректировать. Поэтому президент выступил сегодня очень своевременно с этим законопроектом. Именно президент должен был внести такой законопроект, поскольку он является сегодня единственной легитимной фигурой, обладающей, действительно, народным авторитетом. Это очень важно, поскольку ни Государственная дума, ни правительство, ни другие органы власти не обладают таким уровнем авторитета и поддержки.

Теперь, что касается самого законопроекта. Прежде всего, плюсы. Плюсы его заключаются в том, что Палата формируется достаточно сложным образом, это очень важно для того, чтобы в ней были представлены реальные общественные силы. Дальше - уровень общероссийских общественных объединений и уровень региональных общественных объединений. Фактически, мы привлекаем к работе Палаты региональные и межрегиональные общественные объединения, что крайне важно, чтобы Палата не стала некой организацией Садового кольца, чисто московским объединением. Кроме того, члены Палаты имеют достаточно высокий статус, это необходимо для того, чтобы они могли выполнять свои функции - обращаться в органы государственной власти, присутствовать на заседаниях Государственной думы и правительства, чтобы они имели возможность реально влиять на те или иные решения.

Самая главная функция Палаты - общественная экспертиза законопроектов и иных общественно-значимых решений государственной власти. Экспертные заключения должны потом обязательно рассматриваться на правительстве, если речь идет об инициативах правительства, или на заседаниях законодательных органов власти, если инициатива исходила от них.

Некоторые положения законопроекта нуждаются в поправках. На мой взгляд, неплохо бы ко второму чтению расширить функции Палаты, усилив контрольную составляющую.

Второе. Необходимо связать Палату с гражданами. На сегодняшний день Общественная палата представляет общественные организации. Но не прописаны связи информирующие граждан о каких-то действиях, или о результатах исполнения тех или иных решений органов государственной власти. На мой взгляд, необходимо ввести понятие "общественные приемные" в деятельность Общественной палаты. Я думаю, во втором чтении мы это сделаем. Общественная приемная Палаты нужна для того, чтобы граждане могли прийти туда и обратиться непосредственно в эту Общественную палату. Причем такие приемные должны функционировать не только в Москве, но и по всем субъектам Российской Федерации.

Необходимо также усилить взаимодействие федеральной Общественной палаты с региональными общественными палатами. Сегодня уже более чем в 30

субъектах Российской Федерации действуют уже созданные Общественные палаты. Они, конечно, действуют на разной основе, различные документы регламентируют их деятельность, но, тем не менее, следует связать все эти общественные палаты в общую систему. По моему мнению, общественные приемные в регионах могли бы функционировать при региональных Общественных палатах, которые, в свою очередь, если вопрос имеет федеральный уровень, направляли бы документы уже в федеральную Общественную палату. Вот эти элементы взаимодействия с региональными Общественными палатами мы постараемся ко второму чтению расширить.

Ну и, конечно, правильно было бы прописать более четко и ясно вопросы, касающиеся обеспечения деятельности Общественной палаты. На вчерашних слушаниях в Государственной думе очень многие возражали, что аппарат, который обслуживает Общественную палату, является подразделением правительства Российской Федерации. Если мы хотим, чтобы Общественная палата была подлинным государственно-общественным органом, и достаточно была при этом независимой от органов государственной власти, необходимо, чтобы решение об избрании или назначении его принималось именно Палатой или руководством Палаты, а не просто в правительстве. Таким образом мы аппарату придаем очень высокие функции. Законопроект почти готов и надеюсь, что в первом чтении мы его примем уже в эту сессию, до Нового года.

Мнения экспертов

Л.Якобсон - член Комиссии по вопросам совершенствования государственного управления при Президенте Российской Федерации считает, что создание Общественной палаты дело, несомненно, благое, но все будет зависеть от того, кто будет в ней представлен, законопроект и тот закон, который будет на его основе принят, оставляет очень широкое поле деятельности на усмотрение членов будущей палаты.

См.: Якобсон Л. Вопрос об Общественной палате нельзя рассматривать в отрыве от гражданского общества: <http://www.kreml.org/opinions/73189635>.

Наверное, сегодня ничего другого не придумать по той простой причине, что само гражданское общество у нас достаточно слабо. Этим фактором вообще определяется множество ограничений в нашей политической жизни. Будь у нас сильное гражданское общество, Общественная палата сформировалась бы сама собой, как представительство авторитетных носителей общественного мнения. Во многих странах давление общественного мнения присутствует в политической жизни очень мощно, потому что опирается на мощное, сильное гражданское общество.

У нас в данном случае происходит некое протезирование такого рода процесса, некая попытка его ускорить, согласно известной идеи создания сверху того, чего недостает снизу. Но это больше, чем ничего, хотя каждому понятно, что этот орган свою легитимность, свое влияние будет получать не от

общественного мнения, не от гражданского общества, а от тех, кто ее сформировал.

Я искренне считаю, что намерения у власти благие и не склонен думать, что Общественная палата строится как некое прикрытие политики власти, элемент PR-обеспечения, каким был, скажем, в советское время какой-нибудь Фонд мира или другие общественные структуры. Но и переоценивать её не стоит, так как структура, выражающая позицию гражданского общества, ее значимость, ее влияние не может быть сильнее, чем влияние самого гражданского общества.

Арсенал инструментов влияния гражданского общества хорошо известен: это всякого рода обращения, экспертные заключения, пресса. Вопрос в том, насколько это все слышно, насколько это авторитетно. Само гражданское общество сегодня слабое, значит и голос его слаб. Как сегодня определяется общественное мнение по поводу тех или иных реформ? ФОМ, ВЦИОМ, прочие центры проводят опросы и выясняют отношение общества к той или иной реформе. Получается, что общественное мнение как бы есть. Но всегда и везде его значимость, мощь решающим образом зависит от того, насколько зрелые, насколько сильные, насколько политически влиятельны те структуры, которые стоят за этим общественным мнением. В зрелых демократиях гражданское общество действует не через общественное мнение, а через партии, которые от этого гражданского общества зависят, им порождены и ему, в конечном счете, подотчетны. Наши партии не опираются на гражданское общество, они ему не подотчетны. Приведу один наиболее показательный пример. Лейбористская партия в пору своего сильного влияния в Англии опиралась на профсоюзы, структуры гражданского общества. Инструмент воздействия был очень простой: не нравится профсоюзам политика - завтра партийный лидер будет сменен. Но для этого нужны очень мощные структуры гражданского общества. Понятно, что когда они слабы, мы просто не можем иметь столь действенных инструментов влияния.

Вопрос об Общественной палате не надо рассматривать в отрыве от гражданского общества. Общественная палата и ее действие может быть некоей верхушкой айсберга - мощного гражданского общества, а может быть лыдинкой, которую носит по волнам. Но даже лыдинка все равно лучше, чем ничего, глядишь, она поможет и айсбергу окрепнуть. Но не надо переоценивать верхушку, не заглядывая в подводную часть. А вот задача укрепления гражданского общества, этой "подводной части", должно быть ключевой задачей государства. Сегодня мы говорим о чем угодно, только не об этом. Это неправильно, потому что долгосрочная перспектива социально-экономического развития в наибольшей степени зависит от того, как будет развиваться гражданское общество.

22 декабря 2004 г. Валерий Николаевич Умников, Президент Академии проблем сохранения жизни, доктор технических наук, профессор, академик российских и зарубежных академий представил свое видение проекта федерального закона "Об Общественной палате", который, по его мнению, "удивительно сырой". Главное - в нем не видится ожидающаяся база, пусть хотя бы пример, для появления последующей необходимой серии документов по совершенствованию системы гражданского общества России как современной обновляющейся гражданско-политической нации".

См.: Умников В. Проектируемая Общественная палата предлагается нам как учреждение неопределенного статуса: <http://www.kreml.org/opinions/74215134>.

Сегодня важно понимать, что Россия - нация (точнее - метанация) с развивающимися государством и гражданским обществом, которые в спасительном движении страны все более взаимодополнительны, взаимокomплементны.

В нормальной современной стране (как гражданско-политической нации) всегда есть две по-разному развитых, но органически связанных системы: государство и гражданское общество нации (для нас - государство и гражданское общество России). Причем под перспективным гражданским обществом следует понимать всё системно негосударственное и не родственно-личностное (обязательно включая сюда и "бизнес", и "религиозные" как некоммерческие организации, и негосударственные, по Конституции РФ, органы местного самоуправления, которых по разным причинам, но всегда ошибочно, нет-нет, да и отделяют от системы гражданского общества). Из этого понимания надо исходить, если заботиться о целостности и эффективности гражданского общества как основного оформителя и производителя ценностей нации.

Проектируемая Общественная палата предлагается нам как учреждение неопределенного статуса: то ли государственное (по аппарату), то ли общественное (по членам) учреждение, то ли общественно-государственное, то ли государственно-общественное. Да и в названии она "Общественная" и в то же время "+РФ" (пригосударственная, вроде+). Статус Общественной палаты, важнейший признак, фактически опущен. А ведь просится быть, и при том, именно в самом начале текста.

Конечно, в документе такого направления четкое определение места Общественной палаты в системе отношений государства и гражданского общества - первое условие.

Думается, что на самом деле предложен проект закона о "Гражданско-Общественной палате России" как гражданско-общественном учреждении, инициированном и материально обеспечиваемым государством, а потому и с юридическим статусом совместного "общественно-государственного" или "государственно-общественного" учреждения.

По тексту законопроекта Общественная палата своим существованием всего лишь "обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Да кто и что у нас только этого не "обеспечивает" и за казенные деньги, и за свои, и за "интерес"! Неужели палата-чудесница своим обеспечением силами 126 "палатных" раздвинет и распахнет целинные просторы на безграничном "поле взаимодействия". Наверное, не только, и не столько "взаимодействие с государством" должна обеспечивать Общественная палата России, сколько развитие самой системы трудящегося гражданского общества как источника всех благ.

Общественная палата учитывает разнообразные потребности и интересы граждан Российской Федерации при проведении государственной (и только?) политики, защищает права общественных объединений (и только?); осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной

власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В.Умников считает, что в п.2 ст.1 проекта скрыто содержится глубоко ошибочное, вреднейшее для развития гражданского общества и системы организации страны в целом, известное положение, основанное на отделении от системы гражданского общества коммерческих организаций ("бизнеса"), религиозных организаций (последние по Закону являются разновидностями некоммерческих организаций) и органов местного самоуправления. Сегодня же становится все важнее задача законотворчества, обеспечивающего развитие целостной системы гражданского общества нации. Не дожидаясь специального, так необходимого, закона о системе гражданского общества, необходимо основное понимание сути гражданского общества получить и отразить при работе над обсуждаемым законом об Общественной палате.

По ст. 2. Общественная палата "+призвана обеспечить согласование интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов+". Согласитесь, что сформулированное в этой статье трудно согласовать с "обеспечением взаимодействия" по "трем целям" в ст.1, п.1. Там - сущностные "цели", здесь - уже "призванность" (кем призвана, государством, гражданским обществом или всей нацией?). Имеем сползание от фундаментальной юридической логики к ситуационным призывам, так что ли? И почему термин "народ" в Проекте подменяется термином "население"? И почему "согласование интересов", а не "согласование взаимодействия в обоюдных интересах"? Почему уже забыто "обеспечение взаимодействия" из ст.1, п.1?

Что касается содержания шести "направлений-путей" в ст.2, то оно бессистемно, фрагментарно, "разношерстно" и "разнокалиберно", окончательно отходит от патетики замысла.

Предложенная нестрогая "формула изобретения" Общественной палаты без доработки неприемлема. Авторам проекта и дальнейшим участникам работы надо отказать от спешки, впитать в себя всю серьезность задачи, ожиданий России и Президента РФ, более полно и тщательно потрудиться над важнейшим законом. Правильный подход к работе над законом позволит стронуть с места важнейшие вопросы развития системы гражданского общества и системы организации России в целом.

В своих выступлениях (24.09.2004 и 6.12.2004 года) Мария Слободская - Президент Института проблем гражданского общества, отмечала, что как раз зрелость гражданского общества и его структур состоит в том, что мы сами должны по всем направлениям вносить предложения. Более того, мы должны их отстаивать, широко обсуждать механизм создания общественной палаты, ее представительный состав и внести свои предложения. Ждать мы не должны, это точно.

См.: Слободская М. Государство и общество: новая политика после Беслана: <http://www.kreml.org/topics/6636213>.

Общественную палату не надо рассматривать как какой-то придаток. В отсутствии нормальных политических партий она могла бы стать реально действующей площадкой для обсуждения, контроля и внесения различных инициатив со стороны общественности. Многие известные мне площадки, за очень маленьким исключением, показали свою недостаточную эффективность или полную закрытость от широкого общественного участия.

У некоторых этот представительский орган вызывает усмешку, но, тем не менее, суд присяжных принимает жизненно важные решения. Мы не говорим, что суд присяжных - это форма, которая не имеет права на существование. Но при формировании общественной палаты есть некоторая опасность. Я очень хорошо знакома с тем, что случилось после Гражданского форума, когда там выдвигалась идея создания разнообразных консультативных, экспертных и прочих органов при структурах власти и во что это выродилось. Это выродилась в полный "ноль", не только потому, что власть не была готова к этому, но и потому что та общественность, которая вошла в эти структуры, готова была представлять исключительно себя и больше никого. То есть она была не заинтересована в представлении широких общественных интересов. Это вопрос к обществу в первую очередь.

Палата должна быть местом, где общественность, лишенная других форм передачи своих инициатив, претензий может это делать. Палата должна работать открыто, и любой человек должен иметь право принимать участие в ее деятельности, но не в форме формального членства. По вопросам, которые палата считает важным обсудить, любой человек может внести предложения, и эти предложения должны обсуждаться этой палатой. Решение палаты должно иметь право вето на законопроекты, которые не прошли экспертизу в Общественной палате, если большинством голосов принято решение, что этот законопроект является вредным для общества, ущемляет права или ухудшает существенно положение каких-то групп. Именно Палата могла бы инициировать общественные дискуссии. Например, в ситуации террористической угрозы возможно ли, и до какой степени, и на какой период ограничение определенных гражданских прав и свобод? Но это должна быть общественная дискуссия, которая могла бы быть инициирована именно общественной палатой.

О консолидации общества. Может ли общество бороться с терроризмом? Я, например, считаю, что может, и не только может, оно просто обязано в этом участвовать. Никакая система сверху, и даже очень усиленные спецслужбы без поддержки общества с этой задачей не справятся. Например, сейчас в Москве только народных дружинников более 150 тысяч человек. Это и есть один из конкретных ответов общества на предложение консолидировать усилия.

Идея Общественной палаты не нова. Она появилась во время подготовки к Гражданскому форуму, который проводился в 2001 году и широко обсуждалась, причем большинство общественников, особенно в регионах, мысль о ее создании поддерживало. Однако, тогда ряд авторитетных правозащитников усмотрели в этом попытку администрации "выстроить" гражданские организации. Может быть, на момент преодоления стратегической конфронтации между властью и общественностью эти страхи и были оправданы. Сейчас создание Общественной палаты вызывает у многих беспокойство другого рода - не станет ли она органом, который будет вынужден одобрять любые инициативы законодательной и исполнительной власти, и, таким образом, делить с ней ответственность за

происходящее, при том, что у нее не будет реальных механизмов влияния на законодателей и управленцев.

Мне кажется, что сегодня власть чувствует, что ситуация, когда основные формы диалога между властью и обществом практически свернуты - опасна для неё и непродуктивна для тех целей, которые она все-таки хочет достичь. Из этого чувства, возможно, и родилось предложение о палате как способе проложить через существующую пропасть новый мост. И пока не появятся у нас нормальные партии, пока не произойдут другие существенные изменения во взаимодействии власти и общества, палата может быть площадкой для конструктивного диалога между ними.

Первый вариант законопроекта об Общественной палате был разработан Институтом общественного проектирования под руководством В.Фадеева. Затем была создана рабочая группа, в которую входили эксперты, представители общероссийских организаций, депутаты, которые внесли немало изменений и дополнений в первоначальный текст. При этом их вносили множество организаций, не входящих в рабочую группу, в том числе участники социального Форума в Перми. В результате, на мой взгляд, документ получился в целом неплохой.

В первой версии законопроекта среди задач палаты на первом месте стояла "экспертиза законопроектов". Но этим, притом профессионально, занимаются соответствующие комитеты Государственной Думы и Правовое управление, многие общественные организации. Поэтому основным пунктом стал общественный контроль за деятельностью органов госвласти и местного самоуправления, правоохранительных органов. Наиболее радикальные люди предполагали, что такой контроль позволит им неожиданно появляться в разных силовых структурах, требовать любые документы, но у большинства было понимание, что это невозможно, а потому Палата будет осуществлять контроль в "мягких" формах - экспертиза, рекомендации и т.д. Будет ли такой контроль достаточно эффективным сейчас непонятно, но сама фиксация его в федеральном законе - важное дело. Если Палата будет авторитетной, то и ее рекомендации будут авторитетными, их трудно будет игнорировать, тем более, что Палата - и это зафиксировано в законопроекте - будет иметь на федеральных телевизионных каналах определенное время и сможет свои рекомендации озвучивать публично.

Стоит отметить и то важное положение, что любая организация, представители которой не входят в состав Палаты, сможет быть аккредитована при ней и будет иметь возможность принимать участие в работе любых ее комиссий, комитетов, секций.

Наиболее уязвимым, я считаю, положение законопроекта, касающееся принципов формирования палаты. Предлагается, что она будет сформирована следующим образом: одна треть - 42 человека - это люди, которых предложит Президент, и к этой части нет вопросов. Вторая треть будет формироваться из представителей общероссийских организаций, которые на своей конференции или собрании выберут 42 человека. Однако, среди общероссийских объединений многие действуют в одинаковых направлениях. Например, у нас есть ВОИ, ВОГ, ВОС и другие, объединяющие людей с определенными заболеваниями. Все эти организации представить в Палате невозможно, учитывая ограниченное количество мест. Но каким образом из них можно осуществить выбор -

непонятно. Ясно только то, что в Палате каждый из них будет представлять свои интересы, а как будут учитываться интересы других инвалидных организаций - это вопрос. То же самое касается сферы образования, культуры и т.д.

42 представителя региональных организаций, которые должны быть выбраны на региональных конференциях или конференциях в федеральных округах. Но как это сделать, учитывая, что во многих регионах зарегистрировано по несколько тысяч организаций, притом очень разных? Очевидно, что реальные выборы провести невозможно, и, скорее всего, на вопрос выбора существенное влияние окажут местные власти и аппараты полпредов. Они, кстати, уже проявляют большую активность в этом направлении. Я не уверена, что в результате в Палату попадут люди, которые могут заниматься концептуальными и стратегическими вопросами, для чего, с моей точки зрения, Палата и предназначена.

По моему мнению, две трети состава Палаты - то, что сейчас составляет общероссийскую и региональную квоты - должно формироваться из ассоциаций и союзов, в которых региональные организации составляют не менее 50%. Это дает регионам значительно большее представительство, чем предлагается сейчас. При этом в состав таких ассоциаций и союзов могут входить организации разного профиля, которые заставят их представителей в палате представлять общие согласованные интересы и выражать мнения широкого круга людей и структур. То же самое касается и общероссийских организаций. Ведь если организации не могут найти общих интересов для объединения даже по своему профилю, то в палате они смогут представлять только сами себя. При предлагаемом мной подходе экспертный ресурс Палаты мог бы быть значительно большим. Лучше не представительский способ формирования палаты, а по наличию экспертного ресурса, но это нашло поддержку только у некоторых членов рабочей группы. И, к сожалению, на Социальном форуме в Перми большинство региональных организаций выразили желание именно представлять в Палате, мотивируя, что она не должна быть "палатой Садового кольца", что регионы должны быть в ней по максимуму представлены. Я с этим полностью согласна, но способ их представительства, с моей точки зрения, выбран неудачный.

При всем при этом, я надеюсь, что все, кто будет участвовать в формировании Палаты, отнесутся к этому ответственно. Все мы знаем, что мало принять хороший закон, что именно от тех, кто будет его выполнять, зависит результат. В нашем случае от первого состава Палаты будет зависеть отношение к ней - станет она авторитетной и влиятельной структурой или пополнит собой перечень структур-пустышек, бесполезных и для общества, и для Президента Российской Федерации.

16 декабря 2004 года - Главный редактор журнала "Эксперт" выразил свое мнение относительно Общественной палаты. В частности, когда в сентябре создавался Институт общественного проектирования, получилось, что мы оказались в центре событий и предложили свою концепцию Общественной палаты. Он считает, что нужно действовать максимально энергично и быстро, Президент предложил создать важный институт для взаимодействия общества с властью, немедленно надо пользоваться этим предложением и немедленно брать инициативу в свои руки, надо, чтобы эта палата начала работать не через год, а уже, может быть, зимой.

См.: Фадеев В. Надо, чтобы Общественная палата начала работать не через год, а уже этой зимой: .

Есть разные подходы. Некоторые считают, что Общественная палата должна быть другой и, зачастую, принципиально другой. Мне кажется, что это ошибка. Если Президент высказал концепцию, в принципе, мы не должны далеко от нее уходить, можно предложить что-то другое, но не принципиальное.

Общественная палата должна контролировать органы исполнительной власти, включая правоохранительные, включая и федеральные, и региональные, и даже муниципальные. Палата должна поддерживать инициативы гражданского общества, определять приоритеты его развития с целью усиления финансирования этих приоритетных направлений. Похоже, российское государство хочет резко увеличить финансирование институтов гражданского общества, наконец-то, в каком-то смысле в противовес иностранному финансированию, и палата будет определять, где деньги важнее, не делить их, а определять, где деньги важнее. Кто-то говорит, что у палаты не будет достаточно власти, но это не орган власти. Кто-то говорит, что наоборот, слишком вмешательство в деятельность власти, например, экспертиза любых законопроектов. Но в целом эта линия выдерживается. Сила общества во мнении, в подкрепленном мнении, в сильном экспертном мнении, в обоснованном мнении. Все согласны с тем, что палата должна быть максимально деполитизирована. Не должно быть там чиновников, не должно быть представителей политических партий, члены палаты должны отказываться от участия в избирательных кампаниях, если они хотят оставаться членами палаты. Члены палаты не должны отстаивать интересы той организации, которая его выдвинула, они должны подняться на уровень страны, должны, по идее, начать помогать решению проблем страны в целом, а не тех организаций, которые их выдвинули.

Определенный интерес вызывает точка зрения представителей религиозных организаций. Так, Отец Всеволод Чаплин - Глава отдела межхристианских связей Московского Патриархата 20 декабря 2004 года сказал, что после внесения в Госдуму проекта закона об Общественной Палате в экспертном сообществе начались жаркие дискуссии о том, каким образом будет кооптироваться состав Палаты и кто сможет войти в нее. Такой орган нужен, прежде всего, для того, чтобы сделать прямым диалог между властью и народом. Между ними за последнее время появлялось слишком много самопровозглашенных посредников, которые не совсем адекватно доносят до власти настроения и чаяния, которые есть у народа. Хочется надеяться, что в Палате будут представлены реальные интересы общества, его основной социальный круг, будь то группы профессиональные, социальные, территориальные, религиозные, этнические и так далее.

См.: Чаплин О. Церковь надеется, что Общественная палата не превратится в элитарный междусобойчик.

Для того, чтобы сделать правильный выбор из огромного количества разнонаправленных общественных организаций, религиозных, этнических предполагается, по его мнению, достаточно широкий набор критериев, по

которому будут отбираться возможные участники. Одним из критериев является представительство регионов. От регионов набирается треть участников Палаты - это очень правильное предложение. Он считает, что нужно вести отбор не по принципу "умников", а по принципу представительства реальных интересов социальных групп нашего населения, нашего народа.

Таковыми критериями отбора могли бы быть: авторитетность различных общественных ассоциаций, рейтинг доверия к ним, их распространенность в стране, их реальный вес в общественной жизни, численность, в конце концов.

Крупнейшие российские религиозные объединения готовы участвовать в работе Общественной палаты, о чем они уже много раз говорили. Кроме того, сам Президент неоднократно говорил о необходимости присутствия в её составе религиозных деятелей.

Представители конфессий могли бы обсуждать и решать в Общественной палате самый широкий круг вопросов - от вопросов международной жизни до самых частных аспектов в жизни страны и ее регионов. Я думаю, что современное российское религиозное сообщество не будет заниматься решением только своих частных вопросов, а готово участвовать в общенациональных дебатах буквально по всем вопросам, включая экономику, включая борьбу с терроризмом и экстремизмом, международную жизнь, социальную сферу, и, конечно же, проблемы нравственности.

На вопрос, "не станет ли Общественная палата еще одним органом не способным критически оценивать действия власти?", Отец В.Чаплин сказал, что если эти люди будут реально представлять мнение народа, то не критичного подхода не будет. У народа накопилось за последние годы достаточно много критики в отношении стратегического курса развития страны и в отношении многих проблем, особенно социальных.

Мнение Министра

Министр иностранных дел России С.В. Лавров, выступая на конференции по вопросам вклада неправительственных организаций в развитие приграничного сотрудничества Северо-Запада России (г. Петрозаводск, 18 января 2005 г.) О взаимодействии МИД России с неправительственными организациями и гражданским обществом сказал, что трагические события в Беслане наглядно продемонстрировали необходимость укрепления механизма государственного управления и всей политической системы. Одна из важнейших реформ направлена на формирование механизма прямого, постоянного диалога и взаимодействия между властью и гражданским обществом. Речь идет о создании на законодательной основе Общественной палаты - самостоятельного общественного института, равноправного партнера государственных органов власти, площадки для проявления и продвижения гражданских инициатив. Эксперты и представители НПО, которые участвовали в разработке концепции законопроекта о Палате, сравнивают создаваемый институт с вершиной айсберга по отношению к 600 тыс. зарегистрированных в России неправительственных и некоммерческих организаций (НПО-НКО). Подавляющее большинство из них отмечают позитивное значение президентской инициативы для консолидации и

структурирования гражданского общества, развития в стране реальной демократии. МИД России готов самым активным образом помогать становлению Общественной палаты, способствовать налаживанию ее партнерских связей с аналогичными структурами за рубежом.

Мнение бизнес-элиты

Председатель Координационного совета предпринимательских союзов России Александр Шохин сообщил, что большинство предпринимателей поддерживают идею Президента Российской Федерации В.В.Путина создать Общественную палату. Правильность идеи подтвердил и Президент РСПП Аркадий Вольский, отметивший, что уже на третий день после выступления президента 25 региональных союзов промышленников и 12 отраслевых союзов поддержали инициативы главы государства. По мнению А.Вольского, если споры и идут, то о механизме реализации этих инициатив, а не по существу.

Подтверждая лояльность действиям президента, Координационный совет взял на себя разработку концепции закона "Об общественной палате". Сопредседатель ООО "Деловая Россия" Валерий Фадеев изложил, как в понимании бизнес-структур могло бы выглядеть это новообразование: "Общественная палата должна стать самостоятельным институтом, созданным ни при Президенте РФ, ни при Федеральном собрании. Ее количественный состав ориентировочно 100 человек, где все должны работать на общественных началах, "никаких привилегий, никаких машин со спецномерами и мигалками". Если что и должно оплачиваться, то это транспортные расходы. Кроме того, представители бизнеса подчеркивают, что члены Общественной палаты не могут быть чиновниками, не должны состоять в политических партиях, чтобы палата оставалась аполитичной.

Представительство в Общественной палате, на взгляд Фадеева, можно существенно расширить за счет аккредитации при ней различных общественных организаций, каждая из которых получит равное право участвовать в обсуждении вопросов. К компетенции палаты посчитали целесообразно отнести экспертизу всех законопроектов, и парламент должен учитывать ее позицию. Кроме того, члены палаты должны быть наделены правом контроля за деятельностью исполнительных органов власти. В этой связи прозвучала крамольная, с точки зрения любого чиновника, мысль создать при федеральных министерствах общественные советы.

Еще одно направление работы Общественной палаты - распределение финансовых потоков, предназначенных для формирования и развития в нашей стране институтов гражданского общества. Валерий Фадеев напомнил, что изначально их финансирование осуществлялось из-за рубежа, продолжается это и теперь. Государство же остается в долгу перед гражданским обществом. Сейчас самое время этот долг отдавать.

Члены Координационного совета предпринимательских союзов соглашаются, что ни один из возможных способов формирования Общественной палаты не будет признан справедливым. В том числе и такой демократический, как прямые выборы. Выход один - назначать. Как? Это еще предстоит решить. Валерий

Фадеев предложил такой вариант. Три ветви власти кооптируют в новую палату своих полпредов, примерно одну треть ее списочного состава. Напомним, что это не могут быть чиновники, партийные функционеры, судьи. Это должны быть некие авторитетные в обществе люди, неподкупные и умудренные в государственных делах. Ну а затем им предстоит набрать в команду еще две трети таких же достойных и неподкупных.

Сочтут ли это предложение приемлемым, а главное, сумеют ли в России найти такие кадры и в таком количестве - покажет время.

В заключение следует сказать, что принятие проекта федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" будет способствовать реализации прав и законных интересов граждан при решении наиболее значимых для населения страны вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества.

Список использованных источников

1. Положение об Общественной палате Конституционного совещания. Распоряжение Президента РФ от 11.10.1993 г. 686-рп //Российская газета, 1993, 192.
2. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: .
3. Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации от 17.12.2004 года.
4. Информационно-аналитический бюллетень ГД РФ. М., 2005, 1.
5. Независимая газета от 27.10.2004 //www.ng.ru/economics/2004-10-27/3_rspp.html
6. Попов С.А. Решения Общественной палаты будут носить рекомендательный характер: .
7. Слободская М. Государство и общество: новая политика после Беслана: .
8. Умников В. Проектируемая Общественная палата предлагается нам как учреждение неопределенного статуса: .
9. Чаплин О. Церковь надеется, что Общественная палата не превратится в элитарный междусобойчик: .
10. Чувев А. Надеюсь, что законпроект "Об Общественной палате" будет принят до Нового года: .
11. Фадеев В. Надо, чтобы Общественная палата начала работать не через год, а уже этой зимой:
12. Яковсон Л. Вопрос об Общественной палате нельзя рассматривать в отрыве от гражданского общества: .

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ РАСПОРЯЖЕНИЕ

Для обеспечения деятельности Общественной палаты Конституционного совещания:

1. Утвердить Положение об Общественной палате Конституционного совещания (прилагается).
2. Назначить координатором Общественной палаты Конституционного совещания Собчака Анатолия Александровича.

Президент Российской Федерации

Б.Ельцин

11 октября 1993 года

№ 686-рп

Утверждено распоряжением
Президента Российской Федерации
от 11 октября 1993 года № 686-рп

ПОЛОЖЕНИЕ об Общественной палате Конституционного совещания

1. Общественная палата Конституционного совещания (далее - Общественная палата), обеспечивая участие общественных объединений в конституционном процессе, является организационной формой их взаимодействия с федеральными органами власти Российской Федерации, в рамках которой осуществляются необходимые политические консультации по широкому кругу социально-политических вопросов.

2. Основной задачей Общественной палаты является выработка предложений по изменениям и дополнениям к проекту Конституции Российской Федерации, Общественная палата принимает также рекомендации по политическим, социальным и социально-экономическим вопросам.

3. В общественную палату входят представители зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации политических партий, массовых движений, молодежных и иных общественных организаций, предпринимательских объединений, религиозных конфессий, ассоциаций органов местного самоуправления общероссийских профсоюзов.

4. Для вхождения в состав Общественной палаты необходимы: копия свидетельства о регистрации соответствующего объединения в Министерстве юстиции Российской Федерации;

выписка из решения органа соответствующего объединения, правомочного персональный состав своих представителей в Общественной палате.

5. Общественная палата работает в режиме заседаний, на которых обсуждаются вопросы, вносимые Президентом Российской Федерации или

поддержанные не менее чем 1/4 организаций, представленных в Общественной палате.

6. Совместные заседания Государственной палаты и Общественной палаты в рамках Конституционного совещания созываются Президентом Российской Федерации.

7. Очередные заседания Общественной палаты проводятся раз в месяц, в каждую третью субботу.

8. Внеочередные заседания Общественной палаты созываются Президентом Российской Федерации.

9. Заседания Общественной палаты ведут координаторы, назначаемые Президентом Российской Федерации. Общественная палата вправе предложить Президенту Российской Федерации кандидатуры координаторов.

10. Рекомендации Общественной палаты принимаются большинством голосов присутствующих на заседании. При этом фиксируется мнение меньшинства, если оно поддержано не менее чем 1/5 присутствующих. Рекомендации передаются Президенту Российской Федерации только за подписью координатора, ведущего заседание.

11. Для обсуждения конкретных вопросов в рамках Общественной палаты могут образовываться временные рабочие группы.

12. Изменения в настоящее Положение могут вноситься соответствующим распоряжением Президента Российской Федерации.

13. Общественная палата прекращает свою деятельность по решению Президента Российской Федерации.

Материал № 12

Общество и власть в условиях политического кризиса: Третий доклад экспертов ЦСР Комитету гражданских инициатив. Москва, май 2012 г.

Введение

Полномасштабный политический кризис, о начале которого мы предупреждали в первом политическом докладе ЦСР, опубликованном больше года назад, продолжает набирать обороты. Развитие политических событий в основном подтвердило представленные в первом докладе прогнозы.

Сказанное не означает, что ситуация стала более определенной и предсказуемой, чем год назад. Напротив, появились новые факторы риска и новые развилки, о которых год назад мы не имели четкого представления. Чрезвычайно богатый социологический материал, появившийся в нашем распоряжении в течение последних трех месяцев, проясняет многие особенности текущей ситуации и позволяет уточнить перспективы развития кризиса.

Полученный нами материал свидетельствует о том, что кризис приобрел необратимый характер. Независимо от сценариев его дальнейшего развития, сохранение политической устойчивости, а тем более возврат к докризисному статус-кво уже не представляется возможным.

Данный доклад является третьим по счету в серии политических докладов, подготовленных экспертами ЦСР в сотрудничестве с РАНХ и ГС.¹

Первый доклад **«Политический кризис в России и возможные механизмы его развития»**, подготовленный в марте 2011-го года представлял собой попытку краткосрочного прогноза развития политической ситуации в стране накануне парламентских и президентских выборов. На основе материалов фокус-групп и данных репрезентативных опросов в докладе были сформулированы сценарии политических событий, связанных с процессом падения доверия населения к руководству страны и правящей партии. Представленное в докладе описание возможного хода политического кризиса оказалось достаточно точным. Оно во многом совпало с ходом последующих реальных событий, включая негативную реакцию общества на рокировку тандема и волну массовых публичных протестов против манипулирования результатами парламентских выборов.

Второй доклад **«Движущие силы и перспективы политической трансформации России»**, был представлен в ноябре 2011-го года, накануне

¹ Перспективы политической трансформации России. Москва, 2011.

http://www.csr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=345:-q-q&catid=36:2009-03-18-14-32-42&Itemid=71

парламентских выборов. Наряду с уточнением краткосрочного политического прогноза, – прежде всего в части восприятия результатов парламентских выборов и их роли в качестве катализатора недовольства и массовых уличных протестов – в докладе была представлена попытка долгосрочного прогноза изменения расстановки политических сил в течение ближайшего десятилетия. Этот прогноз основывался на сравнительном анализе социальных и политических предпочтений среднего класса и других массовых социальных групп и на оценке количественного роста среднего класса под влиянием демографических сдвигов и дальнейшего роста экономики.

В отличие от двух предыдущих докладов наш новый доклад преследует цель не столько прогнозирования событий, сколько уточнения представлений о текущем состоянии российского общества. Выборы и сопровождавшие их конфликты оказали серьезное влияние на ожидания и политические настроения различных слоев населения. Изменения, происходящие в массовом сознании, окажут немалое влияние на развитие страны в предстоящем политическом цикле.

Представленный в докладе анализ опирается на самое масштабное социологическое исследование политических настроений, которое когда-либо проводилось в ЦСР. Впервые в этом проекте мы использовали не только социологические, но и психологические методы оценки первичного материала, что существенно отразилось на некоторых выводах.

Политические изменения, происходившие в течение последнего года, сопровождались сменой политических настроений, которая, как показало новое исследование, далеко не во всем соответствует первоначальным ожиданиям. Полученные социологические материалы дают более четкое представление о границах возможного.

Проведенное исследование заставило нас пересмотреть существенные положения предыдущих докладов, которые не согласуются с новыми социологическими фактами. Прежде всего, это касается нашей оценки политических последствий социальной поляризации, обусловленной появлением массового среднего класса и ростом его политической активности. В нашем предыдущем докладе было высказано предположение о том, что социальная поляризация будет сопровождаться также поляризацией политической, что исключает возможность существования доминирующей партии большинства, способной апеллировать одновременно к среднему классу и другим массовым слоям.

Новые исследования показали, что накопленный груз нерешенных социально-экономических проблем, доставшихся в наследство от первого «путинского десятилетия», выступает в роли своеобразного консолидирующего фактора, который сглаживает различия в политических ожиданиях массовых социальных полюсов. Как для среднего класса, так и для других социальных слоев характерен однородный, деидеологизированный и прагматичный запрос на изменения, который сфокусирован на узком круге проблем, связанных с развитием человеческого потенциала (неудовлетворительное состояние образования и здравоохранения), обеспечением личной безопасности и верховенства закона, а также качеством и доступностью услуг инфраструктуры (особенно в сфере ЖКХ). Запросов, политически объединяющих все массовые слои общества, пока гораздо больше, чем запросов, порождающих конфликты между ними. Таким образом, по-прежнему сохраняется возможность

апеллировать к подавляющему большинству населения страны с однородной политической повесткой, как это происходило в начале прошлого десятилетия.

Но особенностью сложившейся ситуации является острый дефицит доверия к политическим лидерам и политическим партиям на общероссийском уровне, который блокирует формирование новой партии большинства «сверху вниз», особенно на основе ребрендинга «Единой России». Как показало наше исследование, эффективно работающие механизмы формирования доверия, сегодня действуют по принципу «снизу вверх». Доверие формируется в основном на местном и региональном уровнях и обусловлено успешностью лидеров в решении конкретных проблем, которые волнуют избирателей на местах. Формирование новой партии большинства становится более длительным и трудоемким процессом. Эффективность привычных технологий политического манипулирования, применяемых федеральной властью, снижается, что отчасти выравнивает шансы власти и оппозиции в борьбе за доверие масс.

Другим вопросом, в отношении которого нам пришлось откорректировать прежние выводы, служит оценка потенциала для лево-популистских настроений. В предыдущем докладе мы указывали на высокий риск появления в ближайшие годы лево-популистского лидера, апеллирующего к массовым слоям за пределами среднего класса. Но сближение запросов избирателей среднего класса и прочих массовых слоев, приводит к тому, что население становится менее восприимчивым к популистскому стилю политического взаимодействия. Доверие авансом не дается никому, а завоевывается в результате исполнения реалистичных обещаний, максимально приближенных к повседневным запросам населения. Это намного усложняет задачу политического популиста общероссийского масштаба, строящего стратегию на громких, но невыполнимых обещаниях. Еще менее вероятной представляется перспектива усиления массовой поддержки радикальным националистическим движениям и их лидерам.

Проведенное исследование показало, что массовые протесты в Москве уже оказали и в ближайшем будущем будут оказывать решающее влияние на развитие политического кризиса. Это происходит несмотря на относительную немногочисленность протестующих по меркам всей страны и их политическую дистанцированность от массовых слоев населения.

Доклад состоит из пяти разделов. *В первом разделе* содержится краткое описание проведенного социологического исследования. *Во втором разделе* дается характеристика текущих политических запросов населения. *В третьем разделе* представлен анализ отношения населения к ведущим политическим партиям, профсоюзам и Российской православной церкви. *В четвертом разделе* рассматривается отношение населения к политическим лидерам. *В пятом разделе* анализируются настроения участников массовых акций протеста в Москве и представлены возможные краткосрочные и среднесрочные сценарии развития политического кризиса. *В заключении* представлены основные выводы и результаты доклада.

1. Описание и методология исследования

Для оценки российской социально-экономической и политической ситуации в марте, апреле и мае 2012 г. было проведено социологическое исследование, состоящее из двух этапов.

Первый этап исследования включал в себя 32 фокус-группы в различных регионах России:

- 10 фокус-групп в Москве (мужчины – представители среднего класса с высшим образованием – одна фокус-группа; студенты технических ВУЗов – одна фокус-группа; молодежь без высшего образования – две фокус-группы; население среднего возраста без высшего образования – две фокус-группы; пенсионеры без высшего образования – две фокус-группы; участники митинга на Болотной площади – одна фокус-группа, протестный электорат – одна фокус-группа);

- 8 фокус-групп с представителями среднего класса в городах: Москва, Санкт-Петербург, Калининград, Пермь, Волгоград, Новосибирск, Белгород, Самара.

- 6 фокус-групп в городе Дзержинск Новгородской области (молодежь без высшего образования – две фокус-группы; население среднего возраста без высшего образования – две фокус-группы; пенсионеры без высшего образования – две фокус-группы);

- 6 фокус-групп в городе Новотроицк Оренбургской области (3 фокус-группы с работниками металлургического комбината; 3 фокус-группы с населением города: мужчины и женщины среднего возраста, пенсионеры);

- 2 фокус-группы в городе Екатеринбург (мужчины – представители среднего класса с высшим образованием; студенты технических ВУЗов).

Целью фокус-групп было выявление политических предпочтений различных групп населения в период после выборов президента, включая отношение к кандидатам на президентских выборах, ведущим политическим партиям, профсоюзам и Российской православной церкви, а также к политическим лидерам местного и регионального уровня.

На фокус-группах выяснялся также перечень наиболее важных проблем, волнующих население, оценивался запрос (либо отсутствие запроса) на политические и социально-экономические изменения в стране.

Респондентам предлагалось просмотреть видеоролики с выступлениями А. Кудрина, Д. Рогозина, А. Навального, которые впоследствии обсуждались на фокус-группах. Также участники фокус-групп познакомились с двумя документами: «Обращение инициативной группы» и «Заявление Независимого профсоюза горняков России».

В апреле–мае 2012 года был проведен второй этап исследования, в рамках которого было продолжено изучение отношения населения к политическим лидерам разного уровня, включая лидеров местного и регионального масштабов, а также к начинающим федеральным политикам, представителям внесистемной оппозиции и партийным лидерам «второго эшелона» политических партий, представленных в Государственной Думе. Цель второго этапа состояла в поиске популярных политических лидеров, выявлении причин этой популярности и ее влияния на установки в отношении федеральных и региональных властей.

Необходимо отметить, что изначальная гипотеза о потенциально популярных лидерах подтвердилась лишь в небольшой степени. Причины и следствия этого подробно освещены в докладе.

В рамках второго этапа было проведено 20 фокус-групп в различных городах России. В городе Владимир было проведено 12 фокус-групп (две волны по 6 групп), на которых респондентам предлагалось просмотреть видеоролики с выступлениями следующих политиков и общественных деятелей: А. Навальный, В. Егоркин, В. Мединский, В. Рыжков, В. Якеменко, Г. Гудков, Д. Гудков, Е. Ройзман, И. Пономарев, К. Крылов, Л. Волков, О. Дмитриева, О. Нилов, С. Неверов, С. Удальцов.

В ходе второго этапа было проведено также восемь фокус-групп в городах, в которых прошли выборы мэров: 3 фокус-группы в городе Ярославль, 2 фокус-группы в городе Черноголовка, 2 фокус-группы в городе Тольятти, одна фокус-группа в городе Астрахань. В названных городах, за исключением Астрахани, в ходе недавно прошедших выборов на должность мэров победили депутаты от оппозиции. В Астрахани депутат от оппозиции не победил, но затяжной политический конфликт и обвинения в фальсификации выборов также предоставили возможность оценить реальные взгляды жителей на политическую ситуацию в условиях ставшего фактически конкурентным политического предложения.

Также в ходе второго этапа было проведено исследование методом индивидуального глубокого интервью настроений участников массовых оппозиционных митингов в Москве с целью выяснения их настроений после разгона шествия и манифестации на Болотной площади 6 мая 2012-го года. Всего было проведено 20 таких интервью.

К работе над анализом полученных данных наряду с социологами были привлечены психологи, которые выдвинули специфичную трактовку этих данных с позиций *теории когнитивного диссонанса*. Этот аспект также подробно освещен в докладе.

2. Отношение к властям и запрос на изменения

2.1. Направление и динамика политических изменений

Исследование свидетельствует о сохранении устойчивой тенденции к нарастанию недовольства населения, эрозии базы политической поддержки власти в центре и на местах, а также к усилению спроса на изменения в различных сферах и на обновление персонального состава руководителей в центре и на местах.

Вместе с тем протестная составляющая недовольства ослаблена во всех слоях общества. Готовность к публичным протестам не сошла на нет, но присутствует в латентной форме. В целом уровень агрессии респондентов понижен. Они не проявляют склонности к обострению общественных конфликтов и к открытой политической конфронтации. Агрессивно настроенные политики и призывы к конфронтации и действиям конфронтационного характера не находят ощутимой поддержки и вызывают явное неприятие большинства.

Того возбужденного психологического состояния и готовности к активным протестным действиям, которые сейчас характерны для активных участников массовых акций протеста на Болотной площади и Чистых прудах, в наших фокус-группах мы практически не наблюдаем. Не высказывается и однозначной поддержки и сочувствия действиям митингующих в Москве. Даже в фокус-группах из среднего класса крупных городов – Москвы и Екатеринбурга –

установки на активное выражение протеста просматриваются слабо. Это говорит о том, что несмотря на массовость московских протестов по меркам столицы в общероссийском масштабе протестующие по-прежнему являются незначительным меньшинством, обособленным от массовых слоев населения.

Разумеется, сложившуюся ситуацию не следует рассматривать как признак отсутствия у митингующих возможностей влияния на политический процесс. Напротив, как будет показано в разделе 5, это влияние весьма значительно и непропорционально велико по отношению к доле протестующих в российском населении.

Протестную активность респонденты обуславливают дополнительными гипотетическими изменениями к худшему, которые непосредственно затронули бы их чувствительные личные интересы. Новое ускорение этим процессам могут придать события, наступление которых в данный момент мы уверенно прогнозировать не можем, – например, начало второй волны экономического кризиса, вызванное падением цен на рынках энергосырьевых товаров.

- *Безусловно, я не жду изменений в лучшую сторону с приходом Путина, он у власти уже больше десяти лет, но в стране упадок, количество проблем только нарастает, во всех отраслях экономики, сырьевой сектор, и больше ничего у нас нет (Москва, мужчина, средний класс, 36 лет, высшее образование).*

- *Мы все сидим на этой трубе, и зависим от цен на нефть, что, конечно, подрывает нас как государство, производство отсутствует, и если сейчас наступит волна очередного кризиса, неизвестно, чем все закончится (Екатеринбург, мужчина, 47 лет, высшее образование).*

2.2. Эрозия поддержки властей

Проведенное нами исследование свидетельствует об ослаблении поддержки федеральных властей со стороны массовых групп населения, включая средний класс и другие слои, не только в крупнейших, но и в малых и средних городах. Однако масштабы этого явления у среднего класса крупных городов и у других социальных групп различаются.

Средний класс крупнейших городов для власти практически потерян. Это выражается в утрате поддержки Путина, партии власти и в неодобрении политического статус-кво.

- *К Путину отношение резко отрицательное, также и к «Единой России». Начиная с кадровой политики во власти, далее коррупция и огромное количество других претензий, страну фактически развалили (Москва, мужчина, средний класс, 46 лет, высшее образование).*

- *Я бы голосовал за кого угодно, главное против нынешней власти, я хотел донести до властей, я считал важным положить свой голос именно на эту чашу весов – на чашу весов людей, которые разделяют правые ценности, либеральности, всего, того, что он губит (Москва, мужчина, средний класс, 35 лет, высшее образование).*

- *То, что сейчас происходит в верхних эшелонах власти, напоминает пир во время чумы. Страна стала полицейским государством, все разговоры на счет борьбы с коррупцией, все только слова. Деньги уходят в песок. Законы на местах не исполняются. Путин все запустил. Надо менять всех. Старые кадры сидят, уже мхом покрылись (Екатеринбург, мужчина, средний класс, 48 лет,*

высшее образование).

- *У меня негативное к нему отношение. Вообще, законы издаются, они не выполняются, кто что хочет, тот и творит на местах. И никакого контроля. В стране полный застой, во всем (Новотроицк, мужчина, 45 лет, без высшего образования).*

За пределами среднего класса такое мотивированное неприятие власти встречается реже, но там тоже наблюдается отчетливая эрозия поддержки властей. Она выражается как в количественном сокращении сторонников Путина, так и в ослаблении их мотивации. Среди голосовавших за Путина на последних выборах преобладают негативные, а не позитивные мотивы. Наиболее распространенная мотивация голосования за Путина – это отсутствие приемлемой альтернативы. Другой распространенный мотив – уверенность в том, что неучастие в выборах, испорченный бюллетень и даже голосование за других кандидатов не могло изменить результата. Все другие мотивации, особенно позитивные, выражены гораздо слабее. Даже признание прошлых заслуг, которое еще год назад было одним из основных аргументов поддержки Путина во всех слоях населения, сейчас встречается не повсеместно.

- *Не было выбора. Голосовал за Путина. Надо признать, что альтернативы как таковой Путину приличной особо не было. И могла бы она быть при существующей власти – это еще вопрос. Думаю, что нет, к сожалению (Екатеринбург, мужчина, средний класс, 52 года, высшее образование).*

- *Да, пришлось голосовать за Путина. Путин, он, сами знаете, что раз Путин полез, все уже без вариантов, он однозначно будет президентом, голосуй – не голосуй (Новотроицк, мужчина, 39 лет, без высшего образования).*

- *Да, голосовала за Путина, других вариантов просто не было. Не очень охотно, но на данный момент выбирать больше некого. Разумной альтернативы нам не предоставили никакой (Дзержинск, женщина, 38 лет, без высшего образования).*

- *Почему за него голосовал? Я знал, что он будет итак президентом. Я телевизор смотрю и общаюсь просто с людьми. Я знал, что многие идут за Путина. Стабильность? Вот все люди думают про эту якобы стабильность, за нее и голосуют. Он мог бы он достичь большего, мог бы сделать больше. А почему это происходит – я не знаю (Дзержинск, мужчина, 45 лет, среднее образование).*

Наблюдается маргинализация мотивированных сторонников Путина и существующей власти. Нам удалось обнаружить локализованные очаги мотивированной поддержки, но такие очаги были относительно немногочисленны и не охватывали массовые группы. Например, таких сторонников мы обнаружили в Оренбургской области, среди специально отобранной группы формального заводского актива, которая, по первоначальному замыслу, должна была прояснить состояние протестных настроений на предприятии, но на деле оказалась очень лоялистской.

В Москве мы выявили достаточно однородный сегмент убежденных лоялистов среди молодых людей без высшего образования. Но в других городах этот сегмент демонстрировал иные настроения, в том числе в одном из них отличался повышенной оппозиционностью. При этом у молодых девушек в Москве, наоборот, отчетливо наблюдалось размывание поддержки Путина, хотя осенью прошлого года для этого сегмента тоже была характерна ярко выраженная поддержка Путина и «Единой России». У аналогичной группы в

одном из средних городов оказалось сильно выраженное критическое мышление по отношению к властям. Это говорит о том, что поддержка властей перешла главным образом в слои, где в принципе не формируются устойчивые позиции, а политические взгляды отличаются повышенной подвижностью. Особенно это касается молодежи, для которой характерна повышенная изменчивость взглядов по мере взросления.

Наряду с маргинализацией мотивированных сторонников Путина происходит заметное усиление мотивированных оппонентов Путина и действующей власти в целом.

- *Путин – это, мне кажется, уже какой-то пройденный этап. Он ничего не сделал для страны, почему мы должны его выбирать? Нужна смена власти, смена курса (Москва, женщина, 43 года, среднее специальное образование).*

- *К Путину очень много претензий, многие реформы, проводимые его командой, просто вопиющие, с этой полицией, ЕГЭ, и куча других примеров, то, что мы кормим фактически Кавказ, все, что он делает, не приносит никакого эффекта положительного (Екатеринбург, мужчина, 49 лет, высшее образование).*

- *Да потому, что у него слова расходятся с делом. Чечню отстроили, а Дзержинск гибнет. А Путин – ну, перед ним задачи стоят, которые он решить не может, или не хочет, или не собирается решать (Дзержинск, мужчина, 63 года, среднее образование).*

- *Идет разбазаривание страны на Запад, понимаете? Воровство с молчаливого согласия и с подачи Путина. Его надо скорее снимать. Убирать от власти подальше, а его на шесть лет выбирают. Что дальше будет, даже страшно подумать об этом, неужели вы думаете, он что-то начнет делать для страны? (Дзержинск, мужчина, 67 лет, среднее специальное образование).*

Существенным элементом в эрозии мотивированной поддержки служит то, что и Путин, и Медведев стали восприниматься как недостаточно современные лидеры. Их облик, поведение и политическая риторика начинают диссонировать с изменениями, которые происходят в общественной жизни, и население все более отчетливо это осознает.

2.3. Запрос на изменения

На сегодня сформировался устойчивый и массовый запрос на серьезные изменения ситуации в стране. Он объединяет практически все слои городского населения во всех наблюдавшихся регионах. Нам лишь пару раз удавалось наблюдать фокус-группы, в которых преобладало мнение о нежелательности каких-либо серьезных изменений в стране.

Что особенно важно, перечень наиболее серьезных, мотивирующих проблем, которые ассоциируются с необходимостью изменений, является коротким и мало меняется в зависимости от возраста, пола, социального положения и региона. В их число входят, прежде всего, проблемы здравоохранения, образования, ЖКХ, личной безопасности и эффективного правосудия.

Отличительной особенностью территорий с повышенным уровнем загрязнения окружающей среды является выдвигание на первый план проблемы экологии. Но во всех остальных случаях она отходит на второй план. Но в России загрязнение окружающей среды распределено крайне неравномерно по

территории страны. По некоторым данным, 6% всех твердых выбросов в стране приходится на Норильск, который расположен в зоне низкой плотности населения. Основное число выбросов в стране приходится на несколько десятков городов, в то время как для большинства населения проблемы экологии стоят гораздо менее остро, чем в других развитых и развивающихся странах.

Дополнительными проблемами «второго эшелона» являются традиционные для населения темы плохих дорог, упадка промышленности и сельского хозяйства, а также тема национализации ресурсных отраслей, которая регулярно возникает в группах, не относящихся к среднему классу.

Важный вывод состоит в том, что в плане идентификации приоритетных проблем российское общество по-прежнему является сравнительно однородным и предъявляет в основном идеологически нейтральный, прагматичный и рациональный запрос на изменения. За исключением некоторых тем «второго эшелона», – прежде всего темы национализации и форсированного развития промышленности и сельского хозяйства за счет помощи со стороны государства, – основные проблемы обусловлены неэффективностью институтов и «провалами рынка». Их успешное решение в любом случае потребует вмешательства со стороны государства и активизации усилий гражданского общества. Это облегчает поиск массового консенсуса по ключевым вопросам экономической и социальной политики.

Различия в восприятии приоритетных проблем по линии «средний класс – прочие массовые слои» в основном не носят антагонистического характера. В значительной мере они связаны с расстановкой акцентов. Средний класс Москвы делает упор на тему правосудия и правового государства, а в других слоях чаще распространен запрос на расширение государственного вмешательства в реальном секторе экономики.

Кроме того, как уже отмечалось, для среднего класса характерна повышенная оппозиционность, но с учетом повсеместной тенденции на дальнейшее ослабление поддержки существующей власти это различие тоже едва ли носит принципиальный характер.

В предыдущем докладе мы сформулировали предположение о вероятном нарастании антагонистических противоречий между средним классом и другими массовыми слоями по поводу перераспределения ресурсов через государственный бюджет. Но полученные результаты заставляют нас скорректировать этот тезис. В наших фокус-группах такие конфликты хотя и просматриваются как потенциальные, но не акцентируются респондентами. Приоритетных вопросов, по которым позиции среднего класса и других массовых слоев совпадают, гораздо больше, чем вопросов, по которым возникают противоречия.

Отчасти эта конвергенция запросов объясняется тем, что у населения за пределами среднего класса, как это было в 1990-е годы, не просматривается безусловного стремления решать все существующие проблемы путем наращивания государственных расходов. Более того, представители прочих массовых слоев, подобно представителям среднего класса, стали чаще высказывать повышенную заинтересованность в укреплении правового государства и в решении проблем образования, здравоохранения и ЖКХ не путем механического наращивания государственных расходов, а путем улучшения работы институтов в соответствующих сферах. Другим проявлением сближения

запросов является то, что представители как среднего класса, так и других массовых слоев в равной мере поддерживают необходимость дальнейшего увеличения расходов на повышение пенсий и оборону. Наконец, практически не различаются взгляды этих социальных групп в вопросах международной политики и восприятию внешних угроз.

- *Перемены нужны обязательно. Причем серьезные, масштабные. Производством, конечно, надо заниматься. Сейчас происходит медленное вымирание всего. Вот даже если где-то хоть немного что-то делается, то это совсем мало, и на фоне всеобщей ситуации все равно происходит разрушение всех отраслей, во всех отраслях полное вымирание. Необходимо поднимать производство, решать проблемы ЖКХ, здравоохранения (Екатеринбург, мужчина, средний класс, 47 лет, высшее образование).*

- *Нужно все менять. На мой взгляд, идет полный развал государства, просто по всем направлениям. Любое направление взять – если его проанализировать. Сейчас у нас не самое лучшее образование в стране. Медицина, лечат все хуже. Силловые структуры – тоже полный развал. Пожарные части, ЖКХ. Вот, на мой взгляд, везде идет разруха. И прямо идет целенаправленно. То есть принимаемые ими концепции, они как-то только на бумаге. Никаких вот планов, просто на бумаге есть какие-то общие фразы, а конкретики нет никакой (Дзержинск, мужчина, 52 года, среднее специальное образование).*

- *Перемены нужны, естественно. Нужно чтобы принимали нормальные законы, потому что практически 80% законов в Думе принимаются для того, чтобы потом на них заработать. Должна быть реальная борьба с коррупцией, надо сельское хозяйство наконец поднимать, проблем множество (Новотроицк, мужчина, 53 года, среднее образование).*

- *В стране перемены, конечно, нужны. Необходима чистка структур власти. Порядка полугода, года – это проверки должны быть какой-то структурой, которая была бы независима от власти, вот и все. То есть противовес какой-то нужно создавать. Но можно и революционные изменения сделать, поскольку они ведут обычно, если они грамотно это делали, грамотно выстроены, то они ведут к более быстрому изменению, к подъему страны (Москва, мужчина, средний класс, 35 лет, высшее образование).*

Население хорошо сознает, что российская власть попала в колею персонифицированной политики и что вместо декларируемого кадрового обновления пока получается одна большая рокировка. В результате перестановок в верхних эшелонах власти мало кто выбывает из кадровой обоймы и почти каждому подыскивается новое место. Новых лиц во власти практически не возникает. Между тем, массовые слои населения демонстрируют явную усталость от правящей элиты в целом и предъявляют запрос на масштабное кадровое обновление верхнего эшелона власти на центральном, региональном и местном уровне. Отсюда – интерес и внимание к свежим политическим фигурам федерального уровня, к потенциальным политикам новой волны и к оппозиционным кандидатам на местных выборах.

Собственно, с рокировкой Путина и Медведева большинство населения на время уже смирилось, хотя, скорее, из чувства безысходности, нежели из уверенности в правильности такого подхода. Но зато убежденность в

необходимости практически полного обновления состава правительства, то есть тех, кто находится непосредственно под ними, – почти единодушная.

- *Хочется верить, что будет какое-то обновление политического состава. Если они будут честны с народом, если они смогут свой голос донести (сейчас их действительно зажимают и в СМИ не дают им выступить), если народ их услышит, то должна уже появиться хорошая альтернатива (Владимир, мужчина, 37 лет, высшее образование).*

- *Новые лица в политике – это хорошо, конечно, и надо еще закон принять, чтобы нельзя было заниматься политической деятельностью несколько сроков, надо перерыв четыре года делать, потому что устаешь от всех этих ребят, которые просто находятся в Думе по десять лет, и не видно действий. Чтобы была на самом деле какая-то ротация состава, и можно было уже понять, это из-за того, что новых лиц нет, или потому что страна такая, или потому что Дума всех портит (Владимир, мужчина, 46 лет, среднее специальное образование).*

- *Новые люди уже появились, мы их видим, у них есть рост. Пять–шесть лет впереди, перспектива роста у них большая. Мы сейчас вошли в такой период разрухи. И вот эти лидеры, молодые парни, Удальцов, Навальный, – ребята, которые, в принципе, правильной дорогой идут (Владимир, мужчина, 65 лет, среднее образование).*

- *Может быть, Путин боится конкурентов. Примерно таким же человеком оказался и Медведев. Хотя мне хотелось верить, что это не так. Но потом он стал ужасно раздражать, после рокировки особенно (Владимир, мужчина, 52 года, высшее образование).*

- *У нас в стране, 140 миллионов человек населения, все личности. Но в силу того, как сейчас идут дела во власти, какую политику они ведут, мы просто не знаем об этих людях. И когда я слышу эту фразу: «Кто, если не Путин?» Да, кто угодно! А каких-то конкретных людей я назвать не могу, потому что я их не знаю, благодаря Путину (Владимир, женщина, 39 лет, высшее образование).*

Аналогичный запрос формируется на региональном и муниципальном уровнях. Примерами такого запроса являются Ярославль, Тольятти, Таганрог и Черноголовка, где победили альтернативные кандидаты на пост мэра. Их победа – результат формирующегося запроса на кадровое обновление и усталость от старых лиц в региональной и местной властях. Фокус-группы, проведенные еще до отставки губернаторов Московской, Самарской и Ярославской областей, показывают, что население было недовольно действующими губернаторами и рассчитывало на их замену.

- *И этот назначенец, который приехал сюда, это единоросс, правая рука Путина. Да у меня сразу было отношение к нему отрицательное, потому что он назначенец из Москвы. То есть это их команда, он будет плясать под дудку Москвы. Для местных он ничего делать не будет, потому что он не заинтересован – он не местный человек, который заинтересован в развитии региона. Он здесь не живет, – он здесь отработает, срок подойдет, и он уедет в Москву обратно. Его, однозначно, там поставят еще куда-то дальше рулить (Тольятти, мужчина, 47 лет, среднее специальное образование).*

- *Я считаю, что давно пора его убирать, это позорище. Он должен был уйти в отставку давно. Столько с ним было ситуаций. Столько лет ничего не делать в регионе, да еще и в таком. Почему его не меняли, неужели некому*

больше управлять, столько проблем в области, все на одном месте, ничего не решается (Черноголовка, женщина, 56 лет, высшее образование).

- Вот пример Громова. Он для области ничего хорошего не сделал. Человек ни о чем. А его замечательный заместитель финансовый... так скромненько, взял миллион и пропал. И все молчат, все хорошо, никто ни за что не отвечает, полная безнаказанность на всех уровнях (Черноголовка, мужчина, 36 лет, высшее образование).

- Область – это провал, вот для меня лично. Я ни сном, ни духом, что вообще, где и как. Наверное, это, как минимум, никакой чиновник, как было сказано. Сколько было мощного компромата на Громова, что и воровал, и то, и се. Но вообще, люди имеют тенденцию портиться, особенно на высоких постах. Особенно на третьем сроке. Это нереально (Черноголовка, мужчина, 46 лет, высшее образование).

- Раньше он тоже занимал какой-то пост, но область точно не помню, к сожалению. У него уже был бизнес, была недвижимость, и в какой-то степени он был не рад этому назначению. И наверно, каким-то образом это отразилось и продолжает отражаться на его профессиональной деятельности. Он просто ничего не делает, не занимается областью (Ярославль, женщина, 47 лет, среднее образование).

- Наш губернатор вообще безликий, да, личность такая никакая. Вот сколько он просидел уже лет, пора уже было что-то сделать. Если в области его не слышно, мы в Ярославле живем. Какие-то проекты, деньги, я не знаю, как действительно тысячелетие прошло. То есть никакой ответственности ни за что, только именно красивые комсомольские речи, в общем-то, результатов нет пока, наверное, и не будет (Ярославль, женщина, 57 лет, среднее образование).

Власть в ее нынешнем состоянии не сможет обеспечить быстрые сдвиги к лучшему ни по одной из приоритетных задач, формирующих массовый запрос на изменения. Во многом само выдвигание этих проблем на первый план в массовом сознании стало следствием хронической неспособности властей проводить успешные институциональные изменения в перечисленных сферах.

Характерным примером служит реформа полиции, которая упоминается респондентами почти исключительно как пример пропагандистской смены вывески, призванной камуфлировать отсутствие реальных улучшений.

Тема эффективности оборонных расходов может представлять особый интерес. Согласно полученным нами результатам, поддержка населением масштабного наращивания военных расходов является строго обусловленной и предполагает результативное использование средств в интересах реального укрепления обороноспособности. В этом смысле решение быстро нарастить оборонные расходы является для властей своего рода миной замедленного действия. Обеспечить эффективное расходование выделенных средств при столь масштабном наращивании расходов будет практически невозможно, что рано или поздно вызовет дополнительное массовое разочарование.

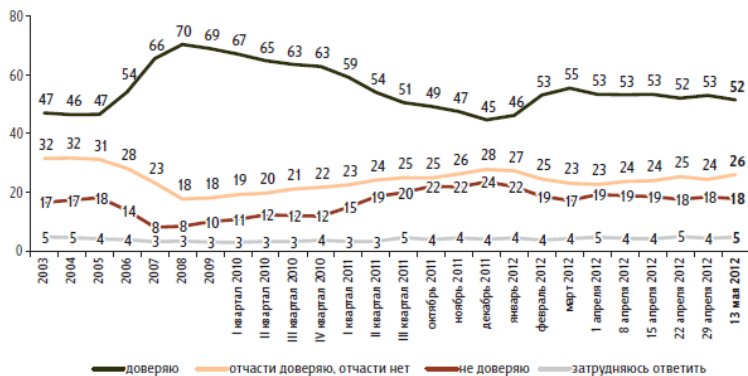
Отсутствие видимого прогресса на направлениях, наиболее востребованных населением, может привести к быстрому исчерпанию и без того ослабленной поддержки правительству Медведева и делает вероятной досрочную смену кабинета.

2.4. Рейтинги доверия и когнитивный диссонанс

Опросы общественного мнения, проводившиеся в течение первых месяцев 2012 года, как до, так и после президентских выборов, демонстрируют снижение протестных настроений, восстановление рейтингов доверия В. Путину, Д. Медведеву и партии «Единая Россия». В настоящее время рейтинги стабилизировались на уровнях, характерных для периода до начала их резкого падения в 2011 году.

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете В. Путину? (Карточка, один ответ.)

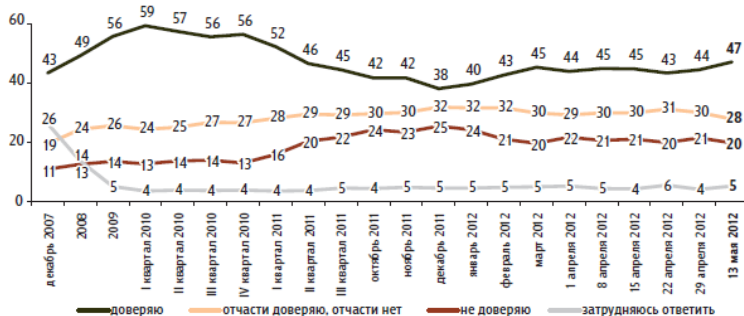
данные в % от всех опрошенных



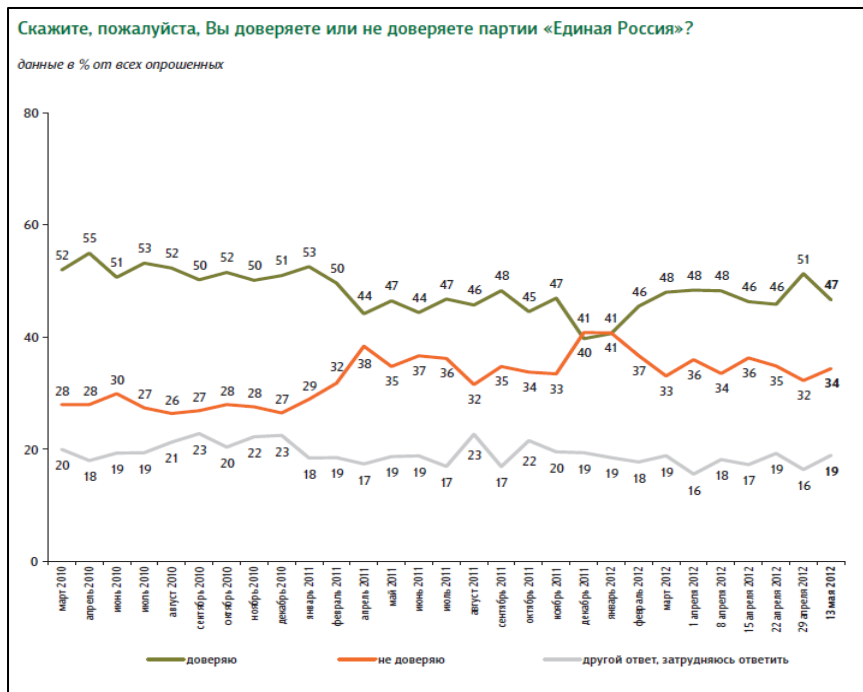
До 24 февраля 2008 г. вопрос задавался в следующей формулировке: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете президенту Российской Федерации Владимиру Путину?»; с 8 марта по 27 апреля 2008 г.: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете Владимиру Путину?»; с 18 мая 2008 г. по 13 марта 2011 г.: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете главе правительства РФ Владимиру Путину?»

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете Д. Медведеву? (Карточка, один ответ.)

данные в % от всех опрошенных



С 22 декабря 2007 г. по 24 февраля 2008 г. вопрос задавался в следующей формулировке: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете первому вице-премьеру правительства России Дмитрию Медведеву?»; с 8 марта по 27 апреля 2008 г.: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете Дмитрию Медведеву?»; с 18 мая 2008 г. по 13 марта 2011 г.: «Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете президенту РФ Дмитрию Медведеву?»



Источник: данные ФОМ.

Официальные социологические агентства интерпретировали это как признак нормализации политической обстановки и восстановления доверия к власти.

В свете обозначившейся тенденции падение рейтингов во второй половине 2011-го года представляется временной аномалией, обусловленной главным образом временным накалом предвыборных эмоций. Последовавшее за этим повышение доверия рассматривается как возврат к политической норме, который предвещает стабилизацию политической обстановки в стране и знаменует благополучное для властей завершение политического кризиса.

Проведенные нами фокус-группы свидетельствуют о низкой склонности населения к протестам, агрессии и конфронтации, что вполне согласуется с официальными данными. Но они не позволяют интерпретировать восстановление рейтингов Путина, Медведева и «Единой России» как свидетельство возвращения доверия к власти в прежнее докризисное русло. В свете полученных нами результатов повысившиеся рейтинги доверия имеют иную природу.

В новых фокус-группах мотивированная поддержка Путина, Медведева и «Единой России» быстро отходит в прошлое. Мотивированные сторонники власти встречаются значительно реже, а мотивированные оппоненты – гораздо чаще, чем в фокус-группах годичной давности, проведенных до начала падения

рейтингов доверия. Одних только сравнительно малочисленных мотивированных сторонников Путина и Медведева для получения рейтингов на уровне свыше 50% уже недостаточно.

Наиболее распространенной в новых фокус-группах оказалась позиция вынужденного голосования за Путина в виду его безальтернативности. Эта группа респондентов устала от Путина и Медведева, негативно воспринимает рокировку тандема и предъявляет спрос на более современного лидера, с которым ни Путин, ни Медведев уже не ассоциируются и который пока не обнаруживается среди известных политических деятелей.

Но в бинарном опросе «доверяю / не доверяю» часть респондентов с такими взглядами должна была бы попасть в число доверяющих. Без их присоединения рейтинги доверия, превышающие 50%, недостижимы. Подобный результат даже с большой натяжкой трудно расценивать как восстановление доверия к власти до предкризисного уровня.

Но что могло заставить респондентов, поддерживающих Путина и Медведева из чувства безальтернативности, в массовом порядке положительно отвечать на вопрос о доверии к ним?

Как показал психологический анализ материалов фокус-групп, респонденты, поддержавшие Путина ввиду отсутствия других подходящих кандидатов, с большой вероятностью попадали в ситуацию когнитивного диссонанса. Когнитивный диссонанс возникает в случаях, когда человеку приходится делать выбор из равноценных вариантов – одинаково привлекательных или одинаково непривлекательных. Чтобы ослабить внутреннее напряжение после выбора, сделанного в состоянии когнитивного диссонанса, люди на время теряют интерес к отвергнутым альтернативам и стараются преувеличить достоинства избранного варианта. Временный рост рейтингов доверия Путину и Медведеву в этом случае выглядит вполне закономерным.

Явление когнитивного диссонанса в современной психологии и социологии хорошо изучено. Его важной особенностью является непродолжительность, тенденция к затуханию вскоре после того, как событие, вызвавшее когнитивный диссонанс, завершилось. В нашей ситуации затухание когнитивного диссонанса должно проявиться в сокращении числа случаев выражения доверия Путину и Медведеву в социологических опросах по мере ослабления у респондентов потребности оправдать свое голосование за Путина. В таких обстоятельствах трудно рассчитывать на стабилизацию рейтингов доверия. Более реалистично было бы ожидать их снижения.

О том, насколько быстро затухает воздействие когнитивного диссонанса, мы можем судить по изменению отношения к Навальному на примере первой и второй волны фокус-групп, проведенных с интервалом в один месяц. В ходе первой волны, проходившей непосредственно после президентских выборов, участники фокус-групп весьма неохотно обсуждали гипотетическую возможность избрания Навального не только на пост президента, но даже на должность губернатора и мэра. Налицо были признаки временной утраты интереса к альтернативным лидерам после выборов. Но во второй волне фокус-групп, проходившей на месяц позже, обсуждение потенциальных кандидатов на пост президента, губернатора, мэра и лидера новой политической партии из числа политиков «второго эшелона» велось оживленно и с явной заинтересованностью.

При этом, как хорошо видно из таблицы с результатами голосования, Навальный с большим отрывом лидировал во всех номинациях.

Таким образом, если наблюдаемые явления действительно связаны с когнитивным диссонансом, то его действие может оказаться непродолжительным, а снижение рейтингов доверия к Путину и Медведеву может возобновиться уже в ближайшее время (см. Бокс 1).

Бокс 1. Психологическая теория когнитивного диссонанса

Когнитивный диссонанс (от англ. слов: cognitive – «познавательный» и dissonance – «отсутствие гармонии») – состояние индивида, характеризующееся столкновением в его сознании противоречивых знаний, убеждений, поведенческих установок относительно некоторого объекта или явления, при котором из существования одного элемента вытекает отрицание другого и связанное с этим несоответствием ощущение психологического дискомфорта. Теория когнитивного диссонанса была создана Леоном Фестингером в 1957 г.

Теория когнитивного диссонанса основана на следующих постулатах. Во-первых, диссонанс рождает психологический дискомфорт. Поэтому в случае возникновения диссонанса индивид будет всеми силами стремиться снизить степень несоответствия между двумя своими установками, пытаясь достичь консонанса (соответствия).

Диссонанс может возникнуть (и возникает) в любой ситуации, когда человеку предстоит сделать выбор. Причем степень диссонанса будет расти в зависимости от того, насколько важен этот выбор для индивида.

Теория когнитивного диссонанса объясняет, почему люди готовы оправдать свои заблуждения. Человек, совершивший нелегкий выбор или ошибку, склонен оправдывать себя в мыслях, постепенно сдвигая свои убеждения в сторону того, что он поступил правильно (либо что происшедшее на самом деле не так страшно). Таким образом, индивид «регулирует» свое мышление, стараясь уменьшить свой внутренний конфликт.

Вполне объяснимо, что для человека намного проще согласиться с существующим положением дел, подкорректировав свои внутренние установки согласно сложившейся ситуации, вместо того, чтобы продолжать мучиться вопросом, правильно ли он поступил.

Понятно, что существование диссонанса принуждает человека стараться от него избавиться, а если по каким-то причинам это сделать пока невозможно, то уменьшить его. Чтобы уменьшить диссонанс, человек может прибегнуть к четырём способам:

- изменить свое поведение;
- изменить «когницию», то есть убедить себя в обратном;
- фильтровать поступающую информацию относительно данного вопроса или проблемы;
- признать свои ошибки и поступить в соответствии с новым, более полным и ясным пониманием проблемы.

В ослаблении диссонанса важную роль играет фактор времени, которое «залечивает раны», а также развитие внешней ситуации. Проблема, породившая диссонанс, рано или поздно начинает уходить из актуального поля или вообще

снимается жизнью (утрачивает актуальность). В этом случае напряжение, создаваемое диссонансом, ослабевает и сходит на нет.

Источник: Л. Фестингер. Теория когнитивного диссонанса. / Пер. с англ. А. Анистратенко, И. Знаешева. – СПб.: Ювента, 1999. – 318 с., ил.

2.5. Сужение пространства для радикального популизма

Запрос на обновление политической риторики ни в коей мере не обещает возврата в демагогическую риторику 90-х, которая была эмоциональной, агрессивной и обвинительной, а также нереалистичной и малосодержательной.

Сегодня мы имеем дело с более зрелым населением, склонным к логическим размышлениям, а также весьма прагматичным и трезвым. В этом смысле, все общение с ним – это общение по существу, когда политику требуется докопаться до реальных повседневных проблем и продемонстрировать способность их успешно решать на местном уровне. Население стало менее восприимчиво к популистскому стилю политического взаимодействия. Оно требует правдивых ответов и обещаний, которые на деле исполнимы. При этом доверие авансом не дается никому, а завоевывается в результате исполнения обещаний, максимально приближенных к повседневным запросам населения. Это еще более усложняет задачу политического популиста, чья стратегия строится, как правило, на раздате невыполнимых обещаний.

Ослабление популистского запроса выражается и в том, что антикоррупционная риторика в чистом виде оказалась недостаточно мотивирующей. Об этом свидетельствует и довольно вялая реакция наших респондентов на антикоррупционные ролики с участием А. Навального.

- *Не знаю, Навальный, конечно, молодец, но болтает много и как-то ему нет доверия. У него одно направление хорошо развито. Это вот то, в чем он долго работал. Это вот как раз антикоррупционные схемы и так далее, но больше он ни в чем не силен, он не представляет себе, что такое внешняя политика, что такое внутренняя политика. Это вообще не его вопрос. А это ведь не единственный серьезный вопрос. Этим все проблемы наши глобальные не решить (Москва, мужчина, 35 лет, высшее образование).*

- *Да, разговор на самом деле этот идет давно уже про коррупционеров и прочее, но результатов мы, скорее всего, никаких не достигнем. Сейчас все говорят много, но доверия нет никому в результате, так как одна демагогия и слова. Где реальные предложения, и дела? (Екатеринбург, мужчина, 49 лет, высшее образование).*

- *Да, коррупция действительно идет сверху, при распределении госзаказов такие откаты немислимые. Если там, когда госзаказы перераспределяют, откаты идут, то чего уж говорить о низких слоях. На низу ловят мелкую рыбешку, потом показывают. А чего это? Это ни о чем. Это болтология (Екатеринбург, мужчина, 39 лет, высшее образование).*

- *Я думаю, что это не единственная проблема и не стоит на ней заикливаться. Навальный строит на этом всю свою риторику. По-моему, это не единственное, с чем необходимо бороться и не единственное, что тормозит развитие общества, не только коррупция (Москва, мужчина, 42 года, высшее образование).*

- *Мы сыты уже этими обещаниями, сейчас обещают все и обо всем, но очевидно, что в этом правды нет. Так мы слушали и Путина, и других наших лидеров, уже невозможно это слушать. Борьба с этим, борьба с тем... а реально все стоит на месте, или разваливается (Ярославль, женщина, 51 год, среднее специальное образование).*

В целом, коррупция, конечно же, раздражает. Но, как правило, люди не находят очевидной личной выгоды в ее ликвидации. Если в городе плохие дороги, протекает канализация, отсутствуют лекарства в больницах и так далее, такие проблемы выходят на первый план и принимаются гораздо более серьезно.

- *У нас в стране борьба с коррупцией – это бич. Эти все коррупционные сети, их надо срочно убирать. Но что говорить о глобальной борьбе, если у нас по дороге проехать невозможно, ямы, все развалено, ничего не делается в городе (Дзержинск, мужчина, 46 лет, среднее образование).*

- *Мы наблюдаем коррупцию везде, во всем. Это проблема, которую мы не можем решить десятилетиями. Но когда под носом у тебя канализация прорвалась и течет, и ни один день, то нужно эту проблему решить для начала (Новотроицк, мужчина, 56 лет, среднее специальное образование).*

- *Про коррупцию – это не основное как бы направление. Коррупция – это когда берут, да, а когда разговаривают – это другое. Когда молоко не доходит до заведующей детского сада или лекарства в больнице, вот что надо решать. Подъезд начали делать, не доделали, оставили ведра, все оставили и ушли. И больше никто там не появлялся. Слава Богу, они успели доделать крышу одного дома. Выделили на всю улицу, отремонтировали один дом. Все знают, что деньги украдены были. Внаглую украдены (Самара, мужчина, 42 года, среднее образование).*

И это предполагает совсем другую риторику. Она более комфортна для политиков рациональных, думающих и образованных, а не для ярких бессодержательных демагогов.

Едва ли можно эффективно эксплуатировать и запрос на национализацию ресурсных отраслей, который разделяет большинство населения, не относящегося к среднему классу. Ведь на практике основная часть нефтяной промышленности и практически вся газовая отрасль уже находятся под контролем государства. Масштабное присутствие государства просматривается и в других ресурсных отраслях (пример – крупнейший в мире производитель титана «Корпорация ВСМПО-АВИСМА»). А планируемые вложения государства в капитал предприятий оборонного сектора превысят ожидаемую выручку от всей программы приватизации на ближайшие несколько лет.

Скорее, на этих настроениях можно строить кампанию по противодействию приватизации, чем кампанию по форсированной национализации. При этом массовый средний класс запрос на национализацию не разделяет и на этой почве широкая общественная консолидация представляется затруднительной.

Таким образом, массовой социальной почвы для радикального популизма мы не обнаруживаем: явно отсутствуют признаки того, что в случае ускоренной политической демократизации российский Уго Чавес или Александр Лукашенко может с легкостью завоевать страну и получить поддержку большинства населения.

2.6. Восприятие внешних угроз и внутренних межэтнических конфликтов

Проведенное исследование выявило существенные различия в восприятии внешних угроз и внутренних межэтнических конфликтов. В отношении внешней политики у российского населения наблюдается исключительная однородность предпочтений, которые мало различаются в разрезе возраста, социальных групп и регионов. Подавляющее большинство респондентов воспринимает между-народную политику сквозь призму внешних угроз. Смысл угроз формулируется почти всегда одинаково: Россия – это страна, богатая ресурсами и территорией, а другие государства будут пытаться их отнять с помощью силы. Главный вывод состоит в том, что Россия находится во враждебном окружении и должна иметь сильную армию для защиты от внешних угроз. При этом основным стратегическим противником рассматриваются США и западный мир в целом.

- *Все страны уважают силу, всегда. Если бы у России не было армии, не было бы военной техники, с нами бы вообще не считались. Я считаю, что если бы у нас сейчас не было таких военных ресурсов, которые мы имеем (я знаю, что Россия сейчас на первом месте по вооружению самому сильному, по тем же самым ядерным боеголовкам), нашу территорию просто уже давно, половину точно, отсеки бы у нас. На нас напали бы и Китай, и Япония. Народу там больше, воевать есть кому и, соответственно, нас бояться, если не идут на нас (Москва, мужчина, 26 лет, среднее специальное образование).*

- *Любое государство должно уметь защищаться. А чтоб защищаться, нужна сильная армия. Потому что сегодня у нас угрозы нет как будто, а завтра уже есть, да сегодня и Америка, и остальной западный мир вражески настроены. Америка, в первую очередь, смотрит на того, кто сильный партнер, кто не сильный партнер. Если наша армия будет хотя бы на том же самом уровне, что и американская, разговаривать будет на политическом уровне гораздо легче (Екатеринбург, мужчина, 46 лет, высшее образование).*

- *Сила обязательно нужна. Нужно ее показывать, нужно ее показывать только для того, чтобы иметь хоть какую-то позицию на международных отношениях, чтобы нас выслушивали. И в сложившейся сегодняшней мировой ситуации, когда Восток просто Запад захватывает, да, так скажем, она обязательно нужна, и нужно ее только наращивать (Дзержинск, мужчина, 38 лет, среднее специальное образование).*

- *Россия очень богатая страна. И вооружение необходимо, надо охранять границу. Почему наша армия, она вся сейчас коррумпирована? На востоке у нас не защищено, там китайцы уже заселили. На юге России – там тоже беспредел творится. Надо укреплять армию (Дзержинск, женщина, 49 лет, среднее специальное образование).*

Мотив защиты от внешней угрозы является достаточно сильным, и сопоставим по значимости с приоритетными проблемами, обозначенными выше. Большинство респондентов поддерживает наращивание военных расходов, даже если оно существенно ограничивает возможности финансирования образования, здравоохранения и пенсий. Таким образом, внешняя политика, основанная на теме внешних угроз и антизападной риторике, является для российских властей наиболее значимым якорем, сдерживающим дальнейшее падение политической поддержки властей населением. Неслучайно, согласно репрезентативным опросам, министр иностранных дел Лавров устойчиво является одним из

наиболее популярных министров российского правительства. Так, по данным опроса ВЦИОМа, рейтинг одобрения Лаврова 43%, неодобрения 16% (сальдо + 27%). Более высокий рейтинг одобрения был только у бывшего Министра по чрезвычайным ситуациям С. Шойгу.

(Источник: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112030>)

В условиях сохраняющейся тенденции к ослаблению одобрения населением основных направлений внутренней политики властей, можно ждать попыток компенсировать неудачи во внутренней политике внешнеполитическими действиями, идущими в русле ожиданий населения. В результате, внешняя политика может стать еще менее реалистичной и более индоктринированной, превращаясь в механическую производную от политики внутренней. Это ограничит возможности для проведения гибкого и прагматичного внешнеполитического курса, отвечающего долгосрочным интересам России.

Полученные результаты позволяют также заключить, что, в отличие от внешних угроз – реальных или воображаемых, – внутренние межэтнические конфликты на данном этапе не могут служить средством повсеместной политической мобилизации русского населения, тем более мобилизации на открытую конфронтацию.

Это не исключает существования локальных очагов межэтнической напряженности, а также распространения латентного национализма. Скорее всего, такие очаги существуют в южных регионах европейской части страны, где мы не проводили исследований в рамках данного проекта. Но локальные очаги межэтнической напряженности явно недостаточны для того, чтобы в массовом сознании на общероссийском уровне проблема межнациональных отношений выдвинулась на первый план. Об этом говорит и реакция участников фокус-групп во Владимире на выступление Константина Крылова, лидера националистического «Общероссийского общественного движения». Подавляющее большинство участников этих фокус-групп негативно отзывалось о его политической позиции и указывали, что подобный подход в многонациональной стране приведет к обострению конфликтов на этнической почве.

- *Все националистические интересы – я против них. Один раз уже националистам дали власть в одной стране и это к плохому концу привело. Давно пора было понять, что Россия – явно не для русских. Это многонациональное государство, и к чему это он стал говорить, что якобы нужно только русских в России (Владимир, мужчина, 39 лет, высшее образование).*

- *В том, что он говорит, довольно тонкая грань между мирной революцией и революцией с кровью. Рано или поздно, кто-то все равно эту грань переступит, и это будут те провокаторы, которым это на руку, а в России всегда было это, они были, есть и будут. Нельзя на этих идеях строить политику и свои выступления. Нельзя провоцировать народ на межэтнические конфликты (Владимир, женщина, 53 года, высшее образование).*

- *Я считаю, что такой национализм не имеет никакого права на существование. Потому наша страна испокон века была огромной страной, где жили многие народы. Сейчас это все разбили, и люди разъединены разными связями, вынуждены ездить, зарабатывать, кто как может выживать. И Россия только для русских не должна быть ни в коем случае. Это мое мнение. Я*

категорически против национализма и stalking людей (Владимир, женщина, 38 лет, среднее специальное образование).

• *Мне кажется, очень критичные, радикальные предлагает Крылов идеи. То есть в наше время народ больше волнуют все-таки экономические мотивы и основы в программах политических. А воевать, наверно, не первостепенной значимости вопрос (Москва, мужчина, 34 года, высшее образование).*

Полученные результаты хорошо согласуются с нашими предыдущими исследованиями (см. Бокс 2).

Вместе с тем, в латентном виде националистическая тематика сохраняет свое присутствие в массовом сознании. Об этом, в частности, говорит противоречивость результатов, полученных на фокус-группах при оценке политического восприятия К. Крылова. Как потенциальный кандидат на пост президента, губернатора или мэра он не вызвал интереса. Однако заметное по меркам исследования число участников фокус-групп выразило мнение, что К. Крылов годится на роль лидера политической партии, если партия соответствующей направленности будет создана. По этому результату К. Крылов разделил четвертое место с Е. Ройзманом (см. Таблица 1).

Полученные результаты свидетельствуют, с одной стороны, о явном нежелании со стороны населения практической реализации радикальной националистической повестки, которая, в их понимании, возможна лишь через институты исполнительной власти, а, с другой стороны, – о выражении определенного эмоционального сочувствия такой повестке, поскольку именно в этом ключе в основном и воспринимается голосование за партийные программы. Таким образом, актуализация межэтнической повестки в качестве первоочередной в общероссийском масштабе потенциально возможна, но лишь в случае значительно более широкого распространения острых конфликтов на национальной почве.

Бокс 2. Из исследования конфликтов на этнической почве

Ниже изложены результаты исследования, проведенного в 2002-ом году в двух малых городах России (Красноармейске Московской области и Угличе Костромской области) по свежим следам произошедших в них волнений на национальной почве. Сходные события в разное время происходили и в других городах, в частности, в Кондопоге в 2006-ом году.

Сценарии развития подобных конфликтов практически одинаковы. Поводом для обострения конфликта обычно является драка молодежных группировок, в ходе которой появляются жертвы (в Красноармейске и Угличе по одному погибшему, в Кондопоге – двое). Эти события приводили к возникновению стихийных митингов протеста со стороны коренного населения городов и попыткам погромов «кавказцев», которые, однако, быстро сходили на нет.

В Красноармейске и Угличе националистические организации предпринимали серьезные попытки политизировать стихийные общественные выступления, но безуспешно. По результатам нашего исследования переход идеи

«Россия для русских» из плоскости абстрактного обсуждения в плоскость конкретного политического предложения (например, массовых депортаций) резко снижает количество ее сторонников.

Большинство респондентов склоняются к гораздо более умеренной политической программе. Энергия социального недовольства направляется скорее против коррумпированных городских властей, допускающих неконтролируемый приток мигрантов, а также попустительствующих осуществлению ими незаконной деятельности, включая «захват» местных торговых рынков.

Тезис о том, что население склонно в первую очередь винить местные власти, подтверждают и результаты опроса ВЦИОМ (март 2002 г.), согласно которому 62% респондентов считают, что «южане вытеснили русских с рынка силой и подкупом местных властей». Последняя формулировка довольно точно соответствует тем, которые в массовом порядке звучали в фокус-группах в Красноармейске и Угличе.

Таким образом, требования населения России в первую очередь состоят в том, чтобы в их городах был обеспечен правовой порядок. С этой точки зрения, у людей есть претензии к местным администрациям, которые им абсолютно неподконтрольны. Эти претензии вполне справедливы: администрация не должна быть коррумпирована, торговля на рынках должна быть организована честно, улицы города должны стать безопасным местом для жителей. Эффективный правовой порядок – лучшее средство от радикальных националистических настроений.

Источник:

<http://www.sbelan.ru/content/%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D1%81%D0%B5%D0%B3%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0>

2.7. Окно возможностей для создания новой партии большинства

Первый этап исследования принес исключительно важный и неожиданный для нас самих результат, который заставляет пересмотреть среднесрочный сценарий, сформулированный в предыдущем политическом докладе ЦСР.

Этот сценарий исходил из предположения об усилении политических противоречий между средним классом и другими массовыми слоями на почве перераспределения ресурсов через государственный бюджет. Сценарий предполагал разрушение политической базы существующей партии власти в силу поляризации ее электората и невозможность создания в период до конца 2010-х годов новой правоцентристской партии большинства. В этом сценарии партии, апеллирующие к среднему классу, оказывались в численном меньшинстве и вынуждены были противостоять левопопулистским партиям, апеллирующим к прочим массовым слоям, многочисленность которых и высокая дисциплина голосования обеспечивала им устойчивое парламентское большинство.

В результате реализации такого сценария возник бы дисфункциональный парламент, в котором стремление левопопулистского большинства усилить бюджетное перераспределение блокировалось бы повышенным внесистемным влиянием среднего класса, заинтересованного в умеренных налогах и макроэкономической стабильности. Согласно логике предыдущего доклада, такое положение могло поддерживаться вплоть до начала 2020-х годов – до тех пор, пока большинство населения не перешло бы в разряд среднего класса и примыкающих слоев, обеспечив тем самым электоральное превосходство правоцентристских партий, опирающихся преимущественно на средний класс.

Новые социологические данные дают надежду, по крайней мере, в ближайшие годы, избежать развития по вышеизложенному сценарию. Как следует из собранных нами материалов, основная часть населения, в том числе представители среднего класса и других массовых слоев, за исключением, пожалуй, относительно многочисленной группы идеологизированных сторонников КПРФ, сформировала прагматические политические ожидания. Эти ожидания не имеют ярко выраженной идеологической окраски и ориентированы главным образом не на наращивание государственных расходов, а на создание дееспособных институтов в тех сферах, где объективно существуют провалы рынка и необходимо присутствие государства.

Наличие однородного массового запроса на изменения в сочетании с низким уровнем доверия к существующим политическим партиям и лидерам создает предпосылки для формирования новой внеидеологической массовой партии большинства. По существу открывается окно возможностей для новой «партии власти», база поддержки которой имеет некоторое сходство с электоратом «Единой России» начала 2000-х годов.

Но в отличие от начала прошлого десятилетия, создание такой партии сверху, по инициативе властей, и тем более, с участием «Единой России», не представляется возможным. Как показали результаты нашего исследования, основным препятствием для этого служит повсеместная оппозиционность городского среднего класса, который политически потерян для властей и не будет поддерживать инициативы по реанимации партии власти сверху. Инициатива по созданию новой партии власти сможет заручиться одновременно поддержкой среднего класса и других массовых слоев, только если она будет реализовываться снизу, как умеренно оппозиционное движение, предлагающее альтернативные решения основных наболевших проблем и действующее путем выстраивания доверия на местном уровне.

Выводы

Проведенное нами социологическое исследование свидетельствует о сохранении устойчивой тенденции к нарастанию недовольства населения, эрозии базы политической поддержки власти, а также к усилению спроса на изменения в различных сферах и на обновление персонального состава руководителей в центре и на местах. При этом средний класс крупнейших городов для власти практически потерян.

Существенным элементом в эрозии мотивированной поддержки служит то, что и Путин и Медведев стали восприниматься как недостаточно современные лидеры.

Вместе с тем протестная составляющая недовольства ослаблена во всех слоях общества.

Население предъявляет массовый, прагматичный и деидеологизированный запрос на изменения. Он касается прежде всего улучшения ситуации в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ, личной безопасности и эффективного правосудия.

За исключением некоторых тем «второго эшелона», прежде всего темы национализации и форсированного развития промышленности и сельского хозяйств за счет помощи со стороны государства, основные проблемы обусловлены неэффективностью институтов и «провалами рынка». Власть в ее нынешнем состоянии не сможет обеспечить быстрые сдвиги к лучшему ни по одной из приоритетных задач, формирующих массовый запрос на изменения. Во многом само выдвижение этих проблем на первый план в массовом сознании стало следствием хронической неспособности власти проводить успешные институциональные изменения в перечисленных сферах. Отсутствие видимого прогресса на направлениях, наиболее востребованных населением, может привести к быстрому исчерпанию и без того ослабленной поддержки правительства Медведева.

Массовые слои населения демонстрируют явную усталость от правящей элиты в целом и предъявляют запрос на масштабное кадровое обновление верхнего эшелона власти на центральном, региональном и местном уровнях.

Повышение рейтингов доверия к Путину, Медведеву и «Единой России» зафиксированное в последнее время социологическими службами, тесно связано с отсутствием привлекательных альтернатив на думских и президентских выборах. Избиратели, вынужденно голосовавшие за Путина и «Единую Россию», испытывали когнитивный диссонанс. Он проявляется в подсознательном стремлении ослабить внутренний конфликт, преувеличив преимущества сделанного выбора и занижив достоинства альтернатив. Но воздействие этого фактора может оказаться непродолжительным, после чего снижение рейтингов доверия к Путину и Медведеву, скорее всего, возобновится.

Население стало менее восприимчиво к популистскому стилю политического взаимодействия. Оно обостренно чувствует фальшь политической риторики, требует ответов по существу и обещаний, которые на деле выполнимы. Ослаблен запрос на безудержное бюджетное финансирование и на эксплуатацию националистической темы во внутренней политике. Это усложняет задачу политических популистов, чья стратегия строится, как правило, на раздаче невыполнимых обещаний.

Вместе с тем мотив защиты от внешней угрозы является достаточно сильным и сопоставим по значимости с приоритетными проблемами, обозначенными выше. В условиях сохраняющейся тенденции к ослаблению одобрения населением основных направлений внутренней политики властей, можно ждать попыток компенсировать неудачи во внутренней политике внешнеполитическими действиями, идущими в русле ожиданий населения.

Наличие однородного массового запроса на изменения в сочетании с низким уровнем доверия к существующим политическим партиям и лидерам создает предпосылки для формирования новой массовой партии большинства.

Но в отличие от начала прошлого десятилетия, создание такой партии сверху, по инициативе властей, и тем более с участием «Единой России», не

представляется возможным. Инициатива по созданию новой партии может стать успешной, если она будет реализовываться «снизу-вверх» путем постепенного выстраивания доверия на местном уровне и переноса его на общероссийских политиков и политические организации.

3. Отношение к ведущим политическим партиям, профсоюзам и Русской православной церкви

3.1. Кризис Единой России и официальной политической риторики

Проведенные фокус-группы подтвердили широкое распространение негативного отношения к «Единой России» и растущий запрос на политические альтернативы. Судя по фокус-группам, проведенным в Тольятти и Ярославле, эти мотивы сыграли важную роль в поражении официальных кандидатов на выборах мэров этих городов.

Ресурс позитивного восприятия этой партии еще не исчерпан полностью, но заметно сжимается. Судя по тому, как воспринимались на фокус-группах выступления представителей «Единой России», особенно Сергея Неверова, сказывается не только усталость от одних и тех же лиц во власти, но и исчерпание потенциала официальной риторики. Характерный для единороссов официозный стиль общения с населением вызывает у большинства респондентов отторжение и навеивает прямые аналогии с риторикой съездов КПСС.

- *Изначально не хотел голосовать за Шахова, он мне не понравился. Во-первых, он из «Единой России». Во-вторых, человек здесь ничего не сделал в городе, город уже давно продан этой команде, которая сейчас есть, которая ничего не делает, город убили, продали. Опустили ниже плинтуса от того момента, когда он был не так давно в хорошем состоянии. Посмотреть на дороги, на все, что творится сейчас в ЖКХ – беспредел полный. Все это поощряется, потому что «Единая Россия» с этого гребет деньги себе всевозможными махинациями, то есть эту команду надо менять кардинально, на корню. Поэтому я пришел туда против Шахова голосовать и проголосовал за Андреева, потому что есть перспектива поменять город (Тольятти, мужчина, 46 лет, высшее образование).*

- *Я голосовал лишь бы не за кандидата из «Единой России», за кого-нибудь другого. Во втором туре два человека осталось: либо за Шахова, он от «Единой России», либо за Андреева. Я, допустим, противник ЕР, так же и другие люди, только не за «Единую Россию». Они уже просто поперек горла, совершенно достали. Где «Единая Россия», там и ветер дует нехороший оттуда (Тольятти, мужчина, 57 лет, среднее образование).*

- *Я к «Единой России» довольно-таки нехорошо отношусь, и, может быть, из-за этого еще против Якушева. Потому что его все-таки поддерживала вся администрация. Вот лишь бы против них (Ярославль, женщина, 29 лет, среднее образование).*

- *Тут, наверное, в первую очередь, дело не в том, что чем-то мне очень симпатизировал данный кандидат, а просто чтобы голос не уходил кандидату от «Единой России». К Якушеву негативное отношение. То есть его как кандидата от правящей партии лично я не поддерживал (Ярославль, мужчина, 63 года, среднее образование).*

- *Есть такое выражение, что есть ложь, истина и статистика. Я как раз пытаюсь по статистике, может быть, какой-то не очень образованный человек примет его цифры, это заблуждение, что в России все хорошо. Может быть, бабушки какие-то в это поверят, не знаю, у нас, на самом деле, не очень хорошо. Это я анализирую то, что Неверов приводит очень много цифр непонятных (Владимир, мужчина, 53 года, среднее образование).*

- *Неверов говорит, мы это сделали, то сделали, а за двенадцать лет они, в итоге ничего не сделали ведь. Они уже у власти двенадцать лет, и как уровень жизни у нас был, так и остался. Не знаю, как у всех, наверное, в «Единой России», эта наглость, надменность в словах, в глазах. Одни слова, как говорится, пустые, хвалебные. Ничего не было сделано за это время, и обещанного от него нет, никогда за него не голосовал (Владимир, мужчина, 44 года, высшее образование).*

- *Абсолютно никаких качеств нет лидерских у Неверова, похож на пресс-секретаря, представительство колхоза какого-то, который докладывает, сколько картошки собрали, какую печь выстроили. Какой-то смех и ирония от его выступления от слов, от внешности. Когда людям доказывают, что они живут очень хорошо (Владимир, женщина, 34 года, высшее образование).*

На наш взгляд, было бы упрощением связывать эту реакцию лишь с усталостью населения от старых лиц в политике. Она отражает гораздо более серьезные политические изменения в обществе. Невосприимчивость к старым формам политического диалога отнюдь не говорит о возврате в популистскую и агрессивно-демагогическую риторику 90-х. Наоборот, реакция большинства респондентов подчеркнута не агрессивна. Она содержит признаки прагматизма и склонности к логическим выводам. По сути дела мы сталкиваемся с ситуацией массового политического взросления населения.

3.2. Восприятие коммунистической партии как института

Периферия среднего класса и малообеспеченные слои еще не полностью потеряны для власти. Но за поддержку этих групп власть вынуждена конкурировать с другими силами. Среди них наиболее влиятельной в глазах населения в данный момент является КПРФ.

Главное преимущество коммунистической партии перед любыми другими политическими силами, проявившееся по результатам проведенных исследований, состоит в ее деперсонифицированном восприятии, оторванном от восприятия ее лидеров. Даже среди мотивированных сторонников КПРФ подавляющее большинство рассматривает Зюганова как лидера вчерашнего дня. Но что нетипично для глубоко персонифицированного политического мышления российских граждан, позитивное отношение к КПРФ распространено гораздо шире, чем позитивное отношение к ее лидеру. Персональная поддержка к лидеру коммунистов Зюганову – гораздо слабее, чем поддержка партии. Значительная часть людей мотивирована поддерживать Коммунистическую партию не в связи, а вопреки публичному имиджу ее лидера.

Важный вывод состоит в том, что в современной России КПРФ – единственный реально сложившийся политический институт, который именно в этом качестве вызывает поддержку и доверие значительной части населения. Наряду с институциональным мотивом поддержки и в качестве существенного дополнения к нему присутствует и мотив идеологический. Как правило, он

выражается в поддержке ренационализации или возврата в советское прошлое, которое в глазах многих респондентов выигрышно контрастирует с существующим положением дел.

- *Я лично голосовал не за Зюганова как лидера, я голосовал, зная систему. Зюганов не может возглавлять КПРФ, ему надо уходить, у него не те личностные качества. Хотя за саму эту партию я голосую (Москва, мужчина, 59 лет, среднее специальное образование).*

- *Есть Зюганов, а есть КПРФ, это не одно и то же. Там есть хорошие люди, если говорить о Болдове, еще о ком-то, то вот этих лидеров можно было выдвигать впрочем, но они чего-то замкнулись на великом вожде. Партия серьезная, перспективы есть, она противовесом идет «Единой России», остальные нет. У КПРФ есть хоть какая-то идеология (Дзержинск, мужчина, 48 лет, среднее специальное образование).*

- *А Зюганов, я считаю, что ему пора уже на покой идти, потому что лидер поменяться должен в этой партии. Хотя голосовала я за КПРФ, я партию эту уважаю, у них сильная программа (Новотроицк, женщина, 49 лет, среднее специальное образование).*

Специфическое положение КПРФ в российской политической системе заставляет поставить вопрос о возможных последствиях обновления руководства КПРФ. Сочетание преимуществ эффективного лидера с уникальной привлекательностью компартии как политического института может привести к существенному расширению электоральной поддержки и потенциально обеспечить трансформацию КПРФ в массовую левоцентристскую партию.

3.3. Восприятие других оппозиционных партий и их лидеров

Утрата поддержки со стороны городского среднего класса и наличие мотивированного ядра сторонников КПРФ на левом фланге оставляет партии власти узкую и ненадежную зону, в которой она все еще может рассчитывать на некоторую поддержку. Но и в этой зоне нарастает конкуренция со стороны КПРФ и всех других оппозиционных партий.

Подобно компартии «Справедливая Россия» и ЛДПР тоже испытывают кризис политического лидерства. Но их положение усугубляется тем, что они не состоялись как политические институты и их перспективы гораздо сильнее, чем перспективы КПРФ зависят от успешности их лидеров. Но подобно Зюганову Жириновский и Миронов не вызывают доверия и поддержки у сколько-нибудь заметных групп избирателей и воспринимаются как политики вчерашнего дня. Проявления мотивированной поддержки этих лидеров встречаются редко. Но даже люди, относящиеся к ним позитивно, склонны подчеркивать, что в силу отсутствия необходимых для этого качеств не рассматривают их в качестве реальных претендентов на пост главы государства.

Даже Путина воспринимают скорее как безальтернативного руководителя, но не как политического лидера, способного вести людей за собой. Ни один из партийных руководителей, тем более, не рассматривается как привлекательный лидер общенационального масштаба, а тема партийного лидерства, похоже, вообще перестала служить мотивом голосования. За Жириновского голосуют, чтобы не голосовать за Путина. За Путина голосуют, потому что не хочется голосовать за кого-то еще. В итоге доминирует пассивно-негативная мотивация.

- Мне все равно было, за кого голосовать, лишь бы не отдавать голос за «Единую Россию», если бы была графа «против всех», поставил бы галочку. У нас в стране нет альтернативных партий, достойных (Екатеринбург, мужчина, 22 года, студент).

- Из всех претендентов я выбрала Миронова, так как это самый безобидный вариант, остальные еще хуже. Он хотя бы не вызывает явного негатива (Москва, женщина, 54 года, среднее образование).

- Я голосовала за Жириновского, потому что очень не хотелось голосовать за Путина, хотя ясно, что это уже пройденный этап, и Зюганов, и Миронов, они уже должны уходить из политики, нужны новые лица. Они из одного теста все, все завязаны (Дзержинск, женщина, 48 лет, среднее образование).

В отличие от КПРФ, другие оппозиционные партии не в состоянии получить поддержку мотивированно, как сложившиеся политические организации или как носители определенной политической программы. Вместо этого, они вынуждены довольствоваться слабо мотивированной поддержкой по принципу «выбираем лучших из худших» или «все равно за кого, лишь бы не за власть». Немногие из этих избирателей будут поддерживать кандидатов от этих партий или от партии власти, если возникнет хоть какая-нибудь привлекательная политическая альтернатива способная вызвать у них позитивный мотивирующий отклик.

Таким образом, в отличие от КПРФ, которая будучи сложившимся политическим институтом, сохраняет значительный потенциал влияния вопреки негативному отношению к ее лидеру и может позволить себе некоторое время существовать без обновления руководства, для ЛДПР и «Справедливой России» вопрос обновления руководства является вопросом их политического выживания. Как будет показано в следующем разделе, у «Справедливой России» гораздо больше возможностей успешно справиться с обновлением лидерства, чем у ЛДПР. Это обусловлено наличием в составе «Справедливой России» харизматичных и перспективных политиков второго эшелона. У ЛДПР такого кадрового резерва пока не просматривается.

3.4. Отношение к профсоюзам

В целом, результаты фокус-групп свидетельствуют о сдержанном и даже скептическом отношении к официальным профсоюзам. Оно отчетливо прослеживается не только среди городского среднего класса, но и в рабочей среде. Например, на фокус-группах из числа рабочих металлургического комбината в Новотроицке часто звучали высказывания о пассивности местной профсоюзной организации в решении актуальных проблем и даже просматривалась заинтересованность в появлении более активной и независимой профсоюзной организации. В качестве компенсации бездеятельности профсоюзной организации на комбинате стал спонтанно возникать неформальный рабочий актив, который напрямую решал возникающие социальные проблемы с администрацией.

Реакция на обращение Независимого профсоюза горняков, отличающегося более высоким активизмом, колебалась от негативно-недоверчивой (чаще всего среди городского среднего класса) до позитивно-сочувственной (чаще всего в фокус-группах, не относящихся к среднему классу).

Но в целом профсоюзное движение не вызывает сильного отклика у населения и едва ли может выступать в роли мобилизующей политической силы в масштабах страны.

- *Горняки на самом деле правы, потому что у народа ничего не спрашивают, у них там свои междусобойчики, у власти, они никак не разберутся, в какое русло деньги направить, понимаете, либо туда, либо сюда, где проще воровать. Но этим заявлением, к сожалению, вряд ли чего-то можно добиться (Москва, женщина, 58 лет, среднее специальное образование).*

- *Профсоюзное движение, которое выходит за пределы интересов тех граждан, тех слоев, которых они представляют, мне кажется, что это просто, с одной стороны, может, попытка пиара, с другой стороны, попытка как-то проявить себя, может быть, в чьих-то интересах. Но я не думаю, что у этой идеи, у этого положения, которое прописано было профсоюзом, есть какие-то реальные перспективы именно на уровне профсоюза. Это не профсоюзные все-таки вопросы. А по поводу содержательной части, я не вижу там ничего, скажем так, глубоко противоречащего моему мнению. В общем, достаточно неплохо написано (Москва, мужчина, 36 лет, высшее образование).*

- *Написали они все красиво, хорошо. Единственное, что здесь можно сказать – что этот профсоюз ведомственный, он был создан специально для горняков. Они продвигают конкретно свои права, то есть свое материальное обеспечение, стабильность заработной платы и так далее, и зарплаты. Они это простили (Москва, мужчина, 42 года, высшее образование).*

- *К профсоюзам я вообще не имею отношения. В нашей стране профсоюзное движение вообще никакой силы не имеет. Никогда народ не спрашивают о том, каким экономическим путем мы пойдём, потому что народ не может это решать. Это высокие слова на самом деле все, поэтому они призывают сначала спросить у профсоюзов, куда дальше идти и двигаться, но на самом деле есть другие пути, законные те же самые, те же самые выборы (Екатеринбург, мужчина, 48 лет, высшее образование).*

3.5. Политическая роль Русской православной церкви (РПЦ)

Политическая роль РПЦ была исследована нами в связи с высоким уровнем доверия к этой организации и повышенной политической активностью ее руководства в период до и после президентских выборов.

РПЦ пользуется широким доверием со стороны всех групп населения, независимо от того, являются они верующими или нет. Для восприятия РПЦ населением характерно, как и для КПРФ, деперсонифицированное отношение. Оно автономно от восприятия личности патриарха и оценки действий отдельных священнослужителей и отражает исключительную роль РПЦ как одного из наиболее значимых институтов российского общества.

На фокус-группах звучали негативные высказывания о случаях некорректного поведения как рядовых священнослужителей, так и церковных иерархов. При этом отношение к патриарху менее однозначное, чем к самой РПЦ. Многие респонденты ссылаются на то, что ничего о нем не знают, а некоторые даже затрудняются назвать его имя. Часто и в негативном ключе упоминаются недавние скандалы, связанные с Кириллом, хотя большинство респондентов относится к нему достаточно позитивно. Кроме того, высказывалась обеспокоенность чрезмерной коммерциализацией церкви, включая

демонстративное потребление священнослужителей (дорогие автомобили и предметы роскоши), высокие расценки на совершение обрядов и на предметы церковного обихода.

Но эти претензии не могли поколебать устойчивость позитивного отношения к православной церкви в целом, которое почти никто из респондентов не подвергал сомнению. Церкви как институту подавляющее большинство респондентов выражает высокую степень доверия. Вместе с тем, восприятие РПЦ как одного из важнейших институтов сочетается с четким представлением о его социальных границах. Подавляющее большинство россиян разделяет мнение о том, что церковь должна находиться вне политики и что ее роль сводится преимущественно к укреплению нравственных основ общества. Создается впечатление, что непосредственное влияние РПЦ на политический выбор россиян является весьма ограниченным.

- *Церковь присутствует в государстве, как некий институт, она должна как-то провозглашать высокие моральные принципы, корректировать какие-то действия властных структур. Открыто вмешиваться, конечно, нет, она вне политики (Москва, мужчина, средний класс, 38 лет, высшее образование).*

- *Церковь своего рода, одна из сил, третья власть. Мы все люди верующие, и давление оказываться может со стороны церкви, методом убеждения или еще как-то. Но непосредственно вмешиваться нет, не надо церкви во внешнюю политику лезть, либо государственную, а именно заниматься тем, чем положено – человеком, его нравственностью, укреплением общества (Новотроицк, женщина, 53 года, среднее специальное образование).*

Существенный вывод состоит в том, что церковь в современном обществе российском обладает большим потенциалом наращивания светского влияния, который она пока не смогла реализовать и даже не стремится к этому. В условиях острого дефицита институтов, основанных на этике, общество ждет от церкви более активного вклада в решение проблем нравственного регулирования и воспитания подрастающего поколения. По существу население предъявляет спрос на церковь как на источник институциональных социальных норм, компенсирующий слабость других социальных институтов. При этом религиозные аспекты взаимодействия с церковью волнуют население гораздо меньше. Церковь же, напротив, делает акценты на религиозно-обрядовой составляющей своей деятельности, а в последнее время – и на политической, вступая тем самым в определенный конфликт с ожиданиями массовых групп населения.

Показательно, что в борьбе за пост мэра Тольятти не сработала тактика оппонентов Андреева, использовать против него его баптистское вероисповедание. Наши исследования показали, что избирателями этот факт воспринимался, скорее, позитивно – как свидетельство того, что Андреев – человек верующий и, следовательно, руководствуется в своем поведении нравственными нормами. Тот факт, что он не был православным, не имел принципиального значения.

- *Если церковь присутствует в государстве, как некий институт, то, конечно же, она должна как-то тянуть какие-то моральные принципы в свою сторону, нравственность воспитывать, мораль, и у властных структур в том числе, как-то осуждать, корректировать какие-то действия, не подлежащих коррекции, и соответственно, критике. Я этого не вижу со стороны церкви совсем, потому что*

они в основном как-то критикуют действия беднейших масс (Москва, мужчина, 35 лет, высшее образование).

- Церковь должна влиять только на умы людей, которые приходят. Потому что, если подымать общую духовность людей, граждан – неважно, чиновник это или рабочий – то от духовности пойдет все. Этого не хватает. Управление государством – это грязь. Коммерция тоже. Если церковь полезет еще и в эту грязь, то это уже будет не духовность (Москва, мужчина, 41 год, высшее образование).

- Шахов начал поливать его грязью, использовать то, что тот баптист. Но все это черный, грязный, пиар, реклама была, все эти транспаранты у дороги, баннеры, рекламные щиты. Все завешано было. У меня уже отвращение было к Шахову. То есть они сделали плакаты, такой весь город, на фоне церкви стоит Шахов, а здесь могильный какой-то замок, какие-то птицы... то есть они пытались представить Андреева в роли дьявола, сатаниста какого-то... ужас, это же некрасиво (Тольятти, женщина, 53 года, среднее образование).

- У Андреева чисто визуальный образ, то есть лицо человека, внушающее доверие. То есть по программе, обещания какие-то, ничего, не зацепишь. Ну вот чисто визуальный образ, он же верующий человек, это внушает доверие. Плюс его благотворительный фонд, о нем все знают. А что? Мэр – баптист! Нормально (Тольятти, мужчина, 49 лет, высшее образование).

В условиях растущего и неудовлетворенного спроса на нравственные ценности люди тянутся к церкви как к источнику социальной устойчивости.

Исключительное положение, в котором оказалась православная церковь, особенно наглядно проявляется в ее контрасте с российской властью. В отличие от церкви, ассоциировать с моралью и нравственностью российскую власть нашим респондентам в принципе не приходит в голову. В этом плане большинство населения, видимо, склонно разделять расхожий стереотип оппозиционной политики об аморальности российской власти в целом. И в этом состоит еще одна допустимая уязвимость российской власти в ее нынешнем виде, являющаяся потенциальным источником ее внутреннего кризиса: как только возникнет какая-нибудь нравственная сила в обществе, которая сможет взять на себя ту или иную политическую роль, она сможет сильно потеснить действующую власть в плане социально-политического влияния и, тем самым, существенно изменит расстановку политических сил в стране.

Выводы

Проведенные нами фокус-группы подтвердили широкое распространение негативного отношения к «Единой России», утрату восприимчивости к ее политической риторике и растущий запрос на политические альтернативы. Однако уровень доверия к основным оппозиционным партиям и их лидерам остается на низком уровне.

Исключение составляет КПРФ – единственная из партий, которая воспринимается как политический институт и пользуется доверием именно в этом качестве. Характерно, что широкое распространение позитивного восприятия КПРФ, даже людьми, не являющимися убежденными сторонниками левой идеологии, сочетается с негативным отношением к ее лидеру. Успешное обновление руководства КПРФ может привести к существенному расширению

электоральной поддержки и потенциально обеспечить ее трансформацию в массовую левоцентристскую партию.

Подобно КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» тоже испытывают кризис политического лидерства. Но их положение усугубляется тем, что они не состоялись как политические институты и их перспективы гораздо сильнее, чем перспективы КПРФ, зависят от успешности их лидеров. Но, подобно Зюганову, Жириновский и Миронов не вызывают доверия и поддержки у сколько-нибудь заметных групп избирателей и воспринимаются как политики вчерашнего дня. Проявления мотивированной поддержки этих лидеров встречаются редко.

Социологические данные свидетельствуют о том, что профсоюзное движение не вызывает сильного отклика у населения и едва ли может выступать в роли мобилизующей политической силы в масштабах страны.

Существенный вывод состоит в том, что Российская православная церковь в современном российском обществе обладает большим потенциалом наращивания светского влияния, который она пока не смогла и не стремится реализовать. В условиях острого дефицита институтов, основанных на этике, общество ждет от церкви более активного вклада в решение проблем нравственного регулирования и воспитания подрастающего поколения.

4. Отношение к потенциальным политическим лидерам

4.1. Потенциальные общероссийские лидеры

Попытка выявить уже сложившихся общероссийских политических лидеров за пределами ведущих партий пока принесла неоднозначные результаты.

М. Прохоров пользуется некоторой поддержкой, которая, хотя и более ярко выражена среди представителей среднего класса, но выходит далеко за его пределы. В частности, признаки позитивного отношения к Прохорову мы обнаружили в группе рабочих из Новотроицка.

Однако дальнейшее расширение базы поддержки для Прохорова наталкивается на жесткие ограничения. Значительная часть респондентов, как среди среднего класса, так и в других группах, категорически не одобряет его. Основной причиной является широко распространенное негативное отношение к олигархам. В группах, не относящихся к среднему классу, в негативном ключе упоминаются также высказывания Прохорова о введении 60-часовой рабочей недели, скандал в Куршевеле, а также плохое состояние, в котором Прохоров оставил Норильск.

Представляется, что Прохоров не имеет возможности выйти за пределы сравнительно узкой политической ниши, которую занимает в настоящее время. Этому мешает мотивированный и многочисленный антиэлекторат, отношение которого к Прохорову не имеет перспектив улучшения.

- *Прохоров обокрал уже всех, сейчас хочет еще больше нахапать. Сейчас ему нужна власть, денег ему уже не надо. Так что тут разговоров нет, это не кандидат в президенты, безусловно (Екатеринбург, мужчина, 43 года, высшее образование).*

- *Прохоров – это коммерсант. И скандалы, когда он на курортах гулял, выпили все вино, что иностранцы даже возмутились, это тоже говорит о*

многим. И его заявления, что надо работать по 60 часов, к нему много негатива. Куршевель и поправки к Трудовому кодексу – однозначно нет (Новотроицк, женщина, 51 год, среднее специальное образование).

- Ну он просто вор, где он взял свои миллионы, неужели честно заработал? Плюс эти истории, куда ему в политику? Он вообще не может достойно представлять страну. И что он может сделать для простых людей, он не знает ничего, у него другая жизнь (Дзержинск, женщина, 38 лет, среднее образование).

Д. Рогозин в настоящее время не воспринимается респондентами как политический деятель, а его узнаваемость сравнительно невелика. Однако его умеренно антизападная риторика в сочетании с призывами к усилению военной мощи страны вызывает положительную реакцию у большинства респондентов.

Особенностью Рогозина как потенциального политика является его ярко выраженная «одномерность», проявляющаяся в неспособности компетентно формулировать какую-либо иную повестку за пределами внешнеполитического национализма и оборонной политики. Вследствие своей узкой специализации, фигура Рогозина в публичном плане полностью перекрывается Путиным, который успешно использует аналогичную политическую тематику.

- К Рогозину у меня отношение неплохое, и, в общем-то, слова его правильные. Я считаю, что действительно, мощь страны, любой страны, военная мощь, она способствует, конечно же, внешней политике страны. То есть он открыто говорит, честно, особо не стесняется, но в то же время сдержано. Ну, как бы все в меру него и говорит правильные вещи, я с ним согласен во многом (Москва, мужчина, средний класс, 37 лет, высшее образование).

- Я видела его предыдущие интервью. Мне нравится его манера говорить, очень спокойная, но при этом очень твердая. Ну и действительно говорит умные вещи не напоказ (Дзержинск, женщина, 45 лет, среднее образование).

А. Кудрин, как и Рогозин, пока не воспринимается в качестве политического деятеля. Однако сложившийся образ Кудрина уникален и не имеет аналогов. Кудрин в массовом сознании занимает нишу опытного государственного деятеля, являющегося профессионалом в области экономики и бюджета. Узнаваемость Кудрина у респондентов близка к 100%, причем большинство из них положительно оценивает его профессиональные качества и опыт.

- Кудрин, в принципе, как экономист, говорит правильно – что пока не наведен порядок вообще с расходованием денег, что эти деньги, просто большая часть денег будет разворована. Так что он свою нишу занял. И как специалист я всегда говорил, что специалист, скорее всего, он хороший (Москва, мужчина, средний класс, 39 лет, высшее образование).

- Ну вообще я считаю, что он профессионал. По бюджету он всегда был довольно жесткий. Он продвигал работоспособные идеи. Он системно отстаивал свою политику, какую-то логику (Екатеринбург, мужчина, 45 лет, высшее образование).

- Я Кудрина полностью поддерживаю, то есть мне он симпатичен очень и очень сильный экономист, очень. Он не запятнал ничем свой имидж, очень спокойный и рассудительный такой. Бюджет его был сбалансирован, он

держал свою линию (Новотроицк, женщина, 59 лет, среднее специальное образование).

Восприятие Кудрина не носит ярко выраженной идеологической окраски. Он воспринимается, прежде всего, как профессионал, а не как либерал, что существенно сужает и ослабляет мотивацию его антиэлектората. Например, о Кудрине могут положительно отзываться убежденные сторонники КПРФ, а также люди, положительно воспринимающие риторику Рогозина. Примечательно, что при сопоставлении Кудрина с Рогозиным многие респонденты отказывались отдать предпочтение одному из них, и указывали на желательность их совместной работы в правительстве, несмотря на наличие разногласий.

Антиэлекторат Кудрина, хотя и существует, но в отличие от антиэлектората Прохорова, является немногочисленным и слабо мотивированным. Судя по всему, позитивное восприятие Кудрина хорошо коррелирует с широким распространением более ответственного отношения к бюджетной политике, а также с заметным ослаблением запроса на наращивание государственных расходов как способа решения приоритетных проблем. Впрочем, эти наблюдения должны восприниматься с известной осторожностью: в 2011-ом году на посту министра рейтинг одобрения у Кудрина как министра финансов составлял 23, а неодобрения 34, имея большое отрицательное сальдо (– 11%) (Источник: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112030>).

Идеологически нейтральное восприятие Кудрина как профессионала создает предпосылки для достраивания его персонального бренда в политической плоскости. При этом возможна апелляция к широкому кругу избирателей, далеко выходящему за пределы среднего класса. Решение этой задачи облегчается наличием однородного перечня приоритетных проблем, которые волнуют как средний класс, так и другие массовые слои.

Наряду с Д.Рогозиным и А.Кудриным в исследовании изучалось восприятие респондентами других политиков, в том числе оппозиционных, практически не известных широкой публике. При изучении восприятия неизвестных широкой публике лиц у исследователя нет иного варианта, как продемонстрировать видеозаписи выступлений этих лиц аудитории, а затем опросить эту аудиторию.

Навальный Алексей Анатольевич в первом раунде исследования (февраль–март) 2012 г. не воспринимался как сложившийся политический лидер, хотя многие респонденты давали понять, что в перспективе, по мере накопления опыта, репутации и достижений, как лидер он мог бы стать привлекателен. Узнаваемость Навального за пределами Москвы все еще ограничена. Мотивация поддержки Навального, судя по всему, оказалась ослаблена и в связи с тем, что борьба с коррупцией сама по себе не является достаточно сильным мотивом для позитивного отклика. Коррупция входит в число наиболее часто упоминаемых проблем, но более сильный положительный отклик вызывают решения местного масштаба, связанные с проблемами здравоохранения, образования, безопасности и ЖКХ.

Те фрагменты выступлений Навального, где он говорит об «абстрактных» для слушателей мерах ограничения коррупции со ссылкой на опыт Грузии или развитых стран, не вызывают позитивного отклика. Единственное, что вызывает некоторые проблески доверия – это его рассказ про сайт РОСПИЛ, с помощью

которого удалось аннулировать проблемные госконтракты на сумму свыше 40 млрд. рублей.

Представляется, что Навальный в тот момент не вызывал безусловной поддержки как политический лидер, в том числе и по причине отсутствия успешного опыта масштабной государственной деятельности и значимых позитивных результатов, представляющихся важными в глазах респондентов.

Показательно, что в первом раунде фокус-групп, в сравнении с «тяжеловесами»

М. Прохоровым, Д. Rogoзиным и А. Кудриным респонденты по существу отказывались обсуждать тему гипотетического избрания Навального на пост президента, а в большинстве случаев даже мэра небольшого города.

Эти результаты говорят о том, что Навальный на некоторое время может остаться «заперт» в узкой нише гражданских действий против коррупции. За её пределы ему пока не удастся выйти ни как гражданскому активисту, ни как политическому лидеру. Этому способствует и ослабление протестных настроений среди массовых групп населения, что не позволяет Навальному в полной мере реализовать свои преимущества как внесистемного политического оппозиционера.

- *В целом, то, что он делает, вызывает положительное отношение. Но он лично как политик, не вызывает доверия. Даже, скорее, опасение. У него активная жизненная позиция, но для лидера политического этого мало, нужен опыт, соответствующее образование, может быть, в будущем у него что-то получится (Екатеринбург, мужчина, 45 лет, высшее образование).*

- *Я не понимаю, кандидатура Навального, она кому-то там нужна? Кто-то его спонсирует? Кто-то его обучал? Про коррупцию он хорошо говорит, но ведь это не единственное у нас в стране, а остальное ему не потянуть. Он слишком молод, и не очень мне понятен (Новотроицк, женщина, 45 лет, среднее специальное образование).*

Второй раунд фокус-групп проводился в мае 2012 г. в городе Владимир, и включал в себя, в частности, проведение 12 фокус-групп, посвященных политикам новой волны. Численность респондентов – 10 человек в каждой группе, всего 120 человек. Из них около 30 (в разных случаях по-разному, но в среднем около этой цифры) затруднились ответить, прочие дали содержательные ответы. Количественные результаты этих ответов приведены в Таблице 1. Эти данные следует считать иллюстративными вследствие малого объема выборки. Тем не менее, определенные тенденции видны даже по этим цифрам.

Ниже представлены краткие характеристики политиков, сочетающие в себе качественные и количественные аспекты опроса.

Для уточнения вопроса о других потенциальных политических лидерах в фокус-группах участникам были показаны короткометражные ролики со следующими политиками: А. Навальный, В. Егоркин, В. Мединский, В. Рыжков, В. Якеменко, Г. Гудков, Д. Гудков, Е. Ройзман, И. Пономарев, К. Крылов, Л. Волков, О. Дмитриева, О. Нилов, С. Неверов, С. Удальцов.

Во втором раунде интерес к Навальному заметно возрос. Отчасти это связано с изменением методики, которая заключалась в сравнении его кандидатуры не с политическими «тяжеловесами», а с другими политиками

второго эшелона (как лояльными, так и оппозиционными). Оказалось, что в этом составе Навальный является безусловным лидером, что подтверждается и количественными оценками (Таблица 1). Среди известных нам новых политических лидеров он обладает наибольшим потенциалом политического роста. Навальный оказался явным фаворитом среди возможных лидеров. Он с большим отрывом от остальных потенциальных кандидатов лидировал при гипотетическом голосовании в качестве кандидата во всех номинациях: на пост президента, губернатора, мэра и лидера политической партии. В фокус-группах второго раунда в большинстве случаев отношение к Навальному было позитивным. Многие отмечали его харизму, грамотность речи, убедительность. Молодежь и средний возраст активно голосовали бы за него. У людей старшего возраста восприятие было более скептическим, однако в откровенно негативном ключе о нем мало говорили даже пенсионеры. Вместе с тем, респонденты отмечали его «лощеность», западничество, западную манеру говорить, одеваться (несмотря на то, что Навальный пытается отчасти позиционировать себя, как националист). Респонденты также отмечали, что по внешнему виду он богатый и успешный человек, поэтому чаяния народа ему мало знакомы и вряд ли его беспокоят, он действует в своих личных интересах. Тем не менее, это не помешало респондентам всех фокус-групп увидеть в нем в нем яркого лидера.

Егоркин Владимир Михайлович, руководитель общественного движения «Развитие», город Черноголовка. Старшая возрастная группа очень позитивно восприняла его выступление. Респонденты положительно отнеслись к деятельности этой общественной организации, отметили его грамотность, уравновешенность. Многие отмечали, что нужно меньше слов, и больше дела. Большинство дали позитивную оценку общественного движения. Молодежь (жители не Черноголовки, а Владимира) была несколько более скептична. Тем не менее, по рейтингу голосования на должность президента России Егоркин вышел на второе место после Навального. Высок его рейтинг и в других номинациях, кроме лидера партии. Такой успех никому не известного человека говорит о потенциальной неустойчивости политической ситуации, при которой появление на телевидении нового активного человека может радикально поменять структуру политических рейтингов. Высокий рейтинг никому не известного Егоркина, причем сразу на президентскую номинацию, свидетельствует об огромной востребованности политиков, имеющих успешный опыт работы на муниципальном или региональном уровнях и реально разбирающихся в их проблемах. Таким политикам по мере роста их успехов и известности гарантирована народная поддержка и «политический лифт» (если, конечно, не возникнет препятствий политического характера).

Гудков Геннадий Владимирович, российский политик, предприниматель. Заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия». Заместитель председателя комитета Государственной Думы по безопасности. Большинство респондентов высказывались о нем позитивно, отмечая его грамотность, профессионализм как политика, оратора, поскольку в политике он давно, то он говорит правильно, взвешенно, традиционно. Политик «старой гвардии», о котором можно сказать: «старый конь борозды не портит, но и

глубоко не пашет». Во всех номинациях, кроме губернатора он занимает второе или третье место.

Удальцов Сергей Станиславович, организатор оппозиционных митингов. Координатор движения «Левый фронт». Лидер Авангарда Красной молодежи. Это один из немногих политиков, который был отмечен как человек с сильными лидерскими качествами. Однако его эпатажная внешность (бритая лысая голова, впалые глаза, черная куртка) вызывает отрицательную реакцию, ассоциируется с криминалом. Тем не менее, многие говорили о том, что он образован, перспективен. Также респонденты отмечали, что это один из немногих политиков, который честно высказывал свои убеждения и идеи, которым он верен, что он сам искренне верит в то, что говорит. В рейтингах голосования делит в основном четвертое место вместе с Е. Ройzmanом.

Ройzman Евгений Вадимович, Депутат ГД. Предприниматель, борец с наркоторговлей. Лидер Фонда «Город без наркотиков, Екатеринбург».

По поводу этого политика респонденты разошлись во мнениях. Одни считают его приятным, обосновывая это тем, что он хоть что-то реально делает (его проект «Город без наркотиков»). Вместе с тем, этот проект также вызывает множество вопросов ассоциации с криминальным миром. Некоторые отмечают, что он не самостоятельная фигура, не способен быть независимым лидером, что он ставленник Прохорова. В этой роли он вполне на месте. Но как публичный политик – нет. Его сравнивали с руководителем исполкома, жестким, дисциплинированным, но не принимающим решения. Когда он дает интервью, он не смотрит на камеру, когда участвует в дебатах, не смотрит в глаза оппоненту, отводит глаза, это говорит о его неспособности к публичным выступлениям. Многие отмечали, что он не может грамотно сформулировать свои мысли, высказывает не свою точку зрения.

Дмитриева Оксана Генриховна, российский экономист и политик. Заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия» в ГД, региональный председатель совета партии в Санкт-Петербурге. Мнения о ней высказывались очень полярные. Одним она нравилась, другим – резко нет. Большинство все-таки было склонно к тому, что у нее нет лидерских качеств, что ее не очень приятно слушать, что она похожа на учительницу математики, но не на политического лидера. Многими отмечалось отсутствие харизмы. Тем не менее, определенная категория людей высказывалась о Дмитриевой положительно, в основном люди пенсионного возраста, без высшего образования. Рейтинг по результатам голосования у Дмитриевой в основном средний, но неожиданно высок оказался ее рейтинг при «голосовании» на должность губернатора (второе место после Навального).

Мединский Владимир Ростиславович, общественный и политический деятель. Публицист, писатель, историк. Депутат Государственной Думы. Член генерального совета партии «Единая Россия». Профессор МГИМО. Большинство респондентов видят в нем скорее профессора, чем политического лидера. К этому добавился сильный негатив в связи с тем, что он состоит в «Единой России». Тем не менее почти во всех номинациях его рейтинг не нулевой.

Гудков Дмитрий Геннадьевич, российский политический и общественный деятель. Депутат Государственной думы РФ шестого созыва. Лидер молодежной организации ООМО «Молодые социалисты России», член Центрального Совета партии «Справедливая Россия», председатель Совета партии «Справедливая Россия» по молодежной политике, советник руководителя фракции «Справедливая Россия» в Госдуме Сергея Миронова, сопредседатель Молодежной общественной палаты России, член Общественного Совета при МВД РФ, член Общественного Совета по защите законных прав военнослужащих. В основном он пользовался популярностью у молодежной фокус-группы. Многие увидели в нем лидерские качества, задатки, активность. Однако и агрессию, которая негативно воспринималась респондентами. Среди старшего поколения он не вызвал доверия. Рейтинги «голосования» не нулевые, но и не высокие.

Якеменко Василий Григорьевич: российский общественный и государственный деятель. С 10 октября 2007-го г. возглавляет Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи, ныне Федеральное агентство по делам молодежи. С 2000-го года руководил движением «Идущие вместе», с марта 2005-го до 25 декабря 2007-го года возглавлял молодежное движение «Наши». Поныне является комиссаром движения и его неофициальным лидером, все ключевые решения в движении «Наши» по-прежнему принимает он (сведения о закрытии движения противоречивы: многие эксперты считают, что оно просто сменит название). Якеменко пользуется определенной популярностью у молодежи. Многие респонденты отмечали, что у него есть лидерские качества, он вызывает доверие, также позитивно участники фокус-групп реагировали на то, что он следует своим идеям. Респонденты более старшего возраста негативно оценивали его как руководителя движения «Наши», карьериста. Несмотря на это его рейтинги во всех номинациях – не нулевые (на должности губернатора и лидера партии достаточно высокие).

Крылов Константин Анатольевич, публицист, философ, политик. Лидер Русского общественного движения. Главный редактор Агентства политических новостей. Главный редактор газеты «Вопросы национализма». Один из активных участников организации митингов за честные выборы.

В большей степени вызывал негативные реакции, так как спокойным голосом он призывал к революционным действиям. Люди боятся революций, потрясений. Многие говорили о некотором зомбировании, которое возникает при прослушивании его роликов. Респонденты говорили, что Россия – многонациональное государство, поэтому националистические идеи вызывают у них недоверие и настороженность. Крылова, скорее, ассоциируют с учителем истории, теоретиком, чем политиком. Тем не менее, многие респонденты отзывались о нем, как о возможном лидере партии соответствующей идеологической направленности. В номинациях президента, губернатора и мэра рейтинги Крылова нулевые, но в номинации «лидер политической партии» его рейтинг оказался достаточно высок.

Волков Леонид Михайлович, Депутат Городской Думы Екатеринбурга. Оппозиционер, организатор митингов. Узнаваемость очень низкая, большинство

респондентов отмечали, что сложно уловить то, что он говорит, многие отмечали косноязычность Волкова. Не лидер по натуре, не может за собой повести народ, создать свою партию. Неубедителен. Несмотря на то, что он пытается выстроить свое движение в Екатеринбурге, во Владимире о нем мало знают. Ни в одной из номинаций не набрал значимого количества голосов.

Неверов Сергей Иванович, секретарь президиума генсовета «Единой России». Заместитель руководителя комитета по труду и социальной политике ГД. Глава Центрального избирательного штаба ЕР. Практически все респонденты высказывались о нем негативно, включая даже сторонников «Единой России». Некоторые высказывания были особенно яркими, например, «аппаратная моль». Говорит, как на отчетах ЦК КПСС. Не лидер, не самостоятельный политик. Общее отношение – резкое отрицание. Рейтинги практически нулевые.

Пономарев Илья Владимирович, российский левый политический деятель, предприниматель в области высоких технологий. Депутат Государственной думы России 5-го и 6-го созывов, член фракции «Справедливая Россия», член Совета Левого фронта, председатель попечительского совета Института инновационного развития.

Пономарев не произвел яркого впечатления. Респонденты отмечали, что он не самый харизматичный политик и не самым лучшим образом умеет к себе расположить. Это, безусловно, не лидер оппозиции. Может на каком-то локальном уровне начать встречу, но он не является самостоятельным лидером. Многие с негативом отметили его агрессию против президента и нынешней власти, а также сленг, на котором он разговаривает. Рейтинги нулевые.

Рыжков Владимир Александрович, российский политик и политолог, историк, сопредседатель Партии народной свободы, депутат Государственной думы I–IV созывов, ведущий программ «Дым Отечества» на радио «Эхо Москвы». Большинство респондентов нейтрально отзывались об этом политике. Молодежь более лояльно, среди старшего возраста было больше негативных оценок в адрес Рыжкова. Несмотря на отсутствие явного негатива, рейтинги Рыжкова нулевые.

Нилов Олег Анатольевич, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 6 созыва, член Бюро Президиума Центрального совета Политической партии «Справедливая Россия», член Бюро Совета регионального отделения партии в Санкт-Петербурге, руководитель фракции «Справедливая Россия» в Законодательном собрании Санкт-Петербурга (2007–2011 годы). Вызвал довольно равнодушные оценки у большинства участников фокус-групп. Не произвел впечатления на респондентов. По мнению большинства, не является лидером, не выглядит грамотным, образованным человеком. Рейтинги нулевые.

После обсуждения конкретных персоналий перед респондентами фокус-групп был поставлен вопрос о «старых» и «новых» политиках. На вопрос модератора, нужна ли России новая команда политиков или надо оставить старую, большинство респондентов соглашались, что необходима новая команда. Однако, если показанных в роликах политиков условно рассматривать, как

команду, то она тоже не вызывает доверия. Тем не менее, мнение о необходимости смены существующей команды оказалось настолько сильным, что респонденты говорили, что всерьез могут проголосовать за некоторых из тех, кого они сейчас видели.

Таблица 1. Результаты «голосования» в фокус-группах (абсолютное число поданных голосов)

| | Если бы были выборы президента (и надо было бы выбирать из этих политиков), за кого бы вы отдали свой голос? | Если бы были выборы губернатора? | Если бы были выборы мэра? | Если бы надо было выбрать лидера партии? |
|--------------|---|---|----------------------------------|---|
| А. Навальный | 26 | 20 | 21 | 17 |
| В. Егоркин | 16 | 12 | 14 | 4 |
| Г. Гудков | 11 | 6 | 11 | 13 |
| С. Удальцов | 10 | 6 | 6 | 11 |
| Е. Ройзман | 10 | 9 | 16 | 9 |
| О. Дмитриева | 6 | 15 | 8 | 5 |
| В. Мединский | 6 | 8 | 1 | 6 |
| Д. Гудков | 2 | 6 | 0 | 8 |
| В. Якеменко | 2 | 8 | 4 | 8 |
| К. Крылов | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Л. Волков | 0 | 0 | 2 | 0 |
| С. Неверов | 0 | 0 | 2 | 0 |
| И. Пономарев | 0 | 0 | 0 | 0 |
| В. Рыжков | 0 | 0 | 0 | 0 |
| О. Нилов | 0 | 0 | 0 | 0 |

4.2. Запрос на лидера новой формации

Как уже было отмечено в первом разделе, преобладающее психологическое восприятие политических лидеров, как первого, так и второго эшелона, может быть охарактеризовано как состояние когнитивного диссонанса. Когнитивный диссонанс возник в связи с тем, что, вообще говоря, пространство для выбора пока является слишком узким и не отвечает формирующимся запросам населения.

Эти ожидания достаточно хорошо просматриваются в фокус-группах, включая ожидания в плане внешности, возраста, риторики и содержания политических коммуникаций.

Во-первых, в плане формальных характеристик народ хочет мужчину-лидера от 40 до 50 лет, с опытом управления и с четкой, достаточно конкретной программой, которую он способен четко и доступно изложить.

Во-вторых, политическая риторика потенциальных лидеров становится более тонкой, спокойной и аргументированной. Она находится в поисках нового языка, который бы соответствовал возросшей политической зрелости и рациональности массовых слоев, а также изменившемуся характеру социальных коммуникаций. Создается впечатление, что новая риторика дистанцируется от стилистики телевизионных шоуменов и нарабатывает новые формы в социальных сетях или в каких-то иных современных средах.

В-третьих, люди ожидают появления лидеров какой-то новой формации, которая ими самими до конца еще не создается. Именно поэтому они выделяют Навального, Удальцова и Ройзмана, которые даже внешне отличаются от лидеров старой формации.

В-четвертых, помимо четкости и понятности население предъявляет запрос на адекватное поведение. Методы, которых придерживаются многие новые политики, людей, в основном, не устраивают. В том, что делает Ройзман, настораживает некий оттенок криминальной среды. Что касается Удальцова и Навального, то людям непонятны их программы. Эти программы невняты и обтекаемы. Людей также отталкивают любые неадекватные поступки и высказывания – купания в фонтане, голодовки, а также сленг, жаргонизмы и заявления типа «У нас должно быть как в Европе, только со своей сумасшедшиной». Неадекватные поступки отталкивают, поскольку неадекватность ассоциируется с нестабильностью. По этой же причине население предпочитает людей с управленческим опытом, которого трем упомянутым политикам явно недостает. Важным элементом, с помощью которого оценивается адекватность, является, судя по всему, и информация о семье и личной жизни политика, которая позволяет уменьшить неопределенность в оценке его персональных качеств.

В-пятых, на невербальном уровне имеют большое значение одежда, манера поведения и манера разговора. По этим признакам респонденты легко различают людей старой и новой формации. Судя по всему, этими качествами приобрел себе дополнительных сторонников Прохоров, который по внешним признакам и манере поведения воспринимается как человек новой формации. В свою очередь, манера одеваться Удальцова у многих вызывает настороженность. Она, по-видимому, воспринимается как признак неадекватного поведения. Человеком новой формации старался позиционировать себя и Медведев, в том числе демонстрируя интерес к Интернету и телекоммуникационным новинкам. Но эти попытки создавали когнитивный диссонанс, поскольку его внешность и манера поведения нередко вызвала ассоциации с партработниками среднего звена из эпохи 70–80-х годов. Имеет также значение способность держаться просто, естественно и тем самым быть ближе к людям.

Таким образом, массовое сознание все еще находится в состоянии поиска лидеров новой формации, а политики с трудом нащупывают перспективные стили коммуникаций и поведения. Потенциально привлекательные лидеры новой волны, в полной мере проявить себя еще не успели. Но их появление и отбор облегчается благодаря тому, что политическая среда стала в целом более открытой и конкурентной. Поэтому при наличии массового запроса на новые лица

со стороны населения появление новой когорты перспективных общенациональных политиков может стать делом недалекого будущего (см. Бокс 3).

Бокс 3. Запрос на новую политическую элиту

Запрос на обновление включает в себя две составляющие: отрицание старого и желание нового. Эти запросы асимметричны. Идеал участников фокус-групп пребывает в «слепом пятне» из-за отсутствия у респондентов должного опыта и кругозора. Зато они хорошо понимают, что их не устраивает. И это не только старые лица (персоналии), но и сам старый типаж политика, который они ежедневно наблюдают уже больше 10 лет. Отсюда возникает запрос на новый типаж, новый фрейм.

Все, что «не старое» (политики типа Навального, Удальцова и другие), осторожно сравнивается с этим неотрефлексированным запросом и, как мы видим по фокус-группам, либо отвергается, либо признается как меньшее зло.

Новый, востребованный тип политика смутно представляется людям функционально, но не имеет исторического прецедента, нет опорных черт в стиле его речей, в облике, которые позволили бы его опознать. Пока это выглядит чисто негативистски – отторжение от старого, знакомого типажа. Языковые черты этого типажа нетрудно отследить, но это мало приближает нас к решению задачи.

Иное дело, «новое», востребованное. Это сфера поиска, изобретения, проб и ошибок. Его пока нельзя отследить или распознать с помощью фокус-групп. Для того, чтобы что-то распознать, нужно, чтобы это «что-то» хоть как-то себя проявило, пусть хотя бы в малых количествах. Этот процесс стихийно идет, но пока еще находится в самом начале. Из всего, что мы увидели в фокус-группах, практически все относится к категории меньшего зла, а не к востребованному профайлу. В цель общественных ожиданий пока еще никто не попал.

Трудно делать выводы о речевой манере отдельных ораторов на основании коротких роликов. Однако можно заметить в качестве общей тенденции: политическая риторика старается стать тоньше и спокойнее. Она также находится в поисках нового языка. Создается впечатление, что она нарабатывает свой опыт не на телевидении. Возможно, она бессознательно стремится дистанцироваться от шоуменов. Где находится ее полигон: в сети, во внутренних дискуссиях, в каких-то группах – это вопрос. Ответа на него пока нет. Но вопрос этот важен для перспектив развития политической ситуации в России.

Источник: частная научная переписка.

4.3. Местные лидеры, вызывающие доверие населения

Как показало проведенное исследование, меры завоевания доверия, основанные на риторике, политических программах и декларациях общероссийского масштаба, не вызывают сильного позитивного отклика ни в каких социальных группах. Разумеется, без этих средств тоже невозможно обойтись – в частности, многие респонденты указывают на то, что политические программы кандидатов и партий служат для них важным ориентиром при выборе за кого голосовать. Но наиболее действенные меры по выстраиванию доверия

заключаются в приближении к избирателю путем участия в решении местных проблем и оказания поддержки местным инициативам, в которых люди склонны проявлять наибольшую личную заинтересованность.

В ходе исследования в Новотроицке нам удалось выявить локальные «очаги доверия» и убедиться в практической реализуемости механизмов формирования доверия к конкретным политикам и должностным лицам через решение местных проблем. Именно благодаря способности эффективно решать конкретные проблемы местных жителей приобрели доверие и поддержку среди жителей Новотроицка бывший мэр соседнего города Орска, а ныне губернатор Оренбургской области Берг, бывший директор металлургического комбината и руководитель городской службы ЖКХ Новотроицка.

- *Очень хорошее у меня отношение к губернатору Бергу. Он как пахарь, он работает много. С людьми много работает, по области много ездит, все знает, хорошее мнение у меня о нем. Молодец. У него связь с людьми. Пожалуйста, в администрацию в ящик любое письмо, любое все – все до него доходит, на все он реагирует (Новотроицк, мужчина, 59 лет, среднее специальное образование).*

- *Мне что нравится в нем, импонирует, то, что он ездит по городам, он вникает в проблемы людей и старается их решить. Мне вот это в нем очень импонирует, что он не просто сидит в кабинете и по телефону спрашивает. Он собирается и едет. Мне пока он очень импонирует, и я голосовать буду за него, если он будет куда-то там баллотироваться, даже если в президенты (Новотроицк, женщина, 48 лет, среднее специальное образование).*

- *Руководитель комбината наш самостоятельный, он может принимать достаточно много решений. Как к человеку отношение положительное. Человек, когда вы с ним общаетесь, вызывает какие-то эмоции. К людям относится он так же, как к самому себе. При разговоре к себе как-то располагает, умеет говорить, убеждать и так далее (Новотроицк, мужчина, 39 лет, среднее образование).*

В ходе исследования была проведена оценка доверия к мэрам городов, в которых победили оппозиционные депутаты (Ярославль, Тольятти, Черноголовка, условно к ним добавлена Астрахань).

В Ярославле многие шли голосовать не столько за Урлашова, сколько против Якушева – кандидата от местной администрации, а также единоросса. При этом кандидатура Урлашова была не самой худшей, многие говорили, что он неплохой оратор, популист, хорошо выступает на публике, во время избирательной кампании ездил по городу, часто встречался с людьми, общался. Он молодой и активный.

- *Урлашов человек новый, в политике совсем недавно, и, тем не менее, он уже сделал профессиональную, очень быструю карьеру. Даже по энергетике его видно, что человек он дельный, к тому же юрист, знает законы. И мне понравилось то, что он харизматичный очень – лицо, говорит хорошо (Ярославль, женщина, 28 лет, среднее образование).*

- *На мой взгляд, у Урлашова наиболее корректная и логичная программа. Конечно, очень маловероятно, что сейчас он сразу станет выполнять все пункты, все предвыборные обещания. Но, тем не менее, есть надежда на*

какие-то перемены, на то, что хотя бы часть из заявленных пунктов будет выполнена для развития города (Ярославль, мужчина, 32 года, среднее образование).

- *Урлашов перспективный, молодой, ну как бы все и говорил правильно, и все нужды, вот что ни ходила на все его собрания, где он проводил, везде он как-то за народом, все проблемы народа знал. Ну, куда бы он ни приехал, он уже, допустим, ему задавали вопросы на собраниях, он все районы города знал, все их слабые места. Когда вот другие, как-то даже иногда и на вопрос не могли ответить (Ярославль, мужчина, 64 года, среднее образование).*

В Тольятти предвыборная кампания вышла на второй тур, после чего она стала крайне агрессивной и основывалась не на достоинствах и обещаниях кандидата Шахова, а на копании в грязном белье его конкурента Андреева. Также во втором туре выяснилось, что г-н Шахов – единоросс, что также сыграло не в его пользу. Кампания Андреева, напротив, была более последовательной. Благотворительное общество, созданное Андреевым, активно занималось консультацией в помощи возврата денег по линии ЖКХ, оказывало различную помощь населению. Штаб Андреева активно призывал свой электорат прийти на выборы.

- *Андреев молодой, перспективный. Когда лес у нас горел в декабре этого же года, он пришел на место лесничества и хоть что-то начал делать. Во всяком случае, у нас начали сажать лес (Тольятти, женщина, 52 года, среднее образование).*

- *И он все-таки молодой и перспективный. Если он поменяет всю команду, дай бог, чтобы он поменял всю команду, потому что эта команда, она уже изжила себя, она просто зажралась (Тольятти, женщина, 37 лет, высшее образование).*

- *У меня причин много. Я изначально, как только кандидатуры были выдвинуты, за Андреева решила голосовать. Я еще несколько лет назад хотела, чтобы был этот кандидат. Это практически единственный не продавшийся человек у нас в Думе. Потом попадались иногда какие-то данные про него, это только укрепляло мое мнение. Действительно, он молодой, энергичный, что-то пытался делать (Тольятти, женщина, 45 лет, среднее образование).*

В Черноголовке большинство голосов досталось известному ученому – Владимиру Разумову. И хотя, по мнению многих респондентов, для Разумова быть мэром это не совсем его дело, тем не менее, они отмечали, что он человек из науки, честный, не станет воровать. Он вызывает доверие и поддержку населения.

Главный его оппонент – Г. Абрамова – ставленница местной администрации и «Единой России», что вызывало много негатива у жителей города.

- *Разумов это, действительно, единственный человек с безупречной репутацией. Просто потому, что честный. Я понимал, что не только это мэрская работа, административная, и так далее. Вот. В то же время было понимание... Собственно, он даже в своей брошюрке маленькой написал, что «я вынужден идти баллотироваться в мэры, – я никогда об этом не думал и никогда не хотел этого, – потому что надо спасать ситуацию». Вот. Соответственно, пришлось*

голосовать за человека, который не хотел быть мэром, можно и так сказать, отчасти. Ну, голосовал я за него, да, как за честного человека (Черноголовка, мужчина, 35 лет, высшее образование).

- Он порядочный человек, и закалки такой, советской. В общем, порядочный мужик. Плюс культурный, научник, пожилой. Воровать ему, в общем-то, особого смысла нет, я доверяю ему, надеюсь, что он что-то наконец поменяет у нас в городе (Черноголовка, мужчина, 31 год, высшее образование).

- И даже не потому, что там «новая метла по-новому метет». Я хотел власть поменять, я знал, что... ну, вот у меня в голове – хочу власть поменять. И вот я считаю так: люди, которые во власти сидят, вот такие, всевозможные, да, они сидят, вот они смотрят – плохо сделано, и привыкли. И все привыкли. И то, что народ говорит им – в общем-то, не особенно, и не всегда доходит информация, то, что надо там что-то сделать, тут что-то сделать, там нужно поменять. И привыкает. А вот новый человек пришел – вот, «я так жить не буду, я это записал, это уберут». И вот по этому принципу я считаю, что надо менять власть, регулярно менять, каждые четыре года, как у нас по закону прописано, и я считаю, что это правильно вообще. И не потому, что новая метла по-новому метет, а потому, что другой взгляд на вещи (Черноголовка, мужчина, 51 год, высшее образование).

- Он человек от науки, и, наверное, лучше понимает специфику руководства, – должен понимать специфику руководства научным центром. Остальных не рассматривал. Ну, как оказалось, потому что та кандидатура... ну, эта должность ему нужна была в личных больше интересах, у меня такое ощущение вот (Черноголовка, мужчина, 42 года, высшее образование).

Астрахань – некий европейский аналог Дальнего Востока. Она себя воспринимает в ментальности внутренней колонии – как ресурсная периферия, где на московских и петербургских госкапиталистов смотрят как на феодалов-эксплуататоров. На этой тематике многие политики в будущем захотят играть, противопоставляя себя федеральным властям в поисках дополнительной легитимности.

Запрос на персональные изменения тесно смыкается с процессом стихийного поиска новых форматов эффективного диалога между политическими лидерами и населением, а также появлением активного интереса к новым лицам в политике. Эти явления отчетливо наблюдались нами на обсуждениях после демонстрации роликов с внесистемными политическими лидерами и системными политиками «второго эшелона». Массовый запрос на персональное политическое обновление в сочетании с легкой доступностью и быстрым распространением актуальной политической информации способствует повышению известности нового поколения лидеров, явно оппозирующее к властям.

В ближайшие годы можно ожидать массового появления новых лидеров на местах, способных привлечь достаточно внимания со стороны населения, чтобы побеждать на местных и региональных выборах, а затем использовать эти победы для укрепления доверия со стороны избирателей путем демонстрации способности и готовности решать местные проблемы.

- Я знаю, что Шейн помогал пенсионерам, вел такую активную деятельность. Он помогает простым людям. То за коммунальные услуги, то там кому-то квартиру там выдал на ремонт (Астрахань, женщина, 52 года, среднее образование).

- *Шейна знает вся Астрахань. Он направляет свою деятельность и на молодежь. Он в политике давно. Он пытается добиваться своего, свои права пытается защищать, не сдаётся. Мне нравятся такие люди, которые отстаивают свое мнение (Астрахань, женщина, 47 лет, среднее образование).*

Таблица 2. Официальные результаты голосования на выборах мэров городов

| | |
|------------------------|---------|
| г. Ярославль | |
| Е. Урлашов | 69,65% |
| Я. Якушев | 27,78% |
| г. Тольятти | |
| С. Андреев | 56,94% |
| А. Шахов | 40,06% |
| г. Черноголовка | |
| П. Абрамова | 9,70% |
| Я. Гусев | 22,42% |
| В. Разумов | 47,15% |
| г. Астрахань | |
| М. Столяров | 60,00 % |
| О. Шейн | 29,96% |

Процесс обновления лидерства на местном уровне будет контрастировать с положением на федеральном уровне, где избиратели будут наблюдать дальнейшее ослабление легитимности несменяемых лидеров.

Выводы

Попытка выявить сложившихся общероссийских политических лидеров за пределами ведущих партий пока неоднозначные результаты. Массовое сознание все еще находится в состоянии поиска лидеров новой формации, а политики с трудом нащупывают перспективные стили коммуникаций и поведения.

В частности, Михаил Прохоров воспринимается как человек новой формации, пользующийся поддержкой не только части среднего класса, но и других социальных групп. Но дальнейшее расширение базы поддержки для Прохорова практически недостижимо в связи с устойчиво негативным отношением большинства населения к олигархам.

Алексей Кудрин массовом сознании занимает нишу опытного государственного деятеля, являющегося профессионалом в области экономики и бюджета и не выступающего в роли профессионального политика. Узнаваемость Кудрина у респондентов близка к 100%, а значимых групп антиэлектората не наблюдается.

Дмитрий Rogozin воспринимается скорее положительно, хотя и имеет свой антиэлекторат, опасющийся, что этот политик может допустить втягивание России в военные конфликты. Тем не менее, Д.Рогозин вызывает доверие с точки зрения своих деловых качеств.

Алексей Навальный с точки зрения практического опыта в области управления государством сильно проигрывает А.Кудрину, Д.Рогозину и М.Прохорову и при непосредственном сопоставлении с ними неохотно рассматривается респондентами в качестве потенциального претендента на пост президента или губернатора. Однако при сопоставлении с любыми политиками второго эшелона уверенно лидирует при гипотетических голосованиях во всех номинациях – мэра, губернатора, президента и лидера политической партии.

Привлекательные лидеры новой волны, в полной мере проявить себя еще не успели. Но их появление и отбор облегчается благодаря тому, что политическая среда стала в целом более открытой и конкурентной. Поэтому при наличии массового запроса на новые лица со стороны населения появление новой когорты перспективных общенациональных политиков может стать делом недалекого будущего. Они могут возникнуть как из среды федеральных политиков второго эшелона, так и из числа новых фигур, многие из которых будут выдвигаться на местном уровне, где возникли условия для более быстрого укрепления доверия между лидерами и населением.

Меры завоевания доверия, основанные на риторике, политических программах и декларациях общероссийского масштаба, пока не вызывают мотивированного позитивного отклика ни в каких социальных группах. Как показало изучение местных лидеров, вызывающих доверие населения, наиболее действенные меры по выстраиванию доверия заключаются в приближении к избирателю путем участия в решении местных проблем и оказания поддержки местным инициативам, в которых люди склонны проявлять наибольшую личную заинтересованность.

На примере лидера движения «Развитие» В. Егоркина, который в условных голосованиях на пост президента страны опередил всех политиков второго эшелона, кроме А.Навального, исследование показало, что доверие, завоеванное на местном уровне, довольно легко переносится на общероссийский уровень политики. Для лидеров новой волны, имеющих успешный опыт работы на муниципальном или региональном уровнях и реально разбирающихся в местных проблемах, возникают «вертикальные лифты» открывающие им путь ускоренного продвижения в общероссийскую политику.

5. Влияние массовых протестов на развитие политического кризиса

5.1. Протесты в Москве и запуск механизма политической реакции

Парадокс сложившейся в стране ситуации заключается в том, что участники массовых протестов в Москве по-прежнему относительно немногочисленны в масштабах всей страны и политически дистанцированы от массовых слоев населения. Но именно протестующие в Москве, а не массовые слои населения по всей стране, оказывают сейчас решающее влияние на ход политического кризиса.

Радикализация протестующих в Москве происходит на фоне снижения агрессивности и склонности к протестам массовых групп российского населения. В наших фокус-группах, особенно за пределами Москвы, мы не наблюдаем ярко выраженного позитивного отношения к московским протестам. В целом преобладает настороженно-дистанцированное, и даже негативное отношение.

Социально-политические установки митингующих тоже заметно отличаются от установок массовых социальных групп населения. Особенно это касается требований, связанных с демократизацией политической системы, которые для массовых социальных групп не являются первоочередными. Поскольку участники московских протестов сравнительно немногочисленны в масштабах всего населения и даже в масштабах Москвы, они практически не просматриваются в обычных фокус-группах. Для анализа настроений митингующих нам пришлось проводить специальное дополнительное исследование.

По меркам политических митингов численность протестующих уже намного превысила критический порог, после которого у властей уже нет возможности подавлять протесты с той легкостью, с которой разгонялись акции непримиримой оппозиции. Кроме того, эти протесты достаточно масштабны, чтобы находиться в центре внимания российских и иностранных СМИ. Сами митингующие не только занимают проактивную позицию, но и имеют эффективный доступ к медийным и сетевым каналам распространения информации. Этому способствует также вовлеченность в протесты широко известных общественных фигур и деятелей культуры.

Перечисленные обстоятельства осложняют положение властей. С одной стороны, власти уже лишены возможности эффективно сдерживать и подавлять протесты. С другой стороны, продолжение протестов ставит власти в весьма уязвимое положение, непрерывно демонстрируя стране и всему миру обострение политического кризиса и беспомощность центральной власти. Поэтому игнорировать протесты и не обращать внимания на требования протестующих становится невозможно. Митингующие ставят вопросы, на которые властям в сложившейся ситуации волей-неволей приходится находить какие-то ответы. Именно это и придает протестующим, по крайней мере, в ближайшее время, гипертрофированное влияние на развитие политической ситуации в стране.

Согласно проведенным нами исследованиям, среди митингующих разгон митинга не вызвал испуг, а напротив, усилил решимость продолжить борьбу за демократизацию. Агрессивность участников протестов возросла, а моральное неприятие существующей власти усилилось.

- *Все очень боялись, как нас будет бить полиция. Оказалось, ничего страшного. Ну, синяки, ссадины, но все живы. Они убили страх, полицейские, в этот момент у многих десятков тысяч людей. Они отодвинули границы опасности людей перед силовиками. Я снова пойду, мне теперь все равно (Москва, мужчина, 46 лет, высшее образование).*

- *Я думаю, что пойду на самом деле, сколько уже, мы на все митинги ходили. И, в общем, это понятное дело, что какие-то провокации, да, могут быть на любом, но волков бояться – в лес не ходить. И, собственно говоря, последний митинг не является для нас поводом перестать участвовать (Москва, мужчина, 34 года, высшее образование).*

- *Я человек мирный, никогда в подобном не участвовала. Я совершенно была не готова ни к каким противостояниям. Мы были очень уставшие. Для меня это был большой стресс, сиюминутный. Потом ты резко начинаешь в ситуации ориентироваться. Страх либо парализует, либо толкает к действию. Он толкнул к действию. Я поняла, что надо вместе пытаться что-то сделать. Было совершенно не страшно в какой-то момент, когда ты понимал, что*

не один. Страшно, что тебя одного заметут. А когда на глазах ты вместе с десятками других, то, в общем-то, можно было (Москва, женщина, 29 лет, высшее образование).

- Я сама буду ходить. Буду! Мы не имеем права сидеть и молчать! Всех к стенке! А тем более Путина! 12 лет! Все, до свидания, милый друг! Хватит! Я видела этих окровавленных людей, хотя стояла в самом конце колонны, но потом они начали выбегать оттуда. Это был ужас (Москва, женщина, 56 лет, высшее образование).

- Эта ситуация насторожила, конечно. Но не знаю, я вполне что-то подобное ожидал на этой инаугурации, что произойдет подобное. Если будет вероятность, то я, конечно, не стану там на баррикады кидаться, потому что это не стоит того зачастую. Но я не перестану ходить на митинги. Конечно. Я буду это делать и в Питере, где живу (Москва, мужчина, 32 года, высшее образование).

- До последнего момента я была не особо политически активна. Но последние события не могут оставлять людей уже равнодушными, политически не активными. Новые административные наказания людей не пугают, меня тоже. Я буду принимать участие во всем (Москва, женщина, 31 год, высшее образование).

- Меня эта ситуация на митинге, конечно, возмутила и огорчила. Увидев эти боевые построения на Каменном мосту, это было очень неприятно. Они ждали людей, чтобы воевать. ОМОН в амуниции, боевая техника, страх толкает власть на идиотские действия. Но и после этого я пойду снова на митинги, безусловно. Безусловно. Думаю, и другие люди также будут ходить, я со многими разговаривал. Боюсь, что стилистика может поменяться. Может из предыдущих кто-то не пойдет, а выйдут другие, более агрессивные, митинги могут уже оказаться не таким интеллигентным, как были до этого (Москва, мужчина, 48 лет, высшее образование).

К аналогичным выводам пришла и О. Крыштановская, которая 11 мая провела опрос участников митинга на Чистых прудах (См. Бокс 4):

«На наш вопрос «остановит ли протестующих ужесточение законодательства в отношении проведения массовых мероприятий» (максимальные наказания до 200 часов общественных работ и до 1,5 миллионов руб. штрафа) почти 90% опрошенных ответили, что они будут продолжать приходить на подобные акции в любом случае. 10% признались, что согласны участвовать исключительно в разрешенных и безопасных акциях протеста. При этом 15% опрошенных признались, что так или иначе пострадали от действий правоохранительных органов, что сделало их позицию еще более непримиримой».

http://slon.ru/russia/kryshstanovskaya_sazhat_navalnogo_bessmyslenno_revolyutsiesy_u_pravlyayut_akkaunty-787411.xhtml

Бокс 4. Изменение настроений протестующих

Профессор социологии [Ольга Крыштановская](#) 11 мая провела исследование на Чистых прудах. Опрос проводился 11 мая с 19:30 до 21 часа, тогда на Чистых прудах было 1 000 человек, опрошено 112.

Результаты исследования:

Групповая иерархия

Профессиональные революционеры, лидеры и активисты незарегистрированных партий, имеющие большой опыт политической борьбы, участия в выборах, всегда и протестных акций. Это организационный костяк протеста.

Селебритиз, звёзды, медийные персоны. Привлекают средства массовой информации и публику, но не являются опорой сообщества.

Члены семей профессиональных революционеров, их ближайшие друзья и помощники. Надежная опора сообщества

Активные блогеры. Информационная армия протестного сообщества. Без них координация движения, маневров и перемещений оппозиции были бы невозможны. Именно они обеспечивают массовость

Студенты. Смелые и отчаянные молодые люди, жаждущие экшена, драйва, адреналина. Легко управляемы

Спокойные интеллигенты. Идеологический костяк сообщества, уверены в своей правоте, способны убеждать других. Идут на акции протеста исключительно из принципиальных соображений. Они постоянно апеллируют к Западу как к источнику истины, правильности и нормальности.

«Внедорожники». Маргинализованные элементы, неудачники, безработные, часть фрилансеров. Находят в акциях протеста интересное времяпрепровождение. Только благодаря социальным сетям эта группа стала активной и востребованной.

Политизированные пенсионеры, которые все свое время отдают политике. Фанаты «Эхо Москвы». Постоянно возмущающиеся и на все имеющие свой собственный взгляд. Часто апеллируют к советскому опыту, считая, что в СССР было лучше. Как правило, имеют идею фикс. Мало управляемы.

Ядро

Ядро ОккупайАбай довольно многочисленное, составляет более 40% опрошенных. Вероятно, ядро увеличивается в размерах. До 30% участников акции присоединились к протестующим в последний месяц. Многие родственники и друзья пострадавших на Марше решили присоединиться к ОккупайАбай в знак протеста против действия ОМОНа 6 мая.

Источник:

http://slon.ru/russia/kryshstanovskaya_sazhat_navalnogo_bessmyslenno_revoljutsiey_u_pravlyayut_akkaunty-787411.xhtml

По сути дела, между властью и протестующими начинается война на истощение, в которой власти оказываются в более уязвимом положении и вынуждены энергично реагировать на события, пока они окончательно не вышли из-под контроля.

Первые четыре месяца массовых уличных протестов в период после думских выборов уже изменили вектор политического развития страны, усилили готовность властей действовать в направлении ускоренной социальной и политической модернизации. Продолжение митингов, в зависимости от остроты конфронтации с властями, может либо придать этим реформам дополнительный динамизм, либо, наоборот, привести к радикальному изменению политического равновесия, за которым последует сползание власти и общества в режим политической реакции.

Словарь по общественным наукам трактует режим политической реакции как «политический режим, установленный для сохранения и укрепления старых, изживших себя социальных порядков и для подавления новых политических сил». В этой черно-белой трактовке силы «реакции», представленные властью, применяющей насилие, противостоят силам «прогресса», представленным политической оппозицией, которую подавляет реакционный политический режим. Победа прогресса в этом случае отождествляется с победой «прогрессивной» оппозиции, а торжество реакции – с насильственным подавлением оппозиции реакционными властями.

Реальные политические процессы, наблюдаемые в современной России, это определение не только не объясняет, но и сильно запутывает, мешая корректной интерпретации событий и их прогнозированию. Внимательный анализ истории политических конфликтов говорит о том, что и власть, и оппозиция редко бывают однородны. В большинстве случаев силы реакции и силы прогресса одновременно и в определенной пропорции присутствуют и в лагере власти, и в лагере оппозиции. Вектор изменений в ходе кризиса зависит не только и не столько от того, чья сторона возьмет верх – оппозиция или власть, а от того, как политический кризис изменит соотношение сил реакции и прогресса и внутри власти, и внутри оппозиции.

Политический кризис меняет баланс сил в ту или иную сторону одновременно во власти и в оппозиции. В итоге противостояние власти и ее оппонентов в ходе политического кризиса задает общий вектор движения либо в пользу прогресса, либо в пользу реакции не потому, что верх берет оппозиция или власть, а потому, что меняется соотношение сил между сторонниками прогресса и их противниками внутри каждой из противостоящих сторон.

В период после думских выборов наиболее массовую часть новобранцев уличных волнений составили наиболее активные представители среднего класса – убежденные сторонники модернизации, – как политической, так и социально-экономической. Их позиции в отношении политических реформ формулируются более радикально, чем позиции представителей среднего класса в наших фокус-группах.

А. Участники митинга на Болотной

- *Положение деградирующее, если будет дальше продолжаться в том же направлении, не исключен вариант гражданской войны, если не произойдут изменения в ближайшее время. Эта страна с сильным чиновничьим классом, не соблюдающим законы и не желающим их соблюдать. Основные проблемы: прежде всего отсутствие единых правил игры, законности и правопорядка, отсюда истекают стальные проблемы, в том числе проблема коррупции выборов, воровство и остальные (Москва, мужчина, 32 года, высшее образование).*

- *Путин тормозит развитие экономическое, политическое, культурное (это важно!) – это плохо. Эти тормозы связаны с доминированием сырьевой экономики и очень высокой коррупцией и клановостью, эта передача власти бесконечная! Эти выборы продажные по всей стране, все это добром не закончится (Москва, женщина, 42 года, высшее образование).*

- *Сейчас есть такое понятие – индикаторы эффективности. У нас их нет нигде, никто их не измеряет и никто не пытается улучшить соответственно. А*

если ничего этого нет, значит, у нас нет нормального управления. Но я убеждена, что 6 лет Путин на этом посту не просидит. Будут какие-то волнения, революции – не революции. Я думаю, что он сам уйдет, скажет, что он устал от чего-то. Что касается экономической ситуации, трудно сказать, чем это все закончится, но так и будет все разворачиваться дальше. Будет все хуже и хуже, будут массовые волнения (Москва, женщина, 35 лет, высшее образование).

- Не знаю, поймет Путин, что есть более достойные люди для власти и сам уйдет, тогда не будет каких-то кровавых революций. А если он проигнорирует, тогда может быть и самый страшный прогноз. Но это может привести и к закрытию предприятий, невыплате зарплат. Есть те, кто готов идти на баррикады. Потому что нам указали на свое место, эти выборы думские. Нам показали, кто мы, точнее то, что мы «ничто» (Москва, мужчина, 41 год, высшее образование).

Б. Представители московского среднего класса, не участвовавшие в митингах

- Есть люди, которые понимают, что надо сделать и как, что будет хорошо. Это узкий круг, это пока разрозненные очаги. А чтобы придушить этот тренд, который возникает, нужны мощные ресурсы, эти ростки уже не останутся. И я думаю, что у нынешней власти уже есть некая растерянность, появилась. Они тоже вполне это понимают. С одной стороны, душить нет смысла, потому как эта ситуация уже неизбежна, и если начнут явно душить, то будет еще хуже. С другой стороны, очевидно, что все может выйти из-под их контроля. И это тоже правящую элиту, наверняка, очень беспокоит (Москва, мужчина, 36 лет, высшее образование).

- Сейчас будет просто расти недоверие к власти. Если будут показатели более скромные, это может несколько успокоить ситуацию. Но все равно шаткое положение. Массовая поддержка населения потеряна (Москва, женщина, 38 лет, высшее образование).

- Вот люди, с кем я заодно, они против революции. Они за эволюционный путь развития. А Путин заостряет ситуацию. Он нигде не пошел на переговоры, не удовлетворил требования этих митингов. Обзывает людей с митингов бандерлогами, хомячками. Но реальная экономика страны развиваться не будет за МКАДом, и это приведет к постоянной деградации, когда из Москвы выезжаешь. Это бросается в глаза. Нас это очень беспокоит и огорчает, и эмоционально, и экономически (Москва, мужчина, 29 лет, высшее образование).

- Самый позитивный вариант, если Путин начнет прислушиваться к мнению оппозиции. Начнет отходить от той клановой структуры, которую, он выстроил, начнет какие-то реформы. Такой вариант был бы очень хорош, потому что он позволил бы избирателям избежать серьезных экономических и политических потрясений (Москва, женщина, 39 лет, высшее образование).

- В политической ситуации с приходом Путина к власти особенных изменений не произойдет. А в экономической все пойдет еще хуже, они как воровали, так и будут воровать. Но революций не хотелось бы. А в противном случае начатая политика разворовывания государственного бюджета продолжится, только ведь нельзя воровать бесконечно (Москва, мужчина, 39 лет, высшее образование).

Предыдущая фаза кризиса, озаменованная массовыми, но неконфликтными уличными протестами, привела к усилению сторонников модернизации в обоих лагерях. Среди протестующих это произошло потому, что массовое пополнение их рядов происходило за счет наиболее активной части московского среднего класса, среди которого преобладают убежденные сторонники модернизации.

В свою очередь, власти в течение первых пяти месяцев массовых уличных протестов реагировали на них декларацией все более решительных намерений в проведении социальных и политических реформ. Эти реформы, очевидно, вступают в конфликт с интересами консервативных сил внутри власти, которым до недавнего времени удавалось без особого труда блокировать подобные инициативы. Даже если по многим направлениям действия властей не пойдут дальше деклараций, все равно налицо временное ослабление внутренних оппонентов реформ, интересами которых власть в целом готова хотя бы отчасти поступиться в интересах политического выживания. В истории примеры подобной опережающей реакции властей на кризис встречались неоднократно (в качестве примера см. Бокс 5).

Бокс 5. Конверсия военной промышленности – запоздалая реформа советских властей

При Горбачеве в ходе перестройки выяснилось, что приоритеты развития народного хозяйства СССР надо менять. Страна обладала мощным научно-техническим потенциалом, но он почти целиком находился в оборонном секторе экономики. Среди прочего, это приводило к недостаточному развитию гражданской экономики. Население страны ощущало это на себе в виде торговых дефицитов, недостаточного качества потребительских товаров. В середине 80-х годов это стало приводить уже к серьезному недовольству. Непропорционально большую роль начал играть импорт ширпотреба из западных стран, что тоже порождало нездоровые настроения.

В связи с этим Военно-промышленной комиссии (ВПК) при Совмине СССР было дано поручение разработать фундаментальную программу конверсии оборонной промышленности. С внешнеполитической точки зрения это было подкреплено доктриной «разумной достаточности» в производстве вооружений, о чем Горбачев вел переговоры с Рейганом (правда, не очень успешно). Тем не менее, задание по разработке программы конверсии не было отменено. Я мог бы показать Вам протоколы заседаний ВПК тех лет: речь почти сплошь шла о конверсии. На этом пути мы могли бы добиться очень многого.

К сожалению, этого не произошло. Произошел распад СССР, власть сменилась. Что сейчас творится на оборонных заводах, да и на предприятиях других отраслей, Вы знаете не хуже меня. Недавно я был в Нижнем Тагиле. Город окружен заводскими трубами, но ни одна не дымит.

Источник: интервью с членом бывшей ВПК на условиях анонимности, 1993 год.

При всех оговорках относительно тактического, а не стратегического характера политических уступок властей, а также проблемного качества и реализуемости указов Путина, новых законов о выборах губернаторов и

депутатов Государственной Думы, антикоррупционных и иных инициатив расширенного правительства – все это служит демонстрацией потенциальной готовности к более энергичным действиям в сторону модернизации, в том числе и политической. По многим позициям недавние инициативы властей почти буквально воспроизводят предложения прошлогоднего доклада ИНСОРа, который еще год назад казался утопической фантазией поборников реформ (см. Приложение).

В результате мирная фаза политического кризиса обеспечила направленность общего вектора изменений в сторону ускорения модернизации. Прецеденты такого рода уже наблюдались в истории нашей страны. Продолжение протестов в мирных формах могло бы и дальше воспроизводить сложившийся баланс сил, подталкивая процесс модернизации.

Однако переход уличных протестов в стадию открытой конфронтации с применением насилия обеими сторонами ведет к изменению баланса между сторонниками и противниками модернизации. Сторонники модернизации – представители среднего класса, в массовом порядке примкнувшие к традиционному составу уличных манифестантов, не стремятся к насильственной конфронтации и будут вытесняться на второй план. Роль авангарда протестующих перейдет к радикальной оппозиции, в которой преобладают силы, не заинтересованные в модернизационной повестке: левые радикалы, анархисты и националисты.

В свою очередь, власть, решившаяся на последовательное применение насилия, вскоре попадает в зависимость от силовых структур, в которых сравнительно широко распространены консервативные настроения. Особенно ярко они проявляются в сферах борьбы с элитарной коррупцией, в усилении институтов правового государства, защите прав собственности, обеспечении прав и свобод граждан, информационной открытости, присутствии государства в экономике, в вопросах внешнеэкономической открытости и внешней политики.

Однажды начавшись, открытые конфликты легко принимают ожесточенный и необратимый характер, когда обе стороны будут все больше и больше делать ставку на насильственные методы борьбы. Эскалация насилия затрудняет возврат к мирным формам протестов. Каждая очередная вспышка конфронтации и агрессии будет усиливать консерваторов и ослаблять сторонников модернизации в обоих лагерях.

Пока этот перелом, хотя и обозначился, но еще не принял необратимый характер. Однако точка невозврата может быть пройдена быстро. И тогда новое политическое равновесие примет устойчивый характер.

Таков механизм сползания в режим политической реакции, ведущий к изменению политического равновесия внутри оппозиции и власти, в результате которого вектор изменения в обществе меняет направление с модернизационного на консервативный.

Реакционный вектор развития при этом будет воспроизводиться совместными усилиями власти и оппозиции, несмотря на их жесткое противостояние. При этом консервативная политическая повестка формируемая властью и оппозицией, не будет отвечать запросам подавляющей части населения, которая выступает против политического насилия и тем более политических репрессий и не разделяет всей совокупности установок радикальных консерваторов и левых популистов. Жертвой такого изменения

политического равновесия станет, прежде всего, поступательное развитие страны.

Спектр разногласий между модернизаторски настроенными группами во власти и в оппозиции – сравнительно узок, хотя в этих узких вопросах разногласия достигают высокого накала и непримиримости (вопросы неопределенно долгого пребывания тандема у власти, манипулируемость выборами, политическая цензура и элитарная коррупция). Но острота конфликтов по этому узкому кругу вопросов затухает из-за наличия между этими группировками принципиального консенсуса по широкой повестке модернизации. Такой консенсус объединяет эту часть власти с соответствующей частью оппозиции гораздо сильнее, чем власть с большинством общества и оппозицию с большинством общества. При этом именно продолжение мирных протестов, но не их прекращение, позволяло поддерживать модернистский вектор изменений и ослабляло силы реакции с обеих сторон.

Диапазон разногласий между противниками модернизации со стороны оппозиции и со стороны власти может быть шире, но обоюдная незаинтересованность в реформах и здесь позволяет находить точки соприкосновения.

Политические развилки, перед которыми оказались сегодня власть и протестующие, отнюдь не являются чем-то из ряда вон выходящими и представляющими уникальную особенность нового этапа развития России. Напротив, описанный выше процесс сползания общества в режим политической реакции является типичным спутником модернизации, который многократно воспроизводился в самых разных исторических обстоятельствах, причем не только в России, но и во многих других странах мира на разных континентах. Выдержки из работы С. Хантингтона (см. Бокс 6), которые обобщают несколько десятков таких исторических прецедентов.

Следует еще раз подчеркнуть, что протестное движение оказывало и продолжает оказывать значительное влияние на вектор изменений в стране, несмотря на сравнительную малочисленность протестующих в масштабах всего населения.

В этой логике мирный и насильственный характер протестов представляет, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, два разнонаправленных сценария развития страны, один из которых можно условно рассматривать как сценарий ускорения модернизации, а другой – как сценарий сползания к режиму политической реакции (См. Бокс 7).

Поскольку проведенное нами исследование настроений митингующих после разгона митинга на Болотной 6 мая свидетельствует о намерении значительной части участников акций протеста их продолжать, естественное затухание протестных акций в ближайшее время маловероятно. Возникает вопрос, существуют ли возможности предотвратить переход протестов в формат ожесточенной насильственной конфронтации, а политической системы – в режим политической реакции?

Бокс 6. Запуск механизмов политической реакции. Из истории монархических режимов XIX–XX веков

В идеологии и восприятии интеллектуалов и среднего класса XX века даже самый добродетельный деспотизм предстает как феодальный анахронизм. Монархия не в моде в кругах среднего класса. Как бы они ни поддерживали социальную и экономическую политику монарха-модернизатора, они против монархии как института. Они – противники тех ограничений, которые монарх-модернизатор налагает на свободу коммуникаций, выборов и парламентской деятельности, и они с неизбежностью воспринимают проводимые им реформы как недостаточные и слишком запоздалые, как подачку, призванную скрыть упорную приверженность сохранению существующего положения дел. Обычно оппозиция среднего класса превосходит своей интенсивностью оппозицию любой другой общественной группы.

Преодоление сопротивления традиционных сил часто требует мобилизации в политику новых общественных сил, поэтому ключевым требованием

к модернизирующейся системе является ее способность инкорпорировать порождаемые модернизацией общественные силы. Успешная инкорпорация зависит как от рецептивности системы, так и от адаптивности вступающей в ее состав группы, т.е. от готовности группы отказаться от некоторых своих ценностей и притязаний ради того, чтобы быть допущенной в систему. Обычно два этих качества прямо связаны между собой: рецептивность системы побуждает к адаптивности.

Как только процесс модернизации начался – т.е. как только на сцене появляется некоторое ядро интеллектуалов, ориентированных на модернизацию, – трудно, если вообще возможно, этот процесс обратить вспять. Если эти интеллектуалы не включены в состав бюрократии монарха-модернизатора, они непременно уйдут в подполье для его свержения. Вдобавок замедление самого процесса реформ хотя и может сократить появление в будущем новых групп, враждебных режиму, будет способствовать усилению враждебности тех групп, которые уже существуют.

Монарх вместе со своей армией оказывается в изоляции между аристократическими и религиозными элитами, с одной стороны, и образованным средним классом, с другой. По мере иссякания источников его легитимности он все больше зависит от репрессивных возможностей военных, и таким образом военные, а также полиция и службы внутренней безопасности начинают играть все более важную роль для режима.

Источник: Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: "Прогресс-Традиция", 2004. – 480 с.

Бокс 7. Политическая реакция в российской истории

Русское правительство конца XVIII века было еще здоровым, но его положение перед лицом появления новых идей в Европе стало чрезвычайно сложным. Сойти с пути европеизации России было невозможно, хотя бы только в целях поддержки ее военной мощи. С другой стороны, продолжение просветительства грозило опасностями, которое правительство не чувствовало себя способным преодолеть. Твердая и уверенная до тех пор линия

правительства в руководстве страной заколебалась. В жизнь России вошел новый гибельный фактор – правительственная «реакция», целыми десятилетиями тормозившая естественное и правильное шествие нации по общему пути европейской цивилизации. Эта реакция, находившая опору в пассивности и косности общества и народа, для власти получала свое оправдание в крайностях интеллигентской идеологии, ее разлагающей критики и беспочвенных требований радикальных перемен. В течение всего 19 века, почти с самого его начала, призрак революции парализовал правительство паническим страхом и останавливал всякое движение вперед. *(Источник: Д.П. Кончаловский. Состояние русского общества перед войной 1914 г. Сборник «Пути России». Париж, 1969 г.)*

С учетом сложившегося положения внутри власти и среди протестующих, возможности для этого невелики, но, тем не менее, они существуют. Мы полагаем, что спонтанное развитие протестов уже не сможет вернуть их в мирное русло. Политическое насилие с обеих сторон получит дальнейшее распространение, а это снижает шансы предотвратить сползание в режим политической реакции

Если судить по многочисленным историческим прецедентам, обобщение которых весьма удачно сделано С. Хантингтоном, основной шанс для политического развития в направлении модернизации связан с перспективами кооптации в систему власти модернизаторски настроенной части митингующих. По существу, речь идет о формировании устойчивой коалиции между сторонниками модернизации во власти и среди митингующих.

Для этого модернизационно настроенные силы во власти и в митингующей оппозиции должны каким-то образом вступить в диалог с целью поиска компромиссов по узкому кругу вопросов, являющихся предметом острого конфликта между ними. Поле согласия между модернизационно настроенными силами внутри власти и среди митингующих является очень широким, а разногласия между ними сводятся в основном к узкому, хотя и болезненному для обеих сторон, кругу вопросов, касающихся персональной власти Путина и Медведева, обеспечения конкурентной среды на выборах, соблюдения политических прав и свобод, а также борьбы с элитарной коррупцией. Теоретически, достижение взаимоприемлемых компромиссов по каждому из этих вопросов вполне возможно.

Тактика диалога существенна с точки зрения последующего развития событий, поскольку ведет к изоляции реакционных сил и к ослаблению их политического влияния. Тем самым, снижается риск политического насилия и запуска механизма политической реакции.

Но такой диалог требует встречных усилий власти и протестующих, и каждая сторона при этом сталкивается со своими трудностями и ограничениями. Для власти этот диалог создает непосредственные угрозы для положения первых лиц и их близкого окружения. Для митингующих существует проблема формулирования единых позиций и делегирования представительства в переговорах. Эти сложные проблемы пока не решены ни одной из сторон и могут стать камнем преткновения для налаживания сотрудничества. Неспособность сторон к конструктивному диалогу усиливает взаимную агрессию и повышает

риск эскалации насилия, который, в свою очередь, повышает вероятность сползания в режим политической реакции.

В свете наблюдаемых изменений ошибкой властей был отказ от попыток диалога с митингующими на более ранней фазе развития протестов. Это снижает шансы на развертывание диалога сейчас, когда обстановка накалилась, и конфликт между властью и протестующими принимает характер ожесточенного противостояния.

В то же время, исторический опыт учит, что настроения в протестной среде нестабильны и могут меняться непредсказуемым образом (См. Бокс 8). Мы не можем исключить и того, что через некоторое время готовность участвовать в акциях протеста начнет ослабевать, и митинги утратят влияние на политический процесс. Такое развитие событий вполне возможно, но оно не приведет к завершению политического кризиса. В этом случае, на первый план в развитии кризиса выдвигаются среднесрочные и долгосрочные факторы. Некоторые из них (например, количественный рост среднего класса и влияние второго поколения бэби-бумеров) были проанализированы в предыдущем докладе ЦСР, а об остальных говорилось в предыдущих разделах данного доклада.

Сводный перечень этих факторов представлен в следующем пункте.

Бокс 8. Народ – это Сфинкс, который проявит себя неожиданно
(из воспоминаний революционера царской эпохи)

В начале девятисотых годов Киев не был значительным индустриальным городом. Рабочее движение в нем было слабым. Местный комитет партии не мог похвалиться большим влиянием на рабочую массу. По всем видимым признакам она спала. И вдруг 21 июля 1903 г. начинается забастовка в железнодорожных мастерских, по численности важнейшем предприятии Киева. На следующий день бастуют машиностроительный завод и несколько мелких заведений. Число бастующих превышает 4 500 человек. Явление в Киеве невиданное, неслыханное.

Рабочие препятствуют выходу паровозов из депо, отправке поездов. Солдатам приказано стрелять в толпу, а казакам разгонять ее нагайками. В этот день есть убитые – восемь человек. Слух о стрельбе бежит по городу, говорят уже о десятках убитых. Среди рабочих растет возбуждение, негодование. В нижней части Киева, на Подоле, рабочие бьют стекла на мельнице миллионера Бродского. Войско опять стреляет, снова два убитых. Лозунг «долой убийц» летит уже по всему городу. Забастовка превращается во всеобщую. Бастуют трамваи, типографии, пароходные мастерские, казенный склад, завод Гретера, дрожжевой завод, булочные, колбасные, кирпичные заводы, строительные рабочие. Вся жизнь как будто останавливается. Полиция, видя размеры движения, понимает, что она не может его остановить и отходит в сторону. Уличные митинги с пламенными речами происходят беспрепятственно на ее глазах. Охрана города передается войску и казакам.

Комитет партии чувствует, что бастующие ждут указания, что им делать. Им нужно бросить какой-то лозунг. В Комитете дебатировать, и с промедлением решают пригласить всех «честных людей» собраться на Софийской площади в час дня в воскресенье 27 июля – заклеить убийц-слуг царского правительства. Демонстрация по замыслу Комитета должна иметь мирный характер и длиться не более полчаса.

На эту демонстрацию, кроме нескольких десятков лиц, в основном членов партии, никто не пришел. Обширная Софийская площадь была пустыней, чем обычно. И в час дня, когда должна была начаться демонстрация, по всем линиям города побежали трамвайные вагоны, невидимые в предыдущие дни. Забастовка окончилась столь же внезапно, таинственно и непонятно, как вспыхнула и превратилась во всеобщую.

Забастовка нам показала, что рабочий класс – Сфинкс. Его мы не знаем. Какие до сих пор были у нас пути и средства, чтобы добраться до мыслей и чувств этого Сфинкса? Наш организованный «контакт» с рабочим классом, несмотря на всю энергию его упрочить – был слаб. И показания, даваемые этим контактом, приводили к заключению, что рабочая масса находится в глубокой спячке, среди нее нет никаких признаков стойкого революционного чувства. Всеобщая стачка грянула как гром среди белого дня. Она свидетельствовала, что у нас нет в сущности никакого знания о действительном состоянии и психологии рабочих.

Судя по поведению Киевского Сфинкса легко можно допустить, что он проявит себя и в других городах. Следовательно, революция, о которой принято говорить, как о чем-то отдаленном, может придти неожиданно, гораздо скорее, чем мы думали. Через два года она и пришла!

*Источник: Н.Валентинов, «Встречи с Лениным»,
<http://librioom.net/vstrechi-s-leninym/>*

5.2. Сценарии развития политического кризиса

Как уже было показано в предыдущем пункте, протесты в Москве способны повлиять на дальнейшее развитие политического кризиса сильнее, чем большинство других обстоятельств. Поэтому в предлагаемой нами модели краткосрочного развития событий развилки, обусловленные протестами, играют центральную роль.

Существенные для политических сценариев особенности протестного движения в Москве и за ее пределами состоят в следующем:

- Протесты являются достаточно массовыми, чтобы власти считались требованиями протестующих;
- В период между парламентскими и президентскими выборами рост числа протестующих происходил в основном за счет наиболее мотивированных сторонников ускорения социально-экономической и политической модернизации;
- Протесты усилили влияние сторонников модернизации во власти и сместили общий вектор политики в сторону модернизации;
- Продолжение массовых протестов в мирной форме дополнительно усилит сторонников модернизации во власти и среди протестующих;
- После разгона митинга на Болотной агрессивность протестующих и готовность продолжить протесты усилились;
- Силовое подавление протестов потребует внутренней перегруппировки власти, включая повышение роли силового блока и усиление оппонентов модернизации;

- Среди самих протестующих переход протестов в стадию насильственного противостояния тоже усиливает оппонентов модернизации;
- В случае развития протестов по силовому сценарию общий вектор политики может изменить направление в сторону политической реакции;
- Спонтанное возвращение протестов в мирное русло маловероятно.
- Чтобы предотвратить обострение уличного насилия и сползание в режим политической реакции нужен диалог между сторонниками модернизации во власти и среди протестующих, а также частичная кооптация протестующих в систему власти;
- В масштабах страны протестное движение малозаметно и дистанцировано от массовых слоев населения;
- Для массовых слоев населения характерна снижающаяся протестность, а политические требования протестующих для них пока не являются значимыми;
- Вторая волна экономического кризиса может привести к активизации протестов массовых социальных групп;
- Протесты массовых слоев делают вероятной ускоренную и более радикальную трансформацию политической системы;
- Настроения протестующих неустойчивы, поэтому, если склонность к протестам в дальнейшем начнет ослабевать, в действие вступят среднесрочные факторы развития политического кризиса.

С учетом перечисленных выше особенностей развития протестного движения в Москве и за ее пределами, мы формулируем *четыре возможных сценария дальнейшего развития политического кризиса*:

1. **Политическая реакция;**
2. **Ускоренная модернизация;**
3. **Радикальная трансформация;**
4. **Инерционное развитие.**

Сравнительные характеристики этих сценариев представлены в Таблице 3. Отметим, что ни один из четырех сценариев не предполагает стабилизации политической ситуации, и, тем более, возврата к докризисному политическому статус-кво. Во всех сценариях, включая инерционный, политический кризис получает развитие и, в конечном счете, приводит к системным политическим изменениям.

Спусковым механизмом сценария «**Политической реакции**» служит переход противостояния митингующих и власти в силовую конфронтацию. В этом случае усиливается зависимость власти от силовых структур, в которых повышенным влиянием пользуются оппоненты модернизации. Среди протестующих на первый план выдвигаются сторонники политического насилия, среди которых тоже доминируют оппоненты модернизации. Массовые сторонники модернизации среди митингующих оттесняются на второй план, поскольку они менее склонны к проявлениям насилия. По мере нарастания силовой конфронтации власти и протестующих, общий вектор политического развития

смещается в сторону противодействия политической и социально-экономической модернизации. В результате происходит запуск механизма политической реакции.

На данном этапе вероятность развития кризиса по этому сценарию оценивается нами как высокая, поскольку эскалация политического насилия уже началась. По мере распространения насилия, возврат протестов в мирное русло становится все менее вероятным.

Сценарий **«Ускоренной модернизации»**, как свидетельствуют многочисленные исторические прецеденты, становится возможен в случае сохранения мирного характера протестов и начала политического диалога между сторонниками модернизации во власти и среди митингующих. Достижение компромисса по узкому кругу конфликтных политических вопросов, являющихся предметом острых разногласий между сторонами, позволит кооптировать представителей протестующих в систему власти и сформировать расширенную коалицию активных сторонников модернизации. Результатом успешного диалога и кооптации станет усиление влияния сторонников последовательной модернизации как внутри власти, так и среди митингующих, а также ослабление оппонентов модернизации. Это создаст условия для ускорения преобразований, направленных на модернизацию политической системы и других институтов.

Развитие событий по этому сценарию мы пока расцениваем как маловероятное. Отчасти это связано с тем, что начавшаяся эскалация политического насилия затрудняет политический диалог и возвращение протестов в мирное русло. Другой причиной является острота и персонифицированный характер политических разногласий между потенциальными сторонами диалога. Наконец, участию в диалоге со стороны протестующих и их частичной кооптации в систему власти препятствует отсутствие эффективного представительства и механизмов согласования коллективной политической позиции. Однако полностью сбрасывать со счета возможность развития по этому сценарию тоже не следует. Обе стороны хотят продолжения модернизации, а отсутствие диалога ослабит их влияние и затормозит желаемые преобразования.

Вторая волна глобального экономического кризиса выступает в качестве спускового механизма сценария **«Радикальной трансформации»**. Экономический кризис может возобновиться в связи с частичным распадом еврозоны, который быстро приведет к глобальному торможению роста, снижению цен на сырьевые товары и усилению оттока капитала из стран с развивающимися рынками. Россия, более половины внешней торговли и около 80% потоков капитала которой ориентированы на Европу, окажется в эпицентре нового кризиса. Начало экономического кризиса в условиях незавершенного политического кризиса, скорее всего, приведет к распространению протестов на массовые группы населения за пределами Москвы. Сочетание экономического и политического кризиса с высокой вероятностью приведет к быстрой утрате политического контроля и к хаотичной, нерадикальной трансформации системы власти.

На момент выхода нашего доклада вероятность сценария «Радикальной трансформации» быстро возрастает в связи с угрозой выхода Греции из еврозоны и связанных с этим каскадных эффектов на европейских и мировых рынках.

Наконец, **«Инерционное развитие»** предполагает затухание политических протестов. Спад протестной активности на этой стадии уже не

приведет к завершению политического кризиса. Но его течение замедлится, поскольку на первый план выдвигаются среднесрочные и долгосрочные факторы его развития.

Эти факторы подробно освещались в разделах 2 и 3, а также в нашем предыдущем политическом докладе. Поэтому здесь мы ограничимся лишь их перечислением без развернутых комментариев:

- Дальнейшая эрозия поддержки центральной власти, которая в отсутствии политических перемен приобрела необратимый характер;
- Нарастание усталости от Путина и Медведева, которая со временем будет усиливаться и в силу физического старения президента;
- Появление новых центров легитимности властей на местном и региональном уровне по мере победы на выборах новых кандидатов, опирающихся на поддержку большинства избирателей; это приведет к дальнейшему ослаблению федеральной власти, подобно тому, как избрание на более свободной основе верховных советов союзных республик в конце 1980-х годов привело к ослаблению КПСС и союзного руководства;
- Появление политиков новой формации на федеральном уровне, вызывающих больший интерес и доверие населения, чем политические лидеры старой формации;
- Неспособность властей добиться быстрого улучшения в сферах, которые больше всего тревожат население: здравоохранение, образование, личная безопасность, правовое государство и коммунальная инфраструктура.
- Количественное усиление среднего класса, который предъявляет более активный запрос на обновление политической системы и политического руководства;
- Взросление второго и наиболее массового поколения бэби-бумеров, которое ускорит процесс смены поколений руководителей в экономической и политической сферах.

Вероятность «Инерционного развития» мы пока рассматриваем как сравнительно невысокую, поскольку согласно нашим данным и результатам других социологов, готовность митингующих в Москве продолжить протесты в последние недели возросла. Помешать этому сценарию может и новая волна экономического кризиса, которая приведет к усилению протестной активности и ускорению политической трансформации.

Таблица 3. Сценарии развития кризиса

| | Сценарий | Спусковой механизм | Последствия | Вероятность реализации |
|--|----------------------|--|--|--|
| | Политическая реакция | Насильственное противостояние митингующих и власти | Торможение реформ в связи с усилением оппонентов модернизации во власти и среди протестующих | Высокая (эскалация политического насилия уже началась) |

| | | | | |
|--|---------------------------|--|---|---|
| | Ускоренная модернизация | Продолжение мирных протестов и формирование коалиции между сторонниками модернизации во власти и среди митингующих | Усиление сторонников модернизации и ускорение процесса модернизации | Низкая (велики риски эскалации насилия и ограничен потенциал диалога между протестующими и властью) |
| | Радикальная трансформация | Вторая волна экономического кризиса | Распространение массовых протестов за пределы Москвы и утрата властями политического контроля | Высокая (мировая и российская экономика стоит на пороге второй волны экономического кризиса) |
| | Инерционное развитие | Затухание протестов в Москве | Действие среднесрочных факторов эрозии поддержки властей и развития кризиса | Средняя (готовность митингующих к продолжению протестов сильна, но неустойчива и может быстро ослабеть) |

Выводы

Участники массовых протестов в Москве по-прежнему относительно немногочисленны в масштабах всей страны и политически дистанцированы от массовых слоев населения. Но именно протестующие в Москве, оказывают сейчас решающее влияние на ход политического кризиса. В отличие от массовых групп населения, склонность к протестам у митингующих в последнее время усиливается, а их численность уже не позволяет властям игнорировать их требования.

Первые четыре месяца массовых уличных протестов в период после думских выборов уже изменили вектор политического развития страны, усилив готовность властей действовать в направлении ускоренной социальной и политической модернизации. Продолжение митингов, в зависимости от остроты конфронтации с властями, может либо придать этим реформам дополнительный динамизм, либо, наоборот привести к радикальному изменению политического равновесия, за которым последует сползание власти и общества в режим политической реакции.

С учетом перечисленных выше особенностей развития протестного движения в Москве и за ее пределами, мы формулируем четыре сценария дальнейшего развития событий. Ни один из этих сценариев не ведет к

самопроизвольному затуханию политического кризиса и не оставляет возможности для сохранения политического статус-кво.

Переход уличных протестов в стадию силового конфликта укрепляет позиции оппонентов модернизации во власти и среди митингующих. Это может стать спусковым механизмом для сценария «Политической реакции». В условиях силового противостояния роль авангарда протестующих перейдет к радикальной оппозиции, в которой преобладают силы, слабо заинтересованные в модернизационной повестке: левые радикалы, анархисты и националисты. В свою очередь, власть, решившаяся на последовательное применение насилия, попадет в зависимость от силовых структур, в которых сравнительно широко распространены консервативные настроения.

Предотвратить развитие событий по этому сценарию могло бы сохранение мирного характера протестов и начало политического диалога между сторонниками модернизации во власти и среди митингующих. Достижение компромисса по узкому кругу конфликтных политических вопросов, являющихся предметом острых разногласий между этими сторонами, позволило бы кооптировать представителей протестующих в систему власти и сформировать расширенную коалицию сторонников модернизации. Это создаст условия для ускорения преобразований, направленных на модернизацию политической системы и других институтов.

Развитие событий по сценарию «Ускоренной модернизации» на данном этапе представляется маловероятным. Отчасти это связано с тем, что начавшаяся эскалация политического насилия затрудняет возвращение протестов в мирное русло и начало политического диалога. Другой причиной является острота и персонифицированный характер политических разногласий между потенциальными сторонами диалога. Наконец, участию в диалоге со стороны протестующих и их частичной кооптации в систему власти препятствует отсутствие эффективного представительства и механизмов согласования коллективной политической позиции. Однако полностью сбрасывать со счета возможность развития по этому сценарию тоже не следует. Обе стороны хотят продолжения модернизации, а отсутствие диалога ослабит их влияние и затормозит желаемые преобразования.

Начало экономического кризиса в условиях незавершенного политического кризиса скорее всего приведет к распространению протестов на массовые группы населения за пределами Москвы и даст толчок для реализации сценария «Радикальной трансформации». Сочетание экономического и политического кризиса с высокой вероятностью приведет к быстрой утрате политического контроля и к ускоренной, хотя и хаотической трансформации системы власти.

Наконец, сценарий «Инерционного развития» предполагает затухание политических протестов. Спад протестной активности на этой стадии уже не приведет к завершению политического кризиса. Но его течение замедлится, поскольку на первый план выдвинутся среднесрочные и долгосрочные факторы его развития.

Основные выводы

Проведенное исследование показывает, что современное состояние российского общества и власти обладает многими чертами, свойственными полномасштабному политическому кризису.

Со стороны общества кризис выражается не столько в расширении социальных групп, склонных к протестам, сколько в нарастании усталости от политических лидеров и правящей элиты в целом. Политические запросы населения стали более зрелыми и прагматичными. Запрос на изменения сфокусирован не на бюджетном перераспределении ресурсов, а на укреплении институтов в сферах, где объективно существуют провалы рынка, и проявляется слабость государственных институтов (образование, здравоохранение, личная безопасность и соблюдение законов, а также качество услуг инфраструктуры). Политическая агрессия и национализм не вызывают мотивированной поддержки массовых групп.

В свете этих изменений, политическая система, ведущие политики и, особенно, официальная политическая риторика кажутся населению недостаточно современными.

Для массовых групп населения характерен также повышенный спрос на институты, основанные на ценностях, который выражается, в частности, в высоком доверии к РПЦ, приобретающем нерелигиозный и неполитический характер. Отчасти с этим запросом связан и сравнительно высокий уровень доверия к КПРФ, сочетающийся с негативным отношением к ее лидеру. КПРФ является единственной партией, которая сложилась как политический институт. Именно в этой роли она вызывает интерес со стороны массовых групп, который во многом носит внеидеологический характер.

Политический кризис в обществе проявляется и в том, что оно находится в состоянии неосознанного поиска лидеров новой формации и новых способов политических коммуникаций. Пока этот поиск не приводит к очевидным результатам, что ведет к ослаблению доверия к политикам и политическим партиям федерального уровня. Но на местном уровне доверие устанавливается гораздо быстрее, что дает дополнительные преимущества оппонентам власти на местных и региональных выборах.

Существование однородного и прагматичного запроса на изменения, который разделяют практически все массовые социальные группы, открывает возможности для появления новой партии большинства, которая может апеллировать с однородной повесткой ко всему населению. Но в отличие от начала 2000-х годов, создание этой партии властями «сверху – вниз» не представляется возможным из-за кризиса доверия. Оно возможно лишь «снизу – вверх» путем выстраивания доверия на местном уровне и его постепенного распространения на общероссийские политические организации и их лидеров.

Для власти кризис выражается не только в ослаблении доверия со стороны населения, но и в нарастающей угрозе утраты политического контроля. Меры, предпринятые властями в ответ на кризис, обеспечили победу на парламентских и президентских выборах, но не остановили эрозию политической поддержки со стороны массовых социальных групп. Кроме того, власть столкнулась с более многочисленными уличными протестами в Москве.

Уличные протесты в Москве не находят сильного отклика у массовых социальных групп, а политические требования протестующих не являются приоритетными для населения. Если готовность к протестам среди митингующих имеет тенденцию к усилению, то среди массовых социальных групп в Москве и за ее пределами протестный потенциал ослабляется.

Но, несмотря на дистанцированность от массовых групп населения, именно протестные движения в Москве оказали и будут в ближайшее время оказывать решающее влияние на ход политического кризиса. Протесты в Москве становятся слишком массовыми, чтобы власти могли игнорировать требования протестующих или могли подавить их, как это делалось в прошлом с менее массовыми акциями непримиримой оппозиции.

В период между выборами протесты привели к усилению влияния сторонников ускорения политической и социально-экономической модернизации как во власти, так и в оппозиции. В результате, общий вектор политики властей на некоторое время сместился в направлении модернизации. Но с переходом протестов в силовое противостояние перевес во власти и в оппозиции может перейти к оппонентам модернизации, которые более широко представлены как в силовом блоке, так и в среде оппозиционных политических радикалов. Сторонники модернизации во власти и в оппозиции, не склонные к массовому насилию, оттесняются на второй план. Таким образом нарастает риск реализации сценария политической реакции, а вектор политики смещается в направлении сдерживания назревших преобразований.

Начало диалога между сторонниками модернизации во власти и среди протестующих с целью формирования коалиции и частичной кооптации оппозиционных сторонников модернизации во власть помогло бы сдержать эскалацию протестного насилия и сохранило бы перевес на стороне сил модернизации. Но такой диалог, несмотря на его очевидные преимущества с точки зрения перспектив модернизации, сталкивается с труднопреодолимыми препятствиями с обеих сторон.

Политический кризис может быстро перерасти в острые формы, если на него наложится вторая волна экономического кризиса. В этом случае, риски потери политического контроля существенно возрастают, а темп политической трансформации может резко ускориться.

Помимо краткосрочных факторов кризиса российские власти сталкиваются и с угрозами среднесрочного характера. Эти угрозы состоят в нарастании конкуренции со стороны лидеров новой формации, которая будет усиливаться по мере взросления второго поколения бэби-бумеров и количественного роста среднего класса. Приближается время естественной смены поколений политической элиты, и это не оставляет российской власти надежды на сохранение политического статус-кво. Поэтому даже возможное ослабление накала протестов в Москве не ведет к завершению политического кризиса, а лишь обеспечивает его более плавное течение.

**Приложение 1. Предложения ИНСОРа и инициативы власти:
сравнительная таблица**

| Облегчение создания новых партий | | |
|--|---|--|
| <p>«Образ...»: Для создания федеральной партии достаточно уведомительным образом сообщить о наличии 10 тысяч членов в не менее чем 25 субъектах Российской Федерации.</p> <p>«Образ...»: ввести более гибкие рамки для возникновения новых или реформирования существующих партий.</p> <p>«Обретение...»: Отмена неформальных, но почти неукоснительно соблюдаемых запретов на приход «мейнстримовских» фигур в оппозиционные партии, независимую от Кремля или губернаторов и «местных начальников» финансовую поддержку партий, реальный, а не имитируемый через «мониторинг СМИ» доступ оппозиционеров на федеральные телеканалы и иные значимые СМИ и т.д.</p> | <p>Упрощение правил регистрации партий.</p> <p>Медведев: «Ввести упрощённый порядок регистрации партий... по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 процентов регионов страны»</p> | <p>Поправки, либерализующие закон о политических партиях, находящаяся на рассмотрении в Государственной Думе</p> |
| Реформа избирательного законодательства | | |
| <p>«Образ...»: отмена сбора подписей для партийных списков и одномандатных кандидатов от партий, набравших на предыдущих федеральных или региональных (для того же региона) не менее 2% голосов</p> | <p>Медведев: «Отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные законодательные органы»</p> | <p>Предусмотрено новым проектом закона</p> |
| <p>«Образ...»: Восстановить на федеральных и сохранить на региональных выборах</p> | <p>Введение пропорционального представительства.</p> | <p>Новый закон о выборах внесен в Государственную</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>смешанную избирательную систему в связи с тем, что «книжные» преимущества пропорциональной системы в реальных российских условиях дают обратный эффект: «укрепление партий» на практике означает монополию малоавторитетного в обществе института партий на формирование депутатского корпуса</p> <p>2: Предпочтительнее, чтобы смешанная система носила «связанный характер», т.е. избиратель одновременно голосовал и за партию, и за кандидата по своему округу.</p> | <p>Медведев: «изменить систему выборов в Государственную Думу – ... ввести пропорциональное представительство по 225 округам»</p> | <p>Думу. Полностью пропорциональная система с единым федеральным округом, разделенным на 225 территорий, сохраняется</p> |
| <p>«Образ...»: Целесообразно снизить отсекающий барьер на всех выборах, где применяется голосование за партийные списки, до 5%</p> <p>Образ...»: Необходимо восстановить право политических партий на предвыборные блоки при условии, что для блоков отсекающий барьер устанавливается на более высоком уровне (7–8%) – это известная мировая практика</p> <p>Образ...»: Необходимо создать негативные стимулы для практики «паровозов» – включения на первые позиции в списках и региональных группах кандидатов известных лиц... заведомо не собирающихся работать в представительной власти</p> | | <p>Осенью 2011 г. барьер на выборах Думы снижен до 5% (вступает в силу со следующих выборов). Эта же норма сохранится в новом законе. Блоки новым законом не предусмотрены.</p> <p>Возможности для «паровозов» сокращаются, но не устранены полностью.</p> |
| <p>Упрощение правил участия в выборах президента</p> | | |
| <p>Тема не поднималась</p> | <p>Медведев: «сократить количество подписей избирателей, необходимых для участия в выборах</p> | |

| | | |
|---|--|--|
| | Президента России, до 300 тысяч, а для кандидатов от непарламентских партий – до 100 тысяч» | |
| «Обретение...»: совершенствование избирательных процедур. Более активное внедрение электронных комплексов обработки бюллетеней. Жесткое закрепление в законодательстве прав и полномочий членов избирательных комиссий и наблюдателей, особенно от оппозиционных партий. Введение более жестких норм учета открепительных удостоверений, исключающих злоупотребления. Ужесточение ответственности членов избирательных комиссий за любые действия, повлекшие искажение воли избирателей | Медведев: «изменить порядок формирования Центральной и региональных избирательных комиссий. Представительство политических партий в избиркомах должно быть расширено. Партии должны получить право отзывать своих представителей в комиссиях досрочно в случае необходимости» | На выборах президента устанавливаются веб-камеры на каждом участке, вводятся прозрачные урны |
| Введение выборов губернаторов | | |
| «Обретение...»: «возврат к прямым выборам губернаторов» | Медведев: «Перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов» Путин: «мы возвращаемся к прямым выборам губернаторов. При этом за Президентом страны останутся инструменты контроля и реагирования, в том числе право отстранения от должности губернатора. Это обеспечит сбалансированное сочетание децентрализации и централизации | Законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы |
| Выборы глав органов местного самоуправления | | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>«Обретение...»: постепенное введение смешанной системы на муниципальных выборах. Необходимо использовать ее как возможность укрепить партийные организации на нижнем уровне публичной власти, но при этом нужны и гарантии от ущемления пассивного избирательного права граждан и искажений пропорциональности (которые, например, неизбежны, если по спискам распределяется меньше 15–20 мандатов). Запрет на введение полностью пропорциональной системы на муниципальных выборах</p> | <p>Путин: «В каждом муниципалитете должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности. Например, по итогам первого года работы начальника районного отдела полиции гражданам района должно быть предложено высказаться, хотят ли они, чтобы этот человек и дальше трудился в их районе. Точно так же можно поставить вопрос о руководителе районного центра ЖКХ. О мировом судье – в случае если он не избирается гражданами. Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить»»</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
|--|---|--|

Практика парламентских расследований

| | | |
|---|--|--|
| <p>«Образ...»: шире практиковать парламентские слушания и активизировать (пусть и несовершенный) механизм парламентских расследований. «Обретение...»: упрощение процедуры инициирования и проведения парламентских расследований, возможно – установления права проведения расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности</p> | <p>Путин: «надо подумать над наполнением реальным содержанием заложенной в законе процедуры парламентских расследований»</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
|---|--|--|

| Счетная палата | | |
|--|---|--|
| <p>«Обретение...»: восстановление права палат Федерального Собрания выдвигать по своей квоте кандидатуры аудиторов Счетной палаты, чтобы этот институт обрел реальный механизм контроля над исполнительной властью</p> | <p>Путин: «правильно законодательно закрепить новый порядок выдвижения кандидатур на должности Председателя и аудиторов Счетной палаты... Кандидаты должны выдвигаться не Президентом, как сейчас, а Советом Государственной Думы на основе согласия с кандидатурой всех фракций»</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
| <p>Бюджетный федерализм. Расширение источников доходов регионов.</p> | | |

| | | |
|---|--|--|
| <p>«Обретение...»: Ключевым фактором, политическую роль и возможности субъектов федерации должно стать расширение бюджетного федерализма, устраняющее нынешнюю диспропорцию в распределении ресурсов... Необходимо как принципиальное перераспределение доходных источников между уровнями публичной власти, так и предоставление субъектам федерации права реального определения приоритетов своей бюджетной политики.</p> <p>«Обретение...»: Муниципалитеты должны получить действенные стимулы для развития своей налоговой базы. Стратегическим ориентиром должно стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.</p> | <p>Медведев: «следует серьезно укрепить материальную базу муниципалитетов, местного самоуправления ... Муниципалитеты должны получить солидную и прогнозируемую финансовую основу для своей деятельности».</p> <p>Путин: «муниципалитеты не должны бездумно укрупняться... муниципалитеты должны стать в полной мере финансово состоятельными и автономными».</p> <p>Путин: «Распределение государственных полномочий по различным уровням власти должно осуществляться по ясному критерию – функция должна исполняться на том уровне власти, где это будет сделано с наибольшей пользой для граждан России.</p> <p>Путин: «передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов... Если у последних появится больше ресурсов, то и объем их обязательств перед гражданами может быть увеличен».</p> <p>Медведев: «регионам и муниципалитетам должны быть представлены существенно более широкие права по распоряжению</p> | |
|---|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>бюджетными ресурсами, которые поступают с федерального уровня...Излишнее регламентирование, мешающее самостоятельной работе на местах, будет устранено, а система финансовой поддержки региональных бюджетов будет в полной мере стимулировать расширение собственной доходной базы регионов»</p> | |
|--|--|--|

Совершенствование государственного управления. Стандарты оказания госуслуг

| | | |
|---|--|--|
| <p>«Образ...»: продолжить работу по принятию административных регламентов оказания государственных услуг. Решающим в их применении является контроль за соблюдением и соответствующая оценка применяющих их чиновников: поощрения за соблюдение и санкции за несоблюдение</p> | <p>Путин: «Надо широко внедрять лучшие, жизнеспособные практики работы госинститутов стран-лидеров. Критерий заимствования – доказанная эффективность, которая будет выражаться для каждого гражданина России в комфорте и удобстве получения госуслуг, в снижении</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
|---|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>финансовых и временных затрат. На этой основе может быть обеспечена гармонизация стандартов обслуживания с международными нормами» Путин: «Мы будем развивать конкуренцию государственных администраторов – губернаторов, мэров, функционеров – на всех уровнях и во всех случаях, когда это целесообразно. ... Надо переходить к стандартам госуслуг нового поколения – основанным не на позиции исполнителя, а на позиции потребителя этих услуг... внести в законодательство, что за грубое или неоднократное нарушение стандартов полагается дисквалификация. Плохо работающий чиновник должен быть не просто уволен, а на несколько лет лишен права быть государственным или муниципальным служащим... необходим адекватный по уровню квалификации и опыту работы состав государственных служащих</p> | |
|--|---|--|

Контроль над сделками, доходами и расходами госслужащих. Система госзакупок

| | | |
|---|---|--|
| <p>Предложение установить жёсткую уголовную ответственность за незаконное обогащение и ратифицировать Статьи 20 Конвенции ООН по противодействию коррупции содержалось в докладе ИНСОП «Материалы к проекту</p> | <p>Медведев: «ввести контроль за расходами лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и некоторые должности федеральной государственной службы, в</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
|---|---|--|

| | | |
|--|---|--|
| <p>национального плана противодействия коррупции в России» (2008 г.)</p> | <p>тех случаях, когда расходы этих лиц явно не соответствуют их доходам. Речь идёт о декларировании крупных расходов на приобретение земли, другой недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг... расширении перечня лиц, чьи доходы подлежат декларированию».</p> <p>Путин: «выделить коррупционно опасные должности – как в аппарате исполнительной власти, так и в менеджменте госкорпораций, занимающий их чиновник должен получать высокую зарплату, но соглашаться на абсолютную прозрачность, включая расходы и крупные приобретения семьи»</p> | |
|--|---|--|

Электронное правительство

| | | |
|--|---|---|
| <p>«Образ...»: ускорить создание электронного правительства. Однако эта работа принесет ограниченный эффект, если не будет принят адекватный времени закон о свободе информации, четко устанавливающий и регламентирующий ответственность органов государственной власти за своевременное представление информации гражданам и хозяйствующим субъектам</p> | <p>Медведев: «переход к бесконтактным технологиям документооборота при реализации государственных функций и оказании публичных услуг населению.</p> <p>С 1 июля следующего года на электронное межведомственное взаимодействие должны перейти все регионы и многие муниципалитеты. Расширяются возможности граждан получать многие государственные и муниципальные услуги дистанционно, в том числе</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет.</p> |
|--|---|---|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>через использование соответствующего интернет-портала и с помощью универсальных электронных карт».</p> <p>Путин: « Нужно точнее нацелить проект "электронное правительство" на нужды и запросы граждан. Максимально полно раскрыть информацию о деятельности органов государственной и муниципальной власти... нужно предусмотреть и "активное право" – дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты</p> | |
|--|---|--|

Введение примирительных процедур

| | | |
|--|---|--|
| <p>«Образ...»: Укреплению начал правового государства и решению модернизационных задач во многом способствовало бы распространение досудебных процедур разрешения хозяйственных споров</p> | <p>Медведев: «подумать над целесообразностью введения обязательного применения примирительных процедур при разрешении некоторых видов споров»</p> | <p>Практических последствий на данный момент нет</p> |
|--|---|--|

Оглавление сборника

| | |
|--------------------------------------|----------|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 3 |
| АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ | 4 |
| МАТЕРИАЛ № 1 | 4 |
| МАТЕРИАЛ № 2 | 9 |
| МАТЕРИАЛ № 3 | 15 |
| МАТЕРИАЛ № 4 | 30 |
| МАТЕРИАЛ № 5 | 40 |
| МАТЕРИАЛ № 6 | 52 |
| МАТЕРИАЛ № 7 | 58 |
| МАТЕРИАЛ № 8 | 69 |
| МАТЕРИАЛ № 9 | 72 |
| МАТЕРИАЛ № 10 | 87 |
| МАТЕРИАЛ № 11 | 95 |
| МАТЕРИАЛ № 12 | 132 |