

**Ярославская региональная общественная организация поддержки  
гражданских инициатив «Диалог»**

**Практики формирования и отстаивания  
общественных интересов:  
опыт регионов России**

**2014**

## **Авторский коллектив:**

Якимец Владимир Николаевич, эксперт Общероссийской общественной организации «Российская ассоциация политической науки» (РАПН), член Экспертной комиссии Минэкономразвития по конкурсу субсидий СО НКО, д.соц.наук, г.н.с. Института проблем передачи информации РАН.

Никовская Лариса Игоревна, Руководитель исследовательского комитета Общероссийской общественной организации «Российская ассоциация политической науки» по публичной политике, конфликтам и гражданскому обществу, руководитель Инициативной группы по созданию Национальной ассоциации прикладных конфликтологов, д.соц.н., г.н.с. Института социологии РАН.

Большаков Андрей Георгиевич, соучредитель Автономной некоммерческой организации «Казанский институт социальных исследований «Консенсус», доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии Казанского федерального университета

Галихузина Резеда Гильмутдиновна, член Ассоциации исламоведов при Казанском Федеральном Университете, кандидат исторических наук, доцент кафедры конфликтологии Казанского Федерального университета

Зайцев Александр Владимирович, член совета Костромского регионального отделения общероссийской общественной организации работников средств массовой информации "Медиа Союз", кандидат философских наук, доцент кафедры философии и политологии Костромского государственного университета им Н.А.Некрасова

Исаева Елена Александровна, председатель Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства», кандидат юридических наук.

Соколов Александр Владимирович, менеджер проекта Ярославской региональной общественной организации поддержки гражданских инициатив «Диалог», кандидат политических наук.

Фролов Александр Альбертович, менеджер проектов Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства», аспирант.

Брошюра издается в рамках проекта №555-13 «Развитие навыков и обучение технологиям формирования и отстаивания общественных интересов при решении приоритетных задач социальной сферы региона», реализуемого на средства государственной поддержки, выделенные в виде гранта Институт проблем гражданского общества в соответствии с распоряжением Президента РФ от 29.03.2013 № 115-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества».

## Содержание

**О практиках формирования и отстаивании общественных интересов**

**«Административная гильотина» (П-кейс)**

**Отстаивание общественных интересов при оценке проектов посредством электронного учета мнений граждан с помощью интернета (П-кейс)**

**Защита общественных интересов на примере Детской онкологической больницы №31 в Санкт-Петербурге (П-кейс)**

**Опыт успешного разрешения на муниципальном уровне г. Краснодара (К-Кейс)**

**Защита трудовых прав работающих матерей и женщин, готовящихся стать мамами (успешный опыт на примере Санкт-Петербурга и федеральном уровне) (К-Кейс)**

**Общественная организация (союз) «Чернобыль» за сохранение льгот (К-Кейс)**

**Сохранение железнодорожного сообщения «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва» (К-Кейс)**

**Защита исторического центра Ярославля от строительства современного отеля (П-Кейс)**

**Защита от разрушения Ростовских земляных валов XVII века (П-Кейс)**

**Карта нужд детских домов Ярославской области в помощь волонтерам (П-Кейс)**

**Общественность против осушения Рыбинского водохранилища (П-Кейс)**

**Конфликт вокруг спорного здания мечети «Нурулла» (К-Кейс)**

**Отстаивание мусульманской уммой мечети «Кул Шариф» прав Рамиля Юнусова на сохранение должности имам - хатыйба мечети (успешный опыт на примере Казани Республики Татарстан) (К-Кейс)**

**Безопасность детей в Набережных Челнах: требования волонтеров к городским властям (П-кейс)**

**Защита озера Харовое (успешный опыт на примере города Казани Республики Татарстан) (П-Кейс)**

**Костромские «ЗеленыЕ» VS «Коммерсанты» из ФНПР (К-кейс)**

**Исторический облик города Костромы (П-Кейс)**

**Общедомовое имущество или муниципальная собственность? (П-Кейс)**

**Блокпост против банковских комиссий (П-Кейс)**

**Вместо заключения**

## О практиках формирования и отстаивании общественных интересов

В.Н.Якимец

В 2009–2013 годах с использованием разработанного инструментария – индекса оценки состояния публичной политики<sup>1</sup> - нами проводилось изучение институтов и механизмов взаимодействия власти и общества в более чем 40 субъектах РФ. С помощью специально созданной анкеты, фокус-групп, экспертных и глубинных интервью в регионах опрашивались представители малого и среднего бизнеса (владельцы и наемные работники), сотрудники НКО и представители региональной и муниципальной власти.

Среди ряда прочих показателей был предложен и апробирован критерий оценки состоятельности институтов и механизмов<sup>2</sup>. Сопоставляя результаты исследований за 2013 год в трех регионах – Ярославской, Курской и Костромской областях, мы выявили, что по оценкам региональных респондентов в группу несостоятельных попали одни и те же институты и механизмы, а именно:

1. Институт общественного контроля за деятельностью органов власти,
2. Механизм противодействия коррупции,
3. Институт регионального здравоохранения
4. Механизм выявления, формирования и отстаивания общественных интересов.

Относительно первого из них в настоящее время ведется конструктивная деятельность, связанная с обсуждением федерального закона и созданием различных процедур и методов осуществления общественного контроля.

По механизму противодействия коррупции ведется большая дискуссия, придумываются разнообразные процедурные, экономические и организационные методы борьбы с такой криминальной деятельностью.

Институт регионального здравоохранения находится в состоянии кризисной трансформации. Отмечу, что в отношении первых трех институтов ведется довольно оживленное обсуждение в СМИ, в поисках конструктивных решений выстраиваются определенные модели взаимодействия НКО с органами власти.

Последний же – механизм выявления, формирования и отстаивания общественных интересов – редко выносится на широкое обсуждение и находится в тени. При решении острых социальных и экономических задач регионов доминируют корпоративные, групповые, частные интересы, наблюдается отсутствие сформировавшегося общественного интереса, при котором было бы достигнуто согласие между государством, гражданским обществом и бизнесом.

В то же время в отдельных регионах удается не только выявлять, но сформировывать и добиваться отстаивания общественных интересов. В этой брошюре мы решили сделать анализ реальных практик выявления, отстаивания и формирования общественных интересов, с помощью которых удалось достичь позитивного исхода в

---

<sup>1</sup> Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России. Труды ИСА РАН, «Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация». Том 25, М: УРСС, 2006, с.138-147; Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. Сб.статей «Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия», М.: РАПН ; РОССПЭН, 2008, с.107-121

<sup>2</sup> Якимец В.Н. Оценка состоятельности институтов и механизмов публичной политики - //Сетевые ресурсы и практики в публичной политике: материалы Всероссийской конференции молодых политологов 8-11 октября 2012 г. Краснодар: Просвещение Юг, 2012. – 245 с. – с. 236-241; Якимец В.Н., Никовская Л.И. О состоятельности институтов публичной политики. Доклад на XI международной конференции «государственное управление: российская федерация в современном мире». 30 мая – 1 июня 2013 года. Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова; Якимец В.Н. Об оценке состоятельности институтов и субъектов публичной политики в регионах России. Доклад на II-м всероссийском научно-образовательном форуме «Политология – XXI век: политические ценности и политические стратегии». 21-22 ноября 2013 года, факультет политологии МГУ им.М.В.Ломоносова. Москва; Л.И. Никовская, В.Н. Якимец. Оценка действенности институтов публичной политики в России. Ж.Полис. 2013. № 5, с.77-86

решении конкретных проблем, имеющих общественное звучание, или в урегулировании конфликтов, затрагивающих интересы разных групп. Положительный опыт коллег из разных регионов может, по нашему мнению, подсказать, что, как и кому следует делать в случае проблемных или конфликтных ситуаций, чтобы из многообразия частных и корпоративных интересов абсорбировать приемлемый общий интерес, выходя на приемлемое конструктивное решение.

При отборе и изучении практик формирования приемлемого общественного интереса нас интересовали следующие аспекты:

- 1) кто и как артикулирует общественные интересы,
- 2) какова роль и влияние институтов гражданского общества на формирование региональной политики в отношении проблемных ситуаций,
- 3) как из заинтересованных граждан возникает и оформляется «субъект» публичной политики, лоббирующий интересы общественности,
- 4) каковы роль и возможности различных диалоговых площадок,
- 5) какие инструменты отстаивания общественных интересов действенны и сколь хорошо граждане и общественные структуры умеют их применять.

Не вдаваясь в детали, заметим, что отбирая лучшие практики, мы решили различать конфликтные кейсы (далее К-кейсы) и проблемные кейсы (П-кейсы).

Приведем важное для нас утверждение – **«Под социальным конфликтом понимается острый способ развития и завершения значимых противоречий, возникающих в процессе социального взаимодействия, заключающийся в противодействии субъектов конфликта и сопровождающийся их негативными эмоциями по отношению друг к другу»<sup>3</sup>.**

Чаще всего в процессе отстаивания общественных интересов приходится сталкиваться с несколькими социальными группами, интересы и цели которых или не совпадают или являются противоположными. Тогда мы попадаем в область существования межгруппового конфликта – «Конфликт межгрупповой – конфликт между микрогруппами в коллективе или между различными социальными группами, отстаивающими противоположные интересы и цели... В основе социально-психологического урегулирования конфликта межгруппового лежит согласование интересов групп.... Переговоры между лидерами групп рассматриваются как одно из средств управления конфликтом межгруппового»<sup>4</sup>.

В действительности многие общественные противоречия могут не доходить до фазы конфликта, а завершаться и разрешаться путем достижения компромисса, уступки или избегания. Такие кейсы мы будем относить к типу П-кейсов.

В отечественной социологии социальная проблема толкуется как **«отражение в сознании людей социального противоречия в качестве значимого для них несоответствия между существующим и должным, между целями и результатами деятельности, возникающее из-за отсутствия или недостаточности средств для достижения целей, препятствий на этом пути, борьбы между различными субъектами деятельности, что ведет к неудовлетворению социальных потребностей»<sup>5</sup>.**

Несколько опережая события, отметим, что для П-кейса свойственно наличие социального противоречия, прогнозирование базы для перерастания в конфликт, присутствие «драйвера» (вожака), наличие диалоговой площадки, действия по демонстрации ситуации, неудовлетворенные потребности для групп граждан с разными интересами.

---

<sup>3</sup> Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Словарь конфликтолога. - М.: Эксмо, 2010, с.198.

<sup>4</sup> Там же, с.198.

<sup>5</sup> Краткий словарь по социологии /Под ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина.- М.:1989. С. 250.

П-кейс будет оставаться проблемным до тех пор, пока группа не самоорганизуется, не станет формулировать свои претензии, отыгрывать предмет противоречия, выводя его в фазу конфликта.

Анализируя практики, мы решили придерживаться следующего описания П-кейсов:

1. Описание реальной ситуации;
2. Выявление противоречия - базы для спящего конфликта;
3. Определение основных заинтересованных сторон;
4. Выявление или определение спикера (драйвера, вожака) от каждой группы;
5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий;
6. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений);
7. Создание и запуск (или использование действующей) диалоговой площадки;
8. Меры по своевременному упреждению перетекания в фазу конфликта;
9. Определение правил и таргетов достижения приемлемого результата.

Для К-кейса нами было предложено делать описание по следующему формату:

1. Выявление причин конфликта;
2. Выделение субъектов конфликта (заинтересованных сторон и т.д.), фиксация их позиции и интересов;
3. Формулировка предмета конфликта;
4. Выявление типологии конфликта;
5. Анализ динамики конфликта, начиная с инцидента;
6. Институционализация (введение К-кейса в институциональное, процедурное и правовое поле, подбор соответствующих К-кейсу методов урегулирования).

## «Административная гильотина»<sup>6</sup> (П-кейс)

### 1. Описание ситуации

Данный кейс был реализован в Пермском крае с целью повышения уровня благоприятной среды для развития бизнеса. В 2011 году проект «Административная гильотина» был инициирован Пермской торгово-промышленной палатой (ТПП) при поддержке правительства края. Комиссия по административному дерегулированию совместно с органами власти региона, г. Перми разрабатывала меры по уменьшению сроков оказания государственных и муниципальных услуг предпринимателям. Дело в том, что в крае, как и во многих иных субъектах РФ, одним из главных факторов, сдерживающих развитие бизнеса и негативно сказывающихся на бизнес-климате, являются сроки выдачи разрешительной документации. Время, затрачиваемое на оказание государственных и муниципальных услуг, неблагоприятно сказывается на формировании инвестиционной среды в регионах, в частности за счет увеличения сроков реализации проектов. В большинстве субъектов РФ такие вопросы административной реформы лежат в сфере деятельности органов власти и решаются (если решаются вообще) именно ими. В Пермском крае изначально инициатива реализации проекта исходила от бизнеса в лице краевой ТПП. Проект был поддержан Губернатором Пермского края, которым было дано поручение исполнительным органам государственной власти принять участие в осуществлении инициативы. В реализации проекта участвовал Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани» (далее Центр «Грани»). Иными словами, было налицо партнерство организаций из всех трех секторов.

### 2. Выявление проблемы-противоречия

Из истории возникновения проекта, описанной на сайте Пермской ТПП, следует, что решение о создании рабочей группы по снижению административных барьеров было принято на координационном совещании по обеспечению правопорядка в Пермском крае (Указ губернатора Пермского края от 14 декабря 2010г. № 106). В эту группу, получившую название «Снижение административных барьеров и создание благоприятной среды для предпринимательства в Пермском крае», вошли представители органов власти, ТПП, предприниматели и эксперты. Перед рабочей группой стояла задача - выявить существующие административные барьеры в Пермском крае и предложить варианты их снижения или устранения. С этой целью было проведено исследование, результаты которого были представлены на Координационном совещании при губернаторе Пермского края 28 марта 2011 года. Доклад «Проблемы административных барьеров и пути их преодоления и создания благоприятной среды для предпринимательства в Пермском крае» опубликован на сайте краевой ТПП. Из него явно следовало, что основной проблемой для бизнеса при прохождении административных разрешительно-согласовательных процедур являются временные затраты, а также лицензирование и сертификация, проверки налоговых и иных контрольно-надзорных органов (технических, санитарных, МЧС). Особо предпринимателями отмечались барьеры при лицензировании (в т.ч. избыточные требования), регистрации (включая сложность процедур для получателей услуг, слабый ведомственный контроль за практикой исполнения специалистами органов власти единообразных правил), сертификации (недостатки процедур). Характеризуя препятствия, эксперты выделили слишком длинные сроки получения услуг, откладывание решения по вопросу, неудобный режим работы, большие очереди, трудности связи по телефону или электронной почте), большой перечень запрашиваемых документов, отсутствие разъяснительной информации и справочного окна, недоброжелательность и некомпетентность персонала и т.п. Были выявлены

---

<sup>6</sup> Описание данного П-кейса подготовлено В.Н. Якимцом на основе изучения материалов сайта Пермской ТПП (<http://www.permtpp.ru>)

основные типы административных барьеров (правил, уложений и пр.), на преодолении которых предприниматели несут существенные транзакционные издержки. В докладе было особо подчеркнуто, что главная проблема – сроки. В частности, по результатам мониторинга качества государственных услуг в 2009-2010 годах было показано (стр.16 упомянутого доклада), что средний реальный срок получения услуги (67,5 дня) почти в 2 раза превысил нормативный срок получения услуги (35,6 дней). Большинство предпринимателей в качестве причины использования неофициального способа получения государственной услуги ( в т.ч. через посредника) отметили желание ускорить решение вопроса.

### **3. Определение основных заинтересованных сторон**

В данном кейсе выделяются следующие основные заинтересованные стороны:

- предприниматели из разных отраслей;
- ТПП Пермского края;
- центр «Грани» и другие общественные организации, такие как «Опора России» и «Деловая Россия»;
- представители УФАС, УФНС края;
- органы исполнительной власти Пермского края и местного самоуправления, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

### **4. Выявление (определение) драйвера (основной движущей силы, спикера, лидера, вожака) от каждой группы или всего П-кейса**

Когда руководство Пермской ТПП, включая все ее комитеты и более чем 900 предприятий и компаний, являющихся членами ТПП, приняло решение о том, чтобы кардинально изменить положение дел в отношении сроков оказания государственных и муниципальных услуг, то было принято решение создать специальный межведомственный орган – региональную Комиссию по государственному дерегулированию.

Председателем комиссии стал С.А.Сташков, председатель комитета Пермской ТПП по защите интересов бизнеса, директор ООО «БС Хоспиталити менеджмент»). Важную роль в деятельности комиссии играл Президент Пермской ТПП М.Р. Биматов. Отметим, что в состав Комиссии (Приложение 2) вошли представители от всех трех секторов – бизнеса, власти и некоммерческих объединений (ТПП и центр «Грани»).

### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий**

Работа Комиссии проходила на базе Пермской ТПП с привлечением представителей органов власти и бизнеса. Основная задача Комиссии состояла в разработке мер по снижению административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности, уменьшению сроков предоставления государственных и муниципальных услуг. Инициатива Пермской ТПП была поддержана Губернатором Пермского края. Эксперты, готовившие упоминавшийся выше Доклад о проблемах административных барьеров, предлагая меры по уменьшению барьеров (стр.27 Доклада) зафиксировали позицию, которая была принята всеми заинтересованными сторонами – принуждение ведомств и муниципалитетов к уменьшению нормативного срока оказания государственной (муниципальной) услуги. Было придумано звучное название для проекта и региональной комиссии - «Административная гильотина».

### **6. Создание и запуск диалоговой площадки**

Важнейшим инструментом по снижению административных барьеров стало, конечно, создание региональной Комиссии по государственному дерегулированию («Административная гильотина»), нацеленной на поиск путей сокращения нормативного срока предоставления государственных/муниципальных услуг (исполнения функций).

Очень значимым стала формулировка задач работы этой комиссии, а также выработка алгоритма ее деятельности. Ниже текст с сайта приведен почти без изменений.

Были определены следующие задачи Комиссии: до сентября 2011 года провести через Административную гильотину все:

- Ведомства исполнительной власти Пермского края;
- Органы местного самоуправления Перми как пилотной площадки;
- Органы исполнительной власти Пермского края и местного самоуправления, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг (исполнении функций) в сфере строительства.

Был разработан и утвержден алгоритм поэтапной работы Комиссии:

#### **I Этап.**

Органы исполнительной власти Пермского края и органы местного самоуправления формируют программу по сокращению нормативного срока исполнения всех государственных и муниципальных функций / предоставления государственных и муниципальных услуг, за исключением функций/услуг, уменьшение срока предоставления которых имеет непреодолимые ограничения.

#### **II Этап.**

Обсуждение с предпринимателями вопросов взаимодействия с органами власти и подготовка экспертного заключения членами Комиссии по государственному дерегулированию.

#### **III Этап.**

Проведение Заседания Комиссии по государственному дерегулированию в соответствии с утвержденным планом.

#### **IV Этап (заключительный).**

Проведение мониторинга практики внедрения нормативного снижения срока исполнения государственных и муниципальных функций / предоставления государственных и муниципальных услуг.

### **7. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений)**

Динамика развития событий четко описана и представлена на сайте Пермской ТПП. Представляя результаты работы региональной комиссии по государственному дерегулированию «Административная гильотина» по рассмотрению программы действий по сокращению нормативных сроков исполнения всех государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг хозяйствующим субъектам, участники комиссии дали лаконичный отчет о графике работ с указанием проведенных мероприятий, характеристикой выработанных предложений и рекомендаций. Кроме того, в этом разделе сайта даны ссылки на важнейшие решения и документы. Приведем почти целиком этот материал.

16.05.2011г. - организационное заседание комиссии.

Функционально-целевой блок «Экономическое развитие» (Пермский край и г. Пермь) Предложения рабочей группы предпринимателей для рассмотрения на заседании комиссии.

17.06.2011г. - заседание комиссии >> Решение здесь >> Рекомендовано органам власти ФЦБ «Экономическое развитие» представить доработанные программы по сокращению нормативных сроков

Функционально-целевой блок «Сфера строительства» (Пермский край и г. Пермь) Предложения рабочей группы предпринимателей для рассмотрения на заседании комиссии.

24.06.2011г. - заседание комиссии >> Решение здесь>>

Рекомендовано органам власти ФЦБ «Экономическое развитие» представить доработанные программы по сокращению нормативных сроков

Функционально-целевой блок «Управление ресурсами» (Пермский край)

Предложения рабочей группы предпринимателей по предоставленной органами власти информации и имеющихся проблем при взаимодействии с бизнесом>>

01.07.2011г. - заседание комиссии >> Решение здесь>>

Рекомендовано органам власти ФЦБ «Экономическое развитие» представить доработанные программы по сокращению нормативных сроков

Муниципальные услуги и функции (г. Пермь)

08.07.2011г. - прошли заседания рабочих групп

Предложения (мнения) предпринимателей по взаимодействию с функциональными органами администрации города Перми >>

13.07.2011 - заседание комиссии>> Решение здесь>>

Функционально-целевой блок «Развитие человеческого потенциала», Государственная инспекция по надзору и контролю в сфере образования (Пермский край)

27.07.2011г. - прошло заседание рабочей группы. Предложения рабочей группы предпринимателей для рассмотрения на заседании комиссии >>

29.07.2011 - заседание комиссии>> Решение здесь>>

Функционально-целевой блок «Развитие инфраструктуры», Государственная ветеринарная инспекция (Пермский край)

09.08.2011г. - заседание рабочей группы. Предложения рабочей группы предпринимателей для рассмотрения на заседании комиссии >>

11.08.2011 - заседание комиссии>> Решение здесь>>

#### **8. Определение правил и установок для достижения целевого результата.**

Целевая установка, объединившая все заинтересованные стороны, звучит как лозунг: Пермский край – самое «быстрое государство» для бизнеса.

Основной посыл деятельности комиссии, по сути дела определивший целевые установки, - «Любой нормативный срок оказания государственной и муниципальной услуги (исполнения функций) можно уменьшить»

#### **9. Результаты проекта «Административная гильотина»**

Результаты работы проекта представлены в Приложениях 4 и 5. Изучая материалы в приведенных там таблицах, можно констатировать, что целевая установка достигнута.

Характеристика достигнутых результатов проекта была дана в выступлении Президента Пермской ТПП М. Биматова (**20 декабря 2011 года**) на совещании руководителей торгово-промышленных палат, посвященном практическим вопросам деятельности территориальных палат в рамках проведения административной реформы. Подробное описание приведено на сайте Пермской ТПП.

Интегральный эффект таков:

- Ведомства создали 44 программы по сокращению сроков выдачи разрешений. Из них 21 программа мероприятий государственных органов исполнительной власти Пермского края и 23 - органов местного самоуправления.

- В результате реализации этих программ общее время, нужное для выдачи разрешений, сократилось на 512 дней, что возвратило в хозяйственный оборот 2 млрд рублей бюджетных средств.

- Установлено, что краевые ведомства числили за собой исполнение 137 функций, но на самом деле их оказалось 273.

- Выявлено, что 40 функций, исполняемых ведомствами, вообще не имеют ограниченных чем-либо сроков согласования; 6 функций оказались бессодержательными, а в 14 функциях отсутствовал центр ответственности, и потому процесс выдачи разрешений мог длиться неограниченно долго.

- Срок оказания 10 процентов государственных услуг сократился на 30-50 процентов.

- Промежуточным итогом работы комиссии стало сокращение общего срока выдачи разрешений в Пермском крае до 2561 дня (для сравнения, в России общий срок выдачи разрешений составляет 3 тыс. дней).

- Имеется оценка, что реализация проекта позволит сэкономить предпринимателям Пермского края около 10 млн. рублей и почти 1,2 млрд. рублей будет возвращено в оборот компаний.

Знаменательно, что краевые ведомства не вступили в конфликтные отношения с Комиссией, а напротив остались довольными итогами проекта: специалисты Пермской ТПП оказали им конструктивную помощь, переработав административные регламенты. Позитивные результаты проекта позволили поставить новые задачи по улучшению предпринимательской среды, в частности через открытие в крае функциональных центров поддержки и развития предпринимательства, работающих по принципу «одного окна».

Пермская ТПП предложила также ввести публичный ведомственный рейтинг сокращения сроков выдачи разрешений.

Результаты реализации проекта «Административная гильотина» в отношении некоторых полномочий ряда ведомств, сроки исполнения которых были сокращены, представлены частично в Приложении 4. Многие услуги сокращены на 20–30 процентов, а некоторые сокращены даже на 50 процентов. Подробности можно найти на сайте Пермской ТПП.

Отметим, что Комиссией была проделана работа и по полномочиям ведомств, сроки исполнения которых ранее не были нормативно определены, в отношении которых ведомства приняли обязательства по фиксации в НПА предельного срока с одновременным его сокращением по сравнению с практикой исполнения. По всем таким срокам было установлена возможность 10-процентного сокращения (Приложение 5).

Немаловажно и то, что показана возможность оказания большинства услуг не более 30-45 дней.

Данный П-кейс показывает мощный потенциал межсекторного взаимодействия при отстаивании общественных интересов посредством конструктивного партнерства. В Пермском крае с инициативой реализации проекта «Административная гильотина» выступил бизнес, его поддержали органы власти. В выработке предложений и рекомендаций участвовали сотрудники центра «Грани», таких общественных организаций как «Опора России» и «Деловая Россия», представители УФАС, УФНС и прокуратуры. В рамках созданной диалоговой площадки шло конструктивное обсуждение инструментов, сроков и рекомендаций.

# Отстаивание общественных интересов при оценке проектов посредством электронного учета мнений граждан с помощью интернета<sup>7</sup> (П-кейс)

## 1. Описание ситуации

В большинстве случаев распределение бюджетов муниципальных образований происходит без прямого участия граждан – резидентов территорий. В формировании бюджетов и распределении расходов на отдельные мероприятия чаще всего участвуют сотрудники исполнительных и законодательных органов власти.

За последние 20 лет широкое распространение получили конкурсные механизмы межсекторного социального партнерства<sup>8</sup>, посредством которых осуществляется поддержка социальных проектов некоммерческих и общественных организаций и различные партнерские проекты. По нашим данным в России на сегодняшний день на всех трех уровнях государственного управления – федеральном, региональном и муниципальном – закреплены нормативными документами и периодически используются более сотни различных типов конкурсных механизмов. Помимо прочего их специфика состоит в том, что чаще всего оценку социально значимых проектов по специальной процедуре и с помощью заранее определенных критериев проводят выбираемые по оговоренным правилам эксперты. Граждане к такой оценке не привлекаются. Предполагается, что их общественные интересы учитываются посредством оценок, выставляемых экспертами.

В данном кейсе рассматривается описание нового подхода к отбору отвечающих общественным интересам социально значимых проектов, финансируемых за счет выделенных бюджетных средств, благодаря организации учета мнений граждан с помощью интернета. П-кейс содержит описание двух проектов по распределению бюджетных средств с учетом мнения граждан, обеспечивших защиту общественных интересов (партисипаторное бюджетирование, англ. participatory budgeting), реализованных в 2013 году впервые в России платформой поддержки общественных инициатив Йополис при поддержке Правительства Кировской области<sup>9</sup>. Описаны и некоторые другие примеры отстаивания общественных интересов с помощью электронного учета мнений граждан.

## 2. Выявление проблемы – противоречия

Муниципалитеты и инициативные группы жителей Кировской области имели возможность подать на конкурс свои проекты благоустройства территорий и различных площадок, таких как обустройство спортивного зала для инвалидов, благоустройство скверов, тротуаров, спорт-площадок, создание тропы здоровья и другие значимые для горожан проекты. Все проекты претендовали на получение субсидии в рамках проекта по поддержке местных инициатив, реализуемого Правительством Кировской области. Для примера приведем названия ряда проектов: «Перекресток семи дорог», «Взлетная полоса», «Дорога в будущее», «У озера Черное», «Имеем право жить, работать и культурно отдыхать». Чаще всего граждане предлагали проекты благоустройства территорий, автодорог, мест массового отдыха.

Заявки оценивались по набору критериев, в том числе учитывающих: долю софинансирования (муниципальное образование участвует в частичном финансировании инициативы), эффективность и инновационность предлагаемых решений, участие

---

<sup>7</sup> Описание данного П-кейса подготовлено В.Н.Якимцом на основе использования материалов, предоставленных зам.гендиректора «Йополис» А.Маковой.

<sup>8</sup> Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство в России: теория, правовая основа, механизмы, технологии. – М.: МДОО, 2012. 60 с.

<sup>9</sup> проект поддержки местных инициатив 2013 <http://yopolis.ru/budget/484560/kirov>; конкурс благоустройства мест массового отдыха <http://yopolis.ru/special/kirov/blagoustroystvo>; конкурс «Подарки любимому городу» <http://yopolis.ru/poll/484560/39016>

населения в реализации проекта, социальную эффективность проекта и ряд других факторов. Это стандартный набор критериев для экспертной оценки заявок. Было предложено ввести такой критерий - «Наличие общественного мнения по социально-важным вопросам для населения».

Проблема состояла в следующем - как в крупном городе с многотысячным населением оперативно и в приемлемой форме выявить и определить какой проект в наибольшей мере отвечает общественным интересам?

Решение нашлось в использовании интернет-платформы Йополис, обеспечившей верифицированные голосования жителей в поддержку проектов.

### 3. Определение основных заинтересованных сторон

В этом П-кейсе были представлены следующие заинтересованные стороны:

- граждане, проживающие на территории муниципальных образований;
- Правительство Кировской области;
- органы муниципальной власти;
- эксперты.

### 4. Выявление (определение) драйвера (основной движущей силы, спикера, лидера, вожака) от каждой группы или всего П-кейса

В качестве основной движущей силы в этом кейсе выступили граждане, имеющие доступ к Интернету, а также платформа «Йополис».

«Йополис» (<http://yopolis.ru>) – платформа для поддержки общественных инициатив, позволяющая неравнодушным жителям объединяться для решения общественных задач и в удобной форме взаимодействовать с органами власти. Йополис предлагает пользователям сервисы по отправке обращений в органы власти, сбору средств для реализации инициатив, проведение опросов других жителей, ленту новостей их района и города. Органы власти могут использовать платформу для проведения защищенных верифицированных голосований, сбора мнения жителей, коммуникацию с ними, вовлечение в принятие решений, краудсорсинг идей. Йополис – это федеральная платформа, доступная в любом городе России. Проект некоммерческий, запущен в ноябре 2012 года. Основатель проекта – Максим Ноготков, владелец группы компаний Связной.

### 5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий

Каждый житель, участвующий в проектах городов мог зарегистрироваться на Йополисе и, пройдя верификацию через электронную почту и мобильный телефон, получить несколько миллионов виртуальных рублей для распределения между достойными, на его взгляд, проектами.

На специальной странице проекта можно было посмотреть все заявки на интерактивной карте, узнать подробности и посмотреть фото, прокомментировать инициативы и выделить им деньги из своей виртуальной копилки (рис.1).

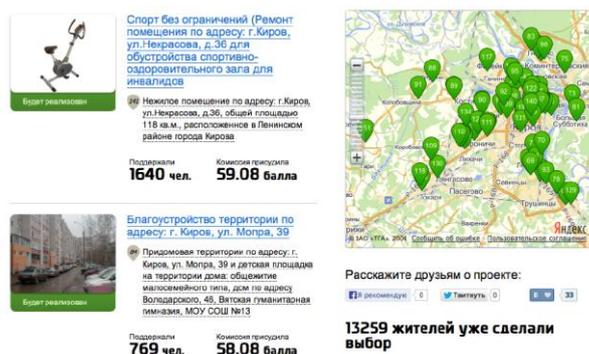


Рис. 1.

Такая игровая форма помогла сделать проект привлекательным и наглядно продемонстрировать горожанам проблемы, с которыми ежедневно сталкиваются органы власти, примерить на себя роль чиновника: хороших проектов много, а бюджета на всех не хватает, необходимо выбирать.

#### **6. Создание и запуск диалоговой площадки;**

К голосованию допускались только пользователи, указавшие себя жителями города участника-проекта. Достоверность и защищенность голосования от накруток обеспечивалась партнерской технологией Йополиса, предоставляемой компанией ScytI.

ScytI – мировой лидер в сфере проведения верифицированных электронных выборов и голосований. 15 из 17 стран в мире, которые проводят электронные выборы, используют для этих целей ScytI. Так что у кировских проектов был надежный гарант безопасности.

Проекты, заручившиеся наибольшей поддержкой населения, получали максимальное количество баллов. При оценке проекта экспертной комиссией доля мнения жителей составляла 10 баллов из 100.

#### **7. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений. Результаты.**

Дадим описание ряда реализованных проектов. Отметим, что помимо электронного учета мнений граждан при оценке проектных заявок, выявились и иные сферы использования. Так, в области стали использовать Йополис для проведения опросов жителей, организации конкурсов и продолжения практики совместного распределения бюджета.

##### **Проект по поддержке местных инициатив (ППМИ) 2013**

- В проекте приняли участие 5 городов области: Киров, Котельнич, Вятские поляны, Слободской и Кирово-Чепецк.

- 18 381 человек проголосовали на проекте, что составляет порядка 7% от всей интернет-аудитории Кировской области.

- По итогам конкурсного отбора 98 заявкам из 143 была предоставлена областная субсидия на общую сумму более 70 млн рублей.

##### **Конкурс проектов благоустройства мест массового отдыха Кировской области**

В июле 2013 года прошел Конкурс проектов благоустройства мест массового отдыха Кировской области. Модель была аналогичной предыдущему проекту, но фокус принимаемых заявок сместился на места массового отдыха – скверы, набережные, детские площадки и т.д.

Общественные интересы были учтены следующим образом:

- проголосовали 33 821 человек, что составляет уже около 13% от всей интернет-аудитории Кировской области.

- Из 95 проектов было выбрано 10 проектов победителей (рис.2), получивших субсидии на общую сумму 10 млн рублей.

получивших субсидии на общую сумму 10 млн рублей.

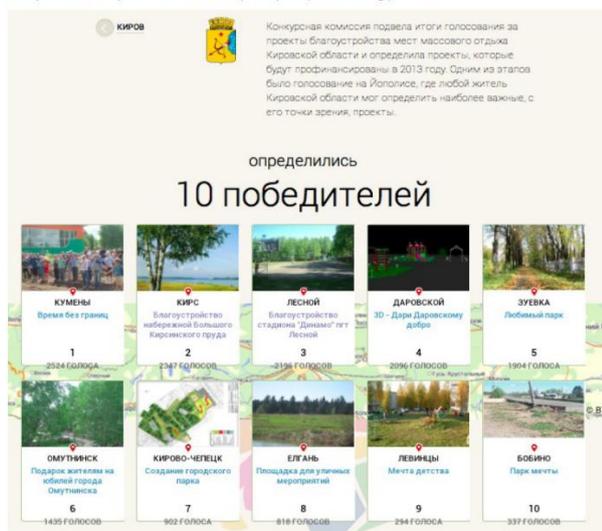


Рис.2.

Можно констатировать, что механизм электронного учета мнений граждан и отстаивания общественных интересов обрел популярность и доверие среди жителей. Горожане стали активнее вовлекаться в голосование и вовлекать своих соседей. Это было видно по их активности в форумах, социальных сетях, призывам к землякам голосовать активнее, сравнениям себя с другими городами.

**Шун-и-Ган**  
Друзья!  
Сайт Йополис даёт реальную возможность помочь нашему посёлку в благоустройстве Мемориала воинам – верхошиженцам. Для этого нужно всего лишь поддержать наш проект «Во имя добра».  
Пройди по ссылке <http://yopolis.ru/special/kirov/blagoustroystvo/view/..>, зарегистрийся через контакт и принеси пользу посёлку!  
Артём Зайцев

просто интересно!  
Дорогие друзья пожалуйста заходите на этот сайт и голосуйте за наше любимое с.Лазарево чем больше будет голосов тем больше будет шанса выиграть грант на благоустройства села.фотография выставлена нашей школы.голосование бесплатное.  
Ссылка [yopolis.ru](http://yopolis.ru)  
Ссылка [yopolis.ru](http://yopolis.ru)

**Йополис - платформа поддержки общественных инициатив**  
Эля Шамсутдинова

**Виктория Выборова**  
ЗЕМЛЯКИ-КУМЕНЦЫ, друзья и сочувствующие!  
МАКСИМАЛЬНЫЙ РЕПОСТ!  
Давайте поддержим проект детской площадки рядом со Спортивно-оздоровительным комплексом в поселке Кумены!  
Важен каждый голос!  
МАКСИМАЛЬНЫЙ РЕПОСТ!  
Проголосовал сам - поделись с другом!  
<http://yopolis.ru/special/kirov/blagoustroystvo/view/..>  
Ссылка [yopolis.ru](http://yopolis.ru)

Голосование за проекты благоустройства мест массового отдыха Кировской области, на Йополисе  
Выбирайте сами, какие проекты вы хотите видеть!

### Конкурс «Подарки любимому городу»

Летом 2013 года губернатор области Н. Белых предложил жителям поучаствовать в акции «Подарки любимому городу». Кировчанам предложили высказать свои идеи памятников и скульптур для города, лучшие и самые популярные губернатор пообещал установить ко Дню Рождения города.

Горожане достаточно активно включились в процесс и предложили более 50 очень креативных и разнообразных идей: от памятника вятским лыжам, дымковской игрушке,

собаке-копилке для помощи бездомным животным до памятников известным горожанам и историческим личностям.

На следующем этапе все идеи выставили на народное голосование, получившие максимум голосов будут визуализированы и предложены на финальный этап голосования.

### **Опросы**

Кировское Правительство стало использовать Йополис и для выяснения мнения жителей по законодательным инициативам. Например, спрашивали, поддерживают ли граждане идею запрета продажи энергетических напитков, содержащих алкоголь или хотят ли они вернуть переход на зимнее/летнее время.

## **8. Определение правил и целевых показателей достижения приемлемого результата.**

Любое интернет-голосование никогда не позволит охватить всех жителей, т.к. проникновение интернета пока далеко от 100 процентов. Это может вызвать претензии к объективности, учету мнения только одной стороны. Поэтому фактор такого учета народного мнения не является единственным в системе оценки проектных заявок, он один наряду с рядом других факторов. Отметим, однако, что жители сами нашли частичное решение этой проблемы, вовлекая в процесс голосования пенсионеров, которые не являются активными пользователями интернета. Активисты ходили по квартирам, регистрировали бабушек в системе и предлагали им проголосовать, то же самое происходило, например, в отделениях почты, где есть компьютеры с доступом в интернет.

Еще одна проблема, возникшая в первом проекте, - низкая активность жителей конкретного города. Так в Котельниче проголосовали 114 человек или 0,44 % от общего количества жителей города. Это было учтено членами экспертной комиссии путем снижения оценки по данному критерию на 5 баллов из 10.

Важным аспектом являются коммуникации и активная информационная кампания в местных СМИ.

Требуется провести обучение представителей муниципалитетов и инициативных групп граждан по процедуре подготовки и подачи заявок, взаимодействию с жителями.

Уже сейчас Йополис стал для многих горожан Кировской области узнаваемой площадкой для коммуникации с руководством области, на которой можно предложить инициативу или озвучить проблему и быть услышанным администрацией. Люди советуют друг другу во время обсуждения каких-то идей написать о них на Йополис.

## **9. Решаемые проблемы**

Описанный в данном кейсе подход к отстаиванию общественных интересов через электронное выявление и учет мнений граждан позволяет решать важные задачи взаимодействия власти и общества, делая процесс управления более прозрачным и понятным для рядового жителя:

1) Повышается доверие к власти, гражданин осознает, что может сам контролировать, на что идут его налоги и каково влияние на качество жизни.

2) Граждане начинают понимать, что предложить проектную идею недостаточно, нужно доказать ее важность и востребованность, поучаствовать в ее реализации.

3) Возможно разрушение стереотипа «Ничего нельзя изменить, от меня ничего не зависит», поскольку повышается осознанность и ответственность граждан за их пространство жизни.

4) Учет мнений граждан повышает легитимность принятых решений по использованию бюджетных средств.

5) Достигается возможность в довольно сжатый срок выявить мнение жителей, их идеи и пожелания по вопросам, относящимся к сфере общественных интересов.

# **Защита общественных интересов на примере Детской онкологической больницы №31 в Санкт-Петербурге<sup>10</sup> (П-кейс)**

## **1. Описание ситуации**

В начале января 2012 года Администрация Санкт-Петербурга выразила намерение расформировать детскую онкологическую больницу № 31, присоединив ее к детской городской больнице, а на ее месте создать клинику для сотрудников высших судов, переезжавших из Москвы.

Из публикации в газете «Час пик» (16.01.13 [Газета ЧАСПИК](#)): «Об этом сообщила пресс-служба администрации города со ссылкой на вице-губернатора Ольгу Казанскую. «Уверена, что этот новый городской детский онкологический центр объединит лучших врачей, работающих сегодня в нашем городе, и станет уникальным для России», — сказала Казанская». Сообщалось, что он будет создан на базе Детской городской больницы №1 и объединит ресурсы отделения детской гематологии 31-й городской больницы, ДГБ и других медучреждений Петербурга.

Выступая в городском парламенте глава комитета по здравоохранению города сказал, что судьбу больницы №31 будет решать специальная комиссия. Комиссия будет работать до 25 января.

Эти намерения власти вызвали большой резонанс среди разных слоев общественности и подтолкнули людей и специалистов к организации акций по защите общественных интересов с целью сохранения детской больницы.

## **2.Выявление проблемы – противоречия**

Проблема возникла после того, как появилась информация - детскую больницу, в которую за помощью обращаются жители всего региона, где квалифицированные специалисты проводят сложнейшие операции и спасают жизни детей и ветеранов войны, могут перепрофилировать под нужды переезжающих в Санкт-Петербург Верховного и Высшего Арбитражного судов. Против этого проекта выступили родители и члены семей лечащихся детей, сотрудники больницы, жители города, многие общественные деятели по всей стране.

## **3.Определение основных заинтересованных сторон**

Выделяются следующие заинтересованные стороны:

- Сотрудники онкологического отделения петербургской городской клинической больницы № 31
- родители и члены семей лечащихся детей
- профильные общественные организации
- Благотворительный фонд "АдВита" ("Ради жизни")
- ведущие детские онкологи России
- специалисты Администрации города
- депутаты ЗАКСа Санкт-Петербурга

## **4.Выявление (определение) драйвера (основной движущей силы, спикера, лидера, вожака) от каждой группы или всего П-кейса**

Основной движущей силой стали родители и члены семей лечащихся детей, общественные организации города, сотрудники детской больницы и депутаты.

## **5.Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий;**

**Сотрудники онкологического отделения** петербургской городской клинической больницы № 31 выступили категорически против его реформирования в

---

<sup>10</sup> Описание данного П-кейса подготовлено В.Н. Якимцом на основе анализа интернет-источников и СМИ

онкологический центр на базе детской больницы №1. Их позиция: присоединение клиники к ДГБ сопряжено с неразрешимыми трудностями: придется покупать новое оборудование, а денег на это попросту нет. Заведующая отделением детской онкологии 31-й больницы М. Белогурова, заявила (17/01/2012. <http://zet-news.ru/news/Rasformirovaniye-detskoj-bolnici-v-Peterburge>): *"У нас имеется единственная в России радиоизотопная лаборатория, переезд которой невозможен, а клинике для судей она фактически не нужна, как и свежееотремонтированные операционные, и уникальный кабинет гематологии, - рассказала она. - Оборудование приобреталось на средства благотворителей за миллионы рублей. Если нам придется переезжать, все потребуются покупать заново, и никаких средств на это нет"*.

Также она сообщила: *"Ежегодно в Петербурге болеет онкологическими заболеваниями около ста детей, из них половина проходит лечение у нас. За десять лет мы добились снижения смертности с 75% до 25%, у нас действует несколько совершенно уникальных отделений, отлично обученные врачи, развитая система благотворителей. Я думаю, что люди, которые решили расформировать нашу больницу, думают, что это простая процедура – как передвинуть кровать. Но это не так, в случае расформирования больницы будет уничтожена уникальная технология лечения детей, будут потеряны ценнейшие кадры и связи. Я очень надеюсь, что федеральные власти услышат нас и изменят свое решение"*.

**По словам вице-губернатора Санкт-Петербурга О.Казанской**, вопрос о необходимости организации в Санкт-Петербурге нового городского детского онкологического центра обсуждался давно. Помимо объединения усилий профессионалов и создания мощной единой технической базы, этот шаг позволит выработать и применять единую методологию, единые подходы в лечении тяжелейших онкологических заболеваний у детей.

«Мы всесторонне обсудили ситуацию, взвесили все плюсы и минусы. Это решение не основано на эмоциях. Мы исходим из интересов наших маленьких пациентов, – подчеркивает О.Казанская. - Уверена, что этот новый городской детский онкологический центр объединит лучших врачей, работающих сегодня в нашем городе, и станет уникальным для России. Мы сделаем все, чтобы он начал свою работу как можно скорее. Сейчас главная задача – организовать работу так, чтобы в процессе формирования центра лечение детей не прерывалось ни на минуту».

**Ведущие детские онкологи** России обратились с открытым письмом к губернатору Санкт-Петербурга в защиту отделения детской онкогематологии (<http://www.regnum.ru/news/medicine/1620520.html>)

**Специалисты Национального общества детских онкологов и гематологов (НОДГО)** встревожены ситуацией с возможным скоропалительным строительством "лучшего в России онкоцентра" и они предложили городским властям Санкт-Петербурга свои услуги по проведению экспертизы этого проекта.

"Мы, врачи из разных регионов Российской Федерации, каждый день занимаемся своим прямым делом - лечим детей. Но сегодня мы не можем молчать. <...> - написано в их обращении к губернатору города. - Сегодня под руководством профессора М. Б. Белогуровой отделение онкологии и гематологии для детей является лидером в лечении опухолевых заболеваний не только в Северо-Западном регионе нашей страны, но и во всей России. Каждый из нас знает о трудностях, с которыми сталкиваются наши коллеги по всей стране, и мы не можем согласиться с тем, что в угоду кому-либо отделение может быть вычеркнуто из сегодняшнего врачебного сообщества, медицинской науки и практики. А это может произойти, если переместить отделение в любую другую больницу, которая не обладает достаточной инфраструктурой, чтобы его принять".

Открытое письмо подписали президент НОДГО А.А. Масчан, д.м.н., заведующий отделением детской гематологии и онкологии, заместитель директора ФНКЦ ДГОИ им. Рогачева, профессор; исполнительный директор НОДГО С.Р.Варфломеева, д.м.н., главный

детский онколог Центрального федерального округа РФ, заведующая отделением детской и подростковой онкологии директора ФНКЦ ДГОИ им. Рогачева, профессор; ответственный секретарь НОДГО К.Киргизов и более двухсот врачей из Москвы, Нижнего Новгорода, Санкт-Петербурга, Махачкалы, Рязани, Твери, Воронежа, Сыктывкара, Перми, Ростова-на-Дону, Калуги, Курска, Нальчика, Хабаровска, Томска, Владикавказа, Ставрополя, Ярославля, Казани, Барнаула, Челябинска, Нижневартовска, Екатеринбург, Оренбурга, Ижевска.

---

**Родители онкобольных детей** (Бумага <http://paperpaper.ru/hospital-31/>)

На протестный народный сход вышло около 200 человек, среди них — родители онкобольных детей, жизни которых напрямую зависят от того, будет ли больница и ее врачи продолжать свою работу.

«Бумага» опубликовала открытое письмо родителей различным российским чиновникам и организациям.

Родители детей, находящихся на лечении в городской больнице № 31, обратились с открытым письмом к министру здравоохранения России Веронике Скворцовой. Такие же письма были отправлены в Общественную палату, Уполномоченному по правам ребенка в нашем регионе, на радио «Эхо Москвы». Обращения будут также высланы президенту В.В. Путину и управляющему его делами В.Кожину.

«В случае нашего детского онкологического отделения – это смертный приговор почти всем или, по крайней мере, очень многим пациентам этого отделения, которые сейчас балансируют на грани жизни и смерти благодаря титаническим усилиям наших высокопрофессиональных лечащих врачей. Данное отделение — единственное на Северо-Западе РФ, которое успешно борется с онкологическими заболеваниями у детей, оно лучшее в Санкт-Петербурге и одно из лучших во всей России. Знания врачей и всего медицинского персонала соответствуют самым высоким европейским и мировым стандартам, а больница №31 оснащена всем необходимым современным оборудованием. К сожалению, так редко можно сказать о больницах нашей страны. То, что делается сейчас, это большая ошибка, которая повлечет огромный процент смертности среди наших детей. Для лечения наших детей нужны не комфортабельные палаты, а непосредственная близость всех лабораторий, ОПК, КТ, МРТ, лучевая терапия, хирургия и др. В 1-й больнице не все из необходимого имеется в наличии. Нашим детям может срочно понадобиться хирургическая операция, переливание крови или помощь реаниматолога. У нас в онкологическом отделении всегда есть свой хирург и реаниматолог. В 1-й больнице это другие корпуса и здания, теряется оперативность. В Санкт-Петербурге нет других мед.учреждений, где условия и диагностические возможности могли бы позволить реализовать знания и навыки наших врачей в полной мере, кроме ГБ №31. Если по какой-то непонятной нам причине соседство наших детей с представителями высшей судебной власти невозможно, просим Вас построить и предоставить нам новое специализированное медицинское учреждение, соответствующее современным представлениям о диагностике и лечении детских онкологических и гематологических заболеваний. В нашем случае это будет огромным риском для жизни пациентов.

**6.Создание и запуск диалоговой площадки**

По сути диалоговой площадкой стали страницы ряда СМИ и интернет:

- Несколько десятков тысяч человек подписали в интернете обращение с просьбой не допустить этого.
- Тексты петиции в защиту больницы выложены на нескольких сайтах. Один из вариантов обращения поддержали более 54 тысяч человек, за другой проголосовало более 28 тысяч.

- В один из выходных дней у здания больницы прошла акция противников перепрофилирования больницы, собравшая, по данным СМИ, около 300 человек.
- Среди тех, кто регулярно ходил на акции в поддержку больницы, подписывает обращения и всячески переживает за происходящее в ней, конечно же, пациенты больницы. Как настоящие, так и бывшие. Маленькие и взрослые.
- Граждане протестовали против планов закрытия 31-й больницы и на Невском, и в сети: онлайн-петиция собрала более 100 тыс. подписей.
- **Социальные сети пестрят призывами подписать петицию за сохранение этого уникального медицинского заведения. В поддержку больницы уже выступили многие знаменитые петербуржцы - нобелевский лауреат Жорес Алферов, писатель Даниил Гранин, актеры Олег Басилашвили и Елизавета Боярская, режиссер Владимир Бортко.**
- В субботу на общем собрании неравнодушных к этому вопросу граждан при участии экспертов был подготовлен манифест, в котором говорится, что "больница - неприкосновенна и должна оставаться на своем нынешнем месте, с сохранением всех функций, персонала и оборудования".
- "Эта позиция не может обсуждаться и интерпретироваться", - говорится в документе.
- Кроме того, **был сформирован штаб для координации действий, который призван не допустить перепрофилирования больницы и информировать граждан о происходящем.**
- "Сейчас идет подготовка к пикету, который пройдет в среду, - сообщила Русской службе Би-би-си член штаба Юлия Алимова. - Сегодня и завтра будут проходить пикеты на Невском по четырем точкам, с пяти до семи. В частности, на пересечение канала Грибоедова и Невского люди могут прийти, взять плакаты и встать сами с одиночными пикетами".
- По словам Алимовой, люди активно реагируют на происходящее, желающих стоять с одиночными пикетами много.
- Среди тех, кто выходил с одиночными пикетами, был, депутат петербургского заксобрания Алексей Ковалев. Он также призвал депутатов выразить вотум недоверия вице-губернатору Ольге Казанской.

#### **7. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений);**

В заявлении городских властей о создании на базе ДГБ №1 центра детской онкологии говорилось, что ДГБ№1 выбрана потому, что "ее площади за последние два года фактически удвоились", в больнице есть оборудование, во многом превосходящее аппаратуру в ГБ№31, есть смежные специалисты - неонатологи и др., которые могут совместно с онкологами вести пациентов, онкорееабилитация. Кроме того, "недоступные ранее возможности открывает и соседство с городским клиническим онкологическим диспансером и крупнейшей в городе станцией переливания крови (на базе городской больницы №15)".

Однако после совещания врачей обоих стационаров - ГКБ №31 и ДГБ№1, которое проходило 21 января, были обозначены основные болевые точки и сделаны выводы, почему нельзя переводить отделение детской онкогематологии из 31-й больницы в ДГБ№1.

ИА REGNUM (<http://www.regnum.ru/news/medicine/1620520.html>) привело эти выводы:

1) Ни в ДГБ №1, ни в стационарах поблизости нет радиологического отделения и строительство его пока не планируется (во всяком случае, в программе развития онкологии в Санкт-Петербурге, которая рассчитана до 2015 г., такой статьи расходов нет), поэтому в шаговой доступности организовать детям облучение будет невозможно - их

придется возить либо на Березовую аллею, либо в поселок Песочное, через весь город, с риском для жизни;

2) В ДГБ №1 нет радиоизотопной лаборатории, без которой невозможно лечить одну из самых частых и самых опасных детских опухолей - нейробластому, нет ряда лабораторий, без которых невозможно ставить диагнозы и следить за состоянием детей, и места для их строительства тоже пока нет;

3) У ДГБ №1 нет своего отделения переливания крови, она получает компоненты крови из соседней больницы №15, и индивидуальный подбор крови для переливания, который необходим для лечения детей с онкологией, без серьезной реконструкции и переобучения персонала организовать невозможно;

4) Те площади, которые предполагается выделить под отделение детской онкологии, недостаточны, количество коек придется сократить с 35 до 20;

5) Реанимация оборудована на первом этаже, а по стандартам Минздрава, если речь идет о детской онкологии, она должна находиться непосредственно в отделении с круглосуточным постом врача-реаниматолога (как это сейчас и сделано в ГБ№31).

Примеры уже построенных детских онкологических центров: Института детской гематологии и трансплантологии им. Р.Горбачевой в Санкт-Петербурге и Федерального научно-клинического центра детской онкологии, гематологии и иммунологии им. Димы Рогачева - свидетельствуют о том, что построить современную больницу, напичканную высокими технологиями, в "кратчайшие сроки" невозможно, и стоит она даже не миллионы - миллиарды. К примеру, только проект ФНКЦ ДГОИ им. Димы Рогачева создавался около двух лет, строительство шло с 2008 по 2011, а первых пациентов центр смог принять в январе 2012 года. Больница стоила казне 11 млрд рублей, еще около полумиллиарда вложили благотворители, и центр продолжает дооборудоваться и сейчас, через год после открытия. Даже если Санкт-Петербург планирует построить гораздо более скромную больницу, все равно придется строить новый радиологический центр - а это все те же миллиарды... без строительства радиологии перевозить детское онкологическое отделение с Крестовского острова на Авангардную нельзя.

## **8.Определение правил и установок для достижения целевого результата.**

### **9.Результаты**

25 января 2012 года. "Управление делами президента РФ в связи с поступившими запросами от ряда депутатов Госдумы и депутатов законодательного собрания Санкт-Петербурга, а также жителей города по поводу судьбы 31-й горбольницы Санкт-Петербурга, сообщает: на основании информации, полученной от администрации города Санкт-Петербурга и министерства здравоохранения РФ комплекс городской больницы номер 31 не рассматривается в качестве площадки для создания будущего медицинского центра по обслуживанию судей и сотрудников Верховного и Арбитражного судов РФ в случае их перевода в Санкт-Петербург", - заявил в среду Хреков.

Накануне с подобным заявлением выступил и губернатор Санкт-Петербурга Георгий Полтавченко, находившийся с визитом в Израиле.

А 27 января 2012 года в новостной программе Первого канала ТВ ([www.1tv.ru](http://www.1tv.ru)) сообщалось, что Детская онкологическая больница в Санкт-Петербурге остается на прежнем месте.

## Опыт успешного разрешения на муниципальном уровне г. Краснодара<sup>11</sup> (К-Кейс)

**Выявление причин конфликта.** В 2012 г. В Юбилейном микрорайоне г. Краснодара разгорелся серьезный конфликт между местными жителями и городской администрацией, которая отдала под застройку набережную реки Кубани и зеленую зону на берегу. Строительные работы в Рождественском парке, вытянувшимся вдоль реки Кубань, начались в ноябре 2012 г. (включая вырубку деревьев). У парка вскоре появились пикеты активистов, протестующих против застройки. События привлекли внимание местных СМИ. Выяснилось, что здесь место под стройку передано нескольким инвесторам. Власти пытались объяснить появление стройки тем, что город, а особенно микрорайон Юбилейный, остро нуждается в детских садах. Поэтому здесь предоставили место инвестору, который пообещал и дом многоквартирный построить со встроенным детсадом, и выполнить благоустройство набережной, и провести берегоукрепительные работы<sup>12</sup>.

По мнению активистов экологического движения, подобные заявления делались для того, чтобы столкнуть между собой различные группы жителей микрорайона.

**Причины конфликта:** Ущемление права горожан на благоприятную и комфортную для здоровья и проживания экологическую ситуацию в микрорайоне, нарушение информационной открытости в принятии решений городской властью, касающихся условий жизни значительного числа людей - местных жителей микрорайона Юбилейный г. Краснодара

**Предмет конфликта:** экологическая безопасность и комфортность жизни жителей микрорайона Юбилейный г. Краснодара

**Тип конфликта:** сложно-составной - наложение полей ценностного конфликта, связанного с высокой ценностью на благоприятную среду обитания жителей, и структурного конфликта, связанного с позиционным неравенством, разными возможностями (у администрации и жителей) для реализации этого права и ценности; замещенный конфликт, связанный с реализацией корыстных прагматических интересов городской администрации и частных интересов инвесторов-градостроителей. На первых порах именно ценностная доминанта (экологическая по своей содержательной сути) определила значимость конфликтного противостояния.

**Повод конфликта:** непосредственно строительные работы в Рождественском парке, включая вырубку зеленых насаждений.

**Стороны конфликта:**

**Непосредственные** (в эпицентре конфликта) - жители микрорайона Юбилейный и городская администрация в лице мэра В. Евланова

**На стороне жителей:** гражданские активисты ряда местных экологических организаций, представители партий «Яблоко», «Патриоты России», КПРФ.

**На стороне городской администрации:** частные инвесторы – застройщики.

**Открытые конфликтные действия:** публичные протесты жителей и гражданских активистов против вырубки леса и самой застройки. Привлечение внимания СМИ.

Происходит консолидация общественных действий и их масштабирование. К решению конфликта подключились «Экологическая вахта по Северному Кавказу», программа «Советская Кубань», общественная организация «За Краснодар!», кубанские блогеры<sup>13</sup>. Помимо групп гражданских активистов в конфликте приняли участие

---

<sup>11</sup> Описание данного К-кейса подготовлено Л.И. Никовской на основе анализа интернет-источников и СМИ

<sup>12</sup> Встали грудью. Жители не дали вырубить парк в Краснодаре. URL: <http://smartnews.ru/regions/krasnodar/2871.html#ixzz2m8QO0R4i>

<sup>13</sup> Жители Краснодара добились отмены застройки зеленой зоны. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/216899/>

региональные отделения политических партий «Яблоко», «Патриоты России» и КПРФ. Совместно они привлекают внимание общественности всего города к решению, казалось бы, частной проблемы одного из микрорайонов города. Но в процессе своего разрешения она начинает вырастать до уровня регионального запроса на право самих жителей региона открыто и публично решать вопросы благоустройства территории своего проживания, соответствующей стандартам высокого качества жизни, здоровья и экологической безопасности и комфорта. В сложно-составном конфликте начинается формирование политической доминанты - право больших социальных групп через своих социально-политических медиаторов – партии - влиять на принятие значимых решений на уровне крупного города.

Механизмом решения проблемы был выбран **социологический опрос** граждан, живущих в данном районе, результаты которого, по словам тех же гражданских активистов, работники администрации пытались фальсифицировать<sup>14</sup>. В конечном итоге, под давлением общественности, опрос был проведен. И его результаты **выявили общественное мнение** горожан, что было озвучено на встрече мэра города В. Евланова с гражданами. Всего, по его словам, в опросе приняли участие 819 жителей Юбилейного микрорайона разных возрастных категорий. Из общего числа опрошенных застройку зеленой зоны поддержали **5,2%**, затруднились с ответом **2,8%**, категорически против застройки высказались **81,3%**. «В связи с тем, что решение было принято без учета мнения жителей, в течение ближайших дней ограждение стройплощадки будет убрано», - подчеркнул мэр В. Евланов. Градоначальник также заявил, что зеленая зона, которую теперь освободят от застройки, к территории парка не относилась. Но, в связи с отменой строительных работ, она будет включена в территорию «Рождественского парка». Глава города отметил, что в районе парка в 2013 г. будут проведены работы по дополнительному обустройству набережной реки Кубань<sup>15</sup>. **Политико-административное решение** градоначальника, принятое с учетом выявленных общественных интересов горожан, положило конец эскалации открытых конфликтных действий и превращению данного конфликта в деструктивное противостояние жителей микрорайона с городской властью.

#### **Что послужило залогом успешности данного К-кейса:**

*Быстрая консолидация коллективных действия жителей совместно с представителями гражданских экологических организаций, СМИ, блогер-сообщества, сетевая мобилизация жителей и всех заинтересованных горожан, политических партий.* Политические партии, как пограничные элементы гражданского общества, отстаивающие общественные интересы своих избирателей в органах власти по месту их проживания, непосредственно предъявили претензии к городской власти, лично мэру В. Евланову. Так, в частности, региональная организация КПРФ потребовала, чтобы В. Евланов потребовал от своих чиновников в будущем прорабатывать все вопросы тщательно, и незамедлительно решать возникающие во время обсуждения с жителями проблемы. И призвала принять меры к увольнению чиновников, причастных к принятию решений о застройке<sup>16</sup>. В данном случае можно говорить о высокой степени конструктивности в управлении конфликтом. Залогом того, что общественные интересы горожан и их мнение были учтены, **явилась быстрая реакция активистов** на попытку передачи зеленой зоны под застройку и образование широкой - по городским меркам – общественной коалиции в

---

<sup>14</sup> Андрей Рудомаха: Как власти Краснодара пытаются обмануть жителей Юбилейного микрорайона. URL: [http://www.yabloko.ru/blog/2012/12/07\\_1](http://www.yabloko.ru/blog/2012/12/07_1)

<sup>15</sup> Краснодарцы отстаивают зеленую зону при «Рождественском парке». URL: <http://www.livekuban.ru/node/492782>

<sup>16</sup> Конфликт вокруг застройки Рождественского парка. URL: <http://www.krd-kprf.ru/news/365-konflikt-vokrug-zastrojki-rozhdestvenskogo-parka-evlanov-poshel-na-popyatnuyu-no-ne-obyavil-o-nakazanii-pervogo-vice-mera-frolova-i-direktora-departamenta-golovkina-porodivshix-skandal-i-protesty-zhitelej>

поддержку решения о её сохранении. Сыграло свою роль внимание СМИ к данной проблеме, участие политических сил в организации протестных действий.

При этом следует обратить внимание на то, что городские власти были вынуждены учесть мнение жителей микрорайона только в условиях *непосредственного общественного давления* на их закрытые и прагматические решения, под угрозой разрастания конфликта и придания ему политического звучания. Городская администрация сама спровоцировала данный конфликт, поскольку не были использованы такие методы превентивного урегулирования конфликта, как проведение общественных слушаний по данному вопросу, привлечение граждан к процессу планирования застройки. Напротив, структуры городской власти стремились решить данную проблему келейно, без предварительного обсуждения. На наш взгляд, это обусловлено отсутствием с их стороны должного стремления вступать в открытые, публичные коммуникации с горожанами, и, наоборот, решать вопросы с инвесторами-градостроителями к выгоде последних. В инструментах урегулирования конфликтной ситуации явно сказывалось слабое использование демократических механизмов публичного управления во взаимодействии городской власти и местного сообщества.

## **Защита трудовых прав работающих матерей и женщин, готовящихся стать мамами (успешный опыт на примере Санкт-Петербурга и федеральном уровне)<sup>17</sup> (К-Кейс)**

**Конфликтная ситуация:** единичные, частные случаи обращения незаконно уволенных работающих матерей или женщин в «положении» без положенной выплаты зарплаты или пособий в общественную организацию «Петербургская Эгида» за правовой и социально-психологической помощью в содействии решения конфликтной проблемы между женщинами и работодателями в 2009 -2012 гг.

**Причины конфликта:** грубое нарушение трудовых прав женщин-матерей (или будущих мам) как социально ущемленной и дискриминируемой социальной группы в ситуации кризиса.

**Предмет конфликта:** ущемление социального права работающей женщины на получение пособий по беременности, родам и уходу за ребенком, а также сохранение за ней рабочего места.

**Тип конфликта:** сложно-составной: наложение полей социально-трудового конфликта(нарушение социального права на труд), структурного (неравенство сторон в социально-статусных позициях), ценностного (разное представление о ценности рождения детей и демографической политики, социальных аспектах производства)

**Повод конфликта:** либо истечение срока трудового договора, либо – в ситуации беременности - принуждение к увольнению по собственному желанию, либо по инициативе работодателя; невыплата или несвоевременная выплата пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком, отказ работодателя в выдаче страховых медицинских полисов.

**Непосредственные стороны конфликта:** работающие женщины (на первых стадиях развития К-кейса разрозненные) – работодатели (как правило, представители среднего и крупного бизнеса, реже бюджетных организаций).

Работодатель использовал массу «лазеек» в законодательстве и реальных способов избавиться от проблемных работниц.

«Петербургская Эгида» выступила общественным фасилитатором, который помогал квалифицированно оказывать юридическую, административную и социально-психологическую помощь в продвижении и защите интересов работающих женщин в их противодействии работодателям.

Работодатель в данной конфликтной ситуации избирал тактику отказа от обязательств, прекращая финансовую деятельность, оставляя за собой право юридического лица, лишённое каких-либо активов и имущества, на которое можно было наложить взыскание долга. В силу этого решение судов не удавалось исполнить, поскольку реальный работодатель отсутствовал. Судебные приставы были беспомощны, и через определенное время выносили постановление об окончании исполнения производства и выдавали акты о невозможности взыскания с работодателя средств в пользу пострадавших женщин. По сути, в кризисное время бизнес нашел легкий способ сваливать со своих плеч социальные обязательства перед работающими матерями и женщинами, «проблемными» в социальном отношении

На стороне защиты общественных интересов работающих женщин должна стоять государственная структура – фонд социального страхования (далее ФСС). Если работодатель игнорирует притязания ущемленной в конфликте стороны – женщины или будущей мамы, то она, по определению, имеет возможность напрямую обратиться в ФСС с просьбой оплатить пособия или больничный лист. Как показала практика на ранних стадиях развития конфликта ФСС отказывали в этом требовании разрозненно обращающимся к ним женщинам в связи с тем, что исполнительный лист был оформлен на

---

<sup>17</sup> Описание данного К-кейса подготовлено Л.И. Никовской на основе анализа интернет-источников и СМИ

имя работодателя, следуя формальному подходу (по сути игнорируя конфликтную ситуацию).

Тогда общественная организация «Петербургская Эгида» решила пойти на конфликтное вскрытие общественной проблемы с нарушением законных общественных прав беременных женщин и работающих матерей. Она масштабирует сторону, которая представляет интересы женщин - объединяет всех пострадавших в новый общественный субъект «Молодые мамы – за справедливость», имеющий статус общественного движения. Начинает привлекать общественное внимание к его требованиям - проводить общественные акции (например, митинг «Не надо цветов! Подари закон!»), различные публичные пикеты с целью привлечения внимания СМИ, политиков, профсоюзов, партий, иных общественных организаций.

Повышается масштаб и ранг противодействующих сторон: с одной стороны, работающие женщины-матери, объединенные в общественное движение «Молодые мамы – за справедливость», с другой стороны – органы власти, отвечающие за социальную политику в области защиты общественных интересов материнства, детства и пр.

Видоизменяется и содержание предмета конфликта, он становится более системообразующим: либо принятие поправок в действующий ФЗ-№ 255 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», либо принятие нового закона о страховании материнства, исключая работодателей из процесса выплат пособий на детей с тем, чтобы женщины могли напрямую получить от ФСС то, что им положено по ситуации. **То есть предметом конфликта становится изменение правового механизма выплаты пособий.**

**Повод конфликта:** накопившаяся критическая масса обращений женщин по поводу отказов судов I инстанции и ФСС в выплатах пособий, что привело к пониманию, что существующая досудебная и судебная практика и механизмы несовершенны и не ведут к защите интересов больших социальных групп – работающих женщин и матерей.

**Открытые конфликтные действия:** публичные выступления, акции с целью привлечения внимания, создание в социальных сетях, типа «В контакте», открытой группы «Мамы обманутые работодателями» (за один год существования в сети число участников группы выросло до одной тысячи, ежемесячно посещение составляло до 200-400 человек); организована «горячая линия» для оперативного обращения пострадавших женщин; привлечение ТВ для интервью с пострадавшими работницами.

В итоге: масштабируется вскрытая проблема конфликта, она поднимается до уровня губернатора Санкт-Петербурга (тогда еще В.И. Матвиенко), Комитета по социальной политике Администрации СПб, Совета по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка.

**Консолидируется субъект конфликта:** из регионального общественного движения «Молодые мамы - за справедливость» создается общественная коалиция «Голос женщин» (февраль 2011 г.)

**Тип конфликта** сохраняется сложно-составным, но теперь его доминантным ядром становится социально-политический конфликт, поскольку основная его причина осознается как ущемление права женщин в принятии важных социально-экономических и политических решений. Первая публичная акция Коалиции «Голос женщин» - митинг 8 марта 2011 г. «*Сильная женщина - сильная страна*». Эту же тему продолжил «*Мари матерей избирательниц*».

Институционализация конфликта шла через использование методов переговоров и информационных совещаний на Круглый столах в Комитете по социальной политике Администрации СПб, созданной межведомственной рабочей группе по обеспечению социальных гарантий и правовой защите беременных женщин и женщин с детьми. Именно данная структура стала институциональным механизмом межведомственного взаимодействия пострадавших женщин, ФСС, Службы судебных приставов, трудовой

инспекции, прокуратуры. На заседаниях рабочей группы (где наряду с женщинами, представителями пострадавшей стороны, работали представители другой стороны - государственные служащие соответствующих комитетов и служб) мониторилась ситуация с социальной напряженностью по нарушению законодательства в этой сфере, озвучивались предложения экспертов и аналитиков для проработки альтернативных решений конфликтной ситуации, координировались действия госорганов мегаполиса.

Работа группы привела к тому, что сформулированная позиция, отражающая интересы работающих матерей, о новом порядке выдачи пособий была озвучена на федеральном уровне в ходе парламентских слушаний в ГД РФ V созыва по проблемам демографической политики, затем была доложена Президенту РФ в ходе его встречи с представителями Совета по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека. Президент РФ (тогда еще Медведев Д.А.) дал соответствующие поручения Генеральной Прокуратуре (о проверке изложенных фактов), Министерству здравоохранения и социального развития (о проработке вопроса об изменении порядка выплат пособий по беременности и родам).

В результате - в функционировании государственной инспекции труда и прокуратуре произошли институциональные изменения – были созданы специальные отделы для оперативного решения проблем. Благодаря вмешательству этих органов, пособия стали взыскиваться с работодателей в досудебной порядке. Таким образом, с 2010 по 2012 г. удалось добиться того, что государственные органы, прежде игнорировавшие проблему, стали рассматривать обращения пострадавших женщин в первоочередном порядке.

#### **В чем состоит успешность данного К-кейса?**

В результате солидарной работы общественного движения «Молодые мамы – за справедливость» общественной коалиции «Голос женщин», «Петербургской Эгиды» (она выступила в роли драйвера и основного фасилитатора в распутывании конфликтных наслоений при урегулировании проблемы) стало принятие постановления Министерства здравоохранения и социального развития «Об особенностях назначения и выплаты пособий» Фондом социального страхования. Данное постановление позволяет женщинам самостоятельно обращаться в ФСС с заявлением о назначении пособий в случае прекращения деятельности работодателя (в том числе и при невозможности установления его фактического местонахождения) Постановление выступило в силу 1 июля 2011 г. Проект пилотно был реализован в 2-х регионах Карачаево-Черкессии и Нижегородской области.

В апреле 2012 г. ФСС заявил, что существенно упрощает выплату пособий обманутым матерям. Фонд распространил письмо № 15-7-11/12-2451 «О выплате органами ФСС РФ пособий застрахованным гражданам, не получающим их по вине недобросовестных работодателей» В нем были даны разъяснения по целому ряду вопросов, которые помогли женщинам получить пособие, когда работодатели исчезали.

Таким образом, следствием общественной солидарности СПб ОО «Петербургская Эгида», общественного движения «Молодые мамы - за справедливость», общественной коалиции «Голос женщины», т.е. более масштабного и социально массового субъекта, стало принятие на государственном уровне изменений в ФЗ-№255 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» новых изменений 1.01.2013, касающихся порядка расчета пособий по беременности, родам и по уходу за ребенком и условий их выплаты напрямую из Фонда социального страхования. Согласно новой формулировке основаниями для получения пособий напрямую из средств ФСС стали прекращение деятельности страхователем (работодателем) на день обращения за пособием, а также отсутствие возможности их выплаты работодателем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренный Гражданским Кодексом РФ. Конфликт разрешился через нормативно-юридическое

изменение механизма выплаты пособий и иных начислений работающим женщинам в особых случаях.

Иными словами, в итоге партнерских и конструктивных действий двух сторон удалось добиться изменения нормативно-правовой базы на государственном федеральном уровне, которые позволили обманутым работодателем женщинам, во-первых, пользоваться услугами бесплатного государственного юриста, а, во-вторых, установили новые правила, позволяющие женщинам получать пособия напрямую из средств ФСС, минуя работодателя.

# Общественная организация (союз) «Чернобыль» за сохранение льгот<sup>18</sup> (К-Кейс)

## 1. Выявление причин конфликта

После распада СССР у участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС возникла проблема: многие не могли доказать государству, что они действительно участники событий 1986 года в Чернобыле.

15 мая 1991 года был принят закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в который три года спустя, в 1994 и в 2004 годах были внесены изменения и дополнения с вроде бы серьезно прописанными гарантиями. Однако не во всех субъектах на территории Российской Федерации закон соблюдается в полной мере. Чернобыльцы Ярославской области обнаружили, что многие статьи соблюдаются не в полной мере, а некоторые - не соблюдаются вовсе.

## 2. Выделение субъектов конфликта, фиксация их позиции и интересов

После катастрофы в Чернобыле было опубликовано постановление советской власти о льготах для ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС. Мышкарев А.В. заинтересовался, разыскал опубликованную версию в газете и добился опубликования этой информации в газете «Рыбинские вести». Вместе с выдержками из закона были опубликованы контактные данные Мышкарева А.В. Поэтому к нему начали обращаться участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, проживающие в городе Рыбинске. Таким образом, определился драйвер. В 1989 году была создана общественная организация (союз) «Чернобыль». Организация была поддержана Администрацией Ярославской области и лично губернатором А.И.Лисицыным. При юридической поддержке Администрации области были разработаны Уставные документы общественной организации, найдено помещение.

Целями организации стали: защита интересов участников ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, их семей и граждан, пострадавших в результате аварии или других случаев воздействия ионизирующего излучения, всестороннее содействие в улучшении жилищных условий, бытового и медицинского обслуживания и других социально-бытовых вопросов; выполнение государственных и ведомственных решений по вопросам улучшения социально-бытового, экономического и медицинского обеспечения граждан, принимавших участие в ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, и пострадавшего от нее населения.

Первая задача, которую поставила перед собой Рыбинская организация - добиться закрепленных по закону льгот для участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС.

## 3. Формулировка предмета конфликта

Первой обозначилась проблема обмена советских удостоверений участников ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС на российские. Суть проблемы в том, что после распада СССР участникам ликвидации аварии было крайне затруднительно обменять свои удостоверения, подтверждающие статус участника. У многих участников подтверждающие их статус документы находились в кадровых службах предприятий. После распада Советского Союза предприятия прекратили свою работу, многие архивы были уничтожены. Кроме того, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС – военнослужащие, в специфику их деятельности входят многочисленные переезды, документы были рассеяны по СССР, утрачены при перемещениях по единому

---

<sup>18</sup> Описание данного К-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой. А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучения материалов СМИ и сети Интернет.

государству. После 1991 года удостоверения старого образца стали менять в России, вслед за ней — в Украине, то есть, «союзные» удостоверения стали недействительными. Документы, которые могли бы подтвердить статус «чернобыльцев» оказались в разных государствах, взаимодействие которых после распада СССР было затруднено. Кроме того, обмен происходил и в связи с тем, что использовались удостоверения, бланки которых были напечатаны еще в СССР - в них содержались многочисленные исправления, не позволяющие определить подлинность документов, значительное количество удостоверений со временем пришло в негодность.

Особенные трудности с обменом испытали граждане России, которые проходили военную службу на территории стран Прибалтики. Поскольку международные отношения России с Латвией, Литвой и Эстонией после распада СССР можно охарактеризовать как напряженные, проблема обмена удостоверений в этих странах ощущалась наиболее остро. Практически с первых дней работы «Союза Чернобыль» над обменом удостоверений, проблема была выявлена, руководство организации искало пути взаимодействия с военными комиссариатами на территории Прибалтики. После развала СССР власти Латвии, Литвы и Эстонии крайне неохотно шли навстречу российским военнослужащим. Были уничтожены архивы, хранящие информацию, подтверждающую службу российских солдат на территории Прибалтийских стран. Тогда было сделано порядка 50 запросов в Министерство обороны, в архив, в приемную министра от имени организации. Александр Мышкарев лично участвовал в судах, в которых чернобыльцы доказывали свое участие в ликвидации аварии. В результате все судебные дела были выиграны в пользу ликвидаторов аварии.

После решения проблемы обмена удостоверений, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС столкнулись с несоблюдением прав на денежные выплаты, усиленное питание и санаторное лечение. Выявилось нежелание решать проблему отдельно взятого человека со стороны сотрудников органов социальной защиты и чиновников.

#### **4. Выявление типологии конфликта**

Открытый материальный конфликт между общественной организацией и органами муниципальной власти. Правовой конфликт.

#### **5. Анализ динамики конфликта**

После создания общественной организации «Союз Чернобыль», руководство организации во главе с Мышкаревым А.В. начало оказывать помощь гражданам. Вначале это были обращения, связанные с восстановлением статуса участника ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Далее началась борьба за льготы, которая требует судебных разбирательств. При поддержке регионального отделения организации «Союз Чернобыль», рыбинцы подали серию исков в суд.

Главным партнером в борьбе рыбинского «Союза Чернобыль» за права участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС является региональное отделение общественной организации. Ярославское областное отделение «Союза Чернобыль» располагает кадровыми и информационными ресурсами, которыми пользуются и рыбинцы. В частности, юридическое сопровождение членов организации в суде, адвокатская защита и оформление необходимых юридических документов были организованы при поддержке специалистов регионального отделения. Кроме того, партнерами рыбинского отделения «Союза Чернобыль» являются газета города Рыбинска – «Рыбинские известия».

Для информирования чернобыльцев Рыбинска была использована «бегущая строка» на телевидении (объявление о еженедельном приеме руководством союза «Чернобыль» по вопросам о льготах и статусе участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС). В связи с поступающими обращениями общественная организация начала работу по

восстановлению статусов участников ликвидации аварии. Поначалу это были просто запросы в архивы. С помощью «сарафанного радио» участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС узнали, что можно бороться за свои права и стали обращаться в союз «Чернобыль» за помощью.

В ходе рассмотрения закона о льготах для чернобыльцев выяснилось, что денежная выплата на усиленное питание (т.н. «кормовые») вычислялась без учета инфляции. Было дано объявление в рыбинских газетах, проведено собрание, на котором до участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС была доведена информация о возможности отсудить денежную выплату. Таким образом, было организовано судебное разбирательство с Министерством финансов. Причина таких различий – два параллельно существующих в законодательстве порядка их расчета. Один порядок существует с 1992 года и предусматривает выплату в зависимости от заработка в Чернобыле. Тогдашнюю зарплату (тройной оклад за работу в зоне заражения и четвертной за работу на самой станции) индексируют с учетом инфляции, помноженной на ставку рефинансирования Центробанка. Второй порядок ввели в 2001 году, установив фиксированные суммы в зависимости от состояния здоровья ликвидатора и года работы в Чернобыле. Больше всех получают инвалиды первой группы, доказавшие, что их инвалидность связана с чернобыльской радиацией. Меньше всех – ликвидаторы 1989–1990 годов, так как считается, что радиации им досталось меньше.

## **6. Институализация**

Для структурирования и организации судебных процессов была создана общественная организация (союз) «Чернобыль». Всего было проведено четыре судебных заседания. Оказывалось, что у некоторых рыбинцев потеряны документы, подтверждающие статус участников ликвидации аварии. По итогам масштабной кампании, 240 человек восстановили свой статус с помощью организации. Процесс был организован следующим образом: были поданы заявления в суд, проходили судебные разбирательства с привлечением свидетелей.

Участники ликвидации Чернобыльской АЭС обратились в суд, чтобы им возместили убытки, нанесенные в результате несвоевременной выплаты денежной компенсации. По закону, компенсация должна была быть начислена в 2004 году, а по факту она была начислена в 2008 году. Очевидно, что за 4 года выросли цены, поднялся уровень инфляции. В итоге 80 человек отстояли в суде свои законные льготы. Всего в Рыбинске проживает около 250 участников ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС. Но не все из них обратились в суд, поскольку не посчитали нужным нести затраты на судебное разбирательство. Кроме того, весомой причиной оказалось недоверие граждан к суду. По решению суда, муниципальное учреждение "Центр социальных выплат" было привлечено к ответственности. Суд обязал учреждение к единовременной выплате для каждого чернобыльца от 13 до 15 тысяч рублей за счет средств федерального бюджета.

В общей сложности за время судебных процессов каждый участник ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС получил около 50 тысяч рублей, а ежемесячные выплаты на усиленное питание были увеличены в три раза.

# **Сохранение железнодорожного сообщения «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва»<sup>19</sup> (К-Кейс)**

## **1. Выявление причин конфликта**

27 мая 2012 года ОАО «РЖД» были отменены пассажирские поезда «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва». ОАО «РЖД» приняло решение об отмене прямого беспересадочного сообщения по направлениям «Углич-Калязин-Москва» и «Углич-Калязин-Санкт-Петербург». Теперь жители Угличского района вынуждены ехать в Москву и Санкт-Петербург с пересадками (через Новый Некоуз, Рыбинск или Ярославль). Ранее поезда курсировали дважды в неделю, в среднем в составе было два вагона. Кроме того, в сети интернет была размещена информация Московско-Тверской пассажирской компании о том, что пригородный поезд Савелово-Калязин-Углич будет ходить три раза в неделю (сейчас данный поезд курсирует ежедневно).

Отмена поездов не имела предупреждающих мероприятий и являлась самостоятельным решением компании ОАО «РЖД». Отмена поездов междугороднего сообщения всколыхнула общественность, которая выразила активное несогласие с данными действиями. Возмущение местных жителей выразилось в незамедлительном обращении к главе Угличского района С.В. Маклакову, кроме того, сразу же после отмены поездов был дан старт сбору подписей.

С.В. Маклаков обратился к губернатору Ярославской области С.Н.Ястребову с просьбой вмешаться в конфликтную ситуацию и принять меры по восстановлению прямого беспересадочного железнодорожного сообщения. В обращении также указано, что движение поездов было прекращено без уведомления органов местного самоуправления, без оповещения СМИ и по неясным обстоятельствам (Администрации Угличского района были неизвестны никакие нормативные документы по отмене движения).

## **2. Выделение субъектов конфликта, фиксация их позиции и интересов**

Компания ОАО «РЖД» заявила, что пассажирские перевозки «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва» убыточны, при этом убытки составляют от 50 до 60%.

Активная общественность города Углича во главе с председателем Общественной палаты Угличского муниципального района В.А.Мишустиным считает, что своими действиями ОАО «РЖД» нанесло значительный урон жителям Угличского, Калязинского, Кашинского районов, ограничив их возможности удобного транспортного сообщения с крупными мегаполисами.

## **3. Формулировка предмета конфликта**

Жители Угличского района считают, что их гарантированное Конституцией РФ право на свободное передвижение было ущемлено. Согласно мнению инициативной группы угличан, поезда «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва» пользовались популярностью и необходимы для полноценной жизнедеятельности людей. Теперь, по их мнению, они лишены возможности удобного транспортного сообщения с крупными мегаполисами и другими, находящимися по пути следования поездов городами и населенными пунктами, до которых можно добраться только по железной дороге. Таким образом, нарушены традиционно сложившиеся родственные и дружеские связи, созданы значительные проблемы для студентов, обучающихся в Москве и Санкт-Петербурге, нанесен ущерб туристическому имиджу городов.

## **4. Выявление типологии конфликта.**

---

<sup>19</sup> Описание данного К-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой. А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучения материалов СМИ и сети Интернет.

Открытый материальный конфликт между обществом и крупным бизнесом.

##### **5. Анализ динамики конфликта, начиная с инцидента.**

Сразу после отмены движения пассажирских составов, общественная Палата Угличского муниципального района приступила к поиску путей решения данной проблемы. Были отправлены запросы в различные филиалы ОАО «РЖД», в органы региональной и федеральной власти, а также Президенту РФ. Однако, по мнению инициативной группы, все ответы на запросы носят формальный характер и не содержат в себе решение проблемы.

Со стороны ОАО «РЖД» последовало заявление об убыточности данных маршрутов. Учитывая финансовые потери компании, маршруты было решено сократить. По информации Управления Президента России по работе с обращениями граждан и организаций, в нынешних условиях хозяйствования действующая ранее схема курсирования вагонов беспересадочного сообщения в составах пригородных поездов экономически нецелесообразна. Анализ объемов перевозок за 5 месяцев 2012 года позволил установить, что при курсировании вагонов беспересадочного сообщения Москва-Углич два раза в неделю использование вместимости не превышало 44%. В то же время происходило курсирование вагонов беспересадочного сообщения Санкт-Петербург-Углич вместимость которых использовалась на 65%. При этом покрытие расходов доходами составило соответственно 27% и 72%. В ответе также содержится информация о том, что основной задачей, поставленной Правительством РФ перед ОАО «ФПК» является вывод пассажирских перевозок на безубыточный уровень. При этом перевозчик, выполняя социальные обязательства государства, несет потери в доходах. Так, в 2011 году дефицит субсидий из государственного бюджета, выделенных ОАО «ФПК» на покрытие выпадающих доходов от государственного регулирования составил 7 млрд рублей, а в 2012 году – 5,5 млрд рублей. Такая ситуация обусловлена тем, что при установленном государством экономически обоснованном уровне тарифов, доходы, полученные от продажи проездных и субсидии из госбюджета не покрывают расходы перевозчика. Получается, что курсирование поездов можно восстановить только при полном возмещении потерь в доходах перевозчика. Однако существующее законодательство и механизмы государственной поддержки не предусматривают возможность дотировать данный вид перевозок ни на федеральном, ни на региональном уровне. В данной ситуации региональным органам исполнительной власти Тверской и Ярославской области предлагается рассмотреть вопрос в индивидуальном порядке, а именно – инициировать рассмотрение вопроса на федеральном уровне.

Со своей стороны компания ОАО «РЖД» предлагает варианты совместного финансирования маршрутов из бюджета региона. В данном случае приводится пример опыта республики Ингушетия, где поезда финансируются на 50% из бюджета субъекта федерации.

На примере закона о софинансировании ж/д транспорта республики Ингушетия, Общественная Палата Угличского муниципального района разработала проект закона Ярославской области «Об обеспечении транспортного обслуживания населения Ярославской области при перевозках железнодорожным транспортом». Проект был передан на рассмотрение Губернатору Ярославской области С.Н. Ястребову. Общественной Палате был дан ответ (заместителем губернатора Ярославской области Епанешниковым А.В.), который содержал информацию о том, что организация перевозки пассажиров на направлениях Углич-Москва и Углич-Санкт-Петербург не относится к полномочиям региона, поскольку из бюджета области могут быть профинансированы пригородные железнодорожные перевозки. Соответственно, маршруты Углич-Москва и Углич-Санкт-Петербург пригородными не являются.

Помимо потерь, которые понесли жители Угличского района и соседних муниципальных образований, из-за отмены поездов была нарушена синхронность

движения других пассажирских составов и электричек, что делает крайне неудобным езду с пересадками в города Москву и Санкт-Петербург. Отмена пассажирских вагонов также коснулась жителей города Калязина Тверской области. Поэтому Общественная Палата Угличского муниципального района приняла решение предпринять попытки к объединению и сотрудничеству общественности по данному вопросу.

Инициативная группа угличан также обратилась к члену Совета Федерации ФС РФ А.И. Лисицыну. Сенатор обратился к губернатору С.Н. Ястребову и получил ответ, что бюджет Ярославской области не может взять на себя дополнительные расходы в размере 6-8 миллионов рублей. В ответ на это А.И. Лисицын написал С.Н.Ястребову письмо, содержащее следующие характеристики позиции власти региона по данному вопросу: «Отказ включить в бюджет области на 2014 год решение насущной просьбы 40 тысяч жителей города Углича и района, на мой взгляд, является ошибочным по ряду причин. Ссылка на 6-8 миллионов из областного бюджета, которые нельзя найти, просто неубедительна. Отказывая в столь малой, но социально значимой просьбе жителей, мы срываем обещание партии «Единая Россия», утвержденное во время предвыборной кампании. Кроме того, отказ может сказаться на настроении избирателей в следующем выборном цикле (возможно, губернаторском) явно не в нашу пользу».

Летом 2013 года Общественная Палата Угличского муниципального района провела выездное заседание на железнодорожном вокзале города Углича. По форме данное мероприятие сравнимо с митингом.

#### **6. Институализация (введение К-кейса в институциональное, процедурное и правовое поле, подбор соответствующих К-кейсу методов урегулирования).**

4.04.2013 г. в Угличе прошло заседание комиссии по экономической политике, промышленному развитию и предпринимательству (председатель Ершов А.А.) Общественной палаты Угличского муниципального района с вопросом о выработке текста Обращения в органы власти и общественные организации по поводу снятия поездов прямого сообщения на Москву и Петербург.

После рассмотрения вопроса на заседании Общественной палаты Угличского района, было принято решение провести выездное совместное заседание в городе Калязине. 11 апреля 2013 года Общественная палата Угличского района провела в Калязине совместное совещание с Общественными советами Калязинского, Кашинского и Кесово-Городского районов Тверской области. Вместе с коллегами угличане обсудили вопрос отмены поездов дальнего следования по направлению Углич – Москва и Углич – Санкт-Петербург. Приглашенные руководители филиалов ОАО «РЖД», сотрудники органов региональной власти, на встречу не пришли. По итогам встречи была принята резолюция с перечнем предложений по защите интересов населения и возврату ж/д сообщения. В частности, резолюция содержит следующие предложения:

- «- сохранить и развивать железнодорожный транспорт в регионах России;
- совершенствовать механизм государственного регулирования тарифов, который позволит государству заказывать объемы и стандарты социальных перевозок, исходя из бюджетных возможностей и интересов граждан;
- вернуть пригородное сообщение в ведение РЖД, а не пригородных пассажирских компаний; рассмотреть возможности снижения себестоимости пассажирских перевозок и эксплуатационных затрат, в том числе за счет сокращения непомерно раздутых штатов чиновников в структурах РЖД, установления им заработной платы на уровне средней по региону, усиления контроля за деятельностью контролеров-кассиров в электропоездах;
- обеспечить прозрачность структуры затрат пригородных пассажирских компаний;
- восстановить прямое беспересадочное движение пассажирских поездов по маршруту Углич-Калязин-Москва и Углич-Калязин-Санкт-Петербург, не сокращать график пригородных пассажирских перевозок по направлению Савелово-Калязин-Углич».

На данный момент Общественной Палатой Угличского муниципального района совместно с Общественными советами Калязинского, Кашинского и Кесово-Городского районов Тверской области направлено обращение в Общественную Палату РФ.

# Защита исторического центра Ярославля от строительства современного отеля<sup>20</sup> (П-Кейс)

## 1. Описание ситуации

В октябре 2010 года стало известно, что в Ярославле в зоне ЮНЕСКО, историческом центре города, включенном в список Всемирного наследия, планируют строить современный отель. И это в достопримечательном месте федерального значения «Исторический центр Ярославля», на «Стрелке»- месте основания Ярославля, памятнике археологии федерального значения!

Как сообщил сайт [http://www.facebook.com/sAQGzcAN5AQHYO2oiZsV1c0DgyMW9PHCVj4C\\_7wmYfffGig/www.yarcom.ru](http://www.facebook.com/sAQGzcAN5AQHYO2oiZsV1c0DgyMW9PHCVj4C_7wmYfffGig/www.yarcom.ru), заместитель гендиректора корпорации «Золотое кольцо» и руководитель этого проекта Игорь Нурмухамедов утверждал, что при строительстве гостиницы будут учтены все особенности исторического места, и все согласования на строительство нового отеля уже оформлены. Здание нового четырехзвездочного отеля на 140 мест будет расположено перпендикулярно Волжской набережной - между Ильинско-Тихоновской церковью и Митрополичьими палатами. От набережной в сторону Вечного огня здание гостиницы будет вытянуто на 83 метра, а высота отеля составит 13,5 метров. На самом деле длина здания по проекту составила больше, а максимальная высота -18 м.

Первыми выступили против строительства местные градозащитники во главе с Ольгой Мазановой, членом Ярославской организации Союза архитекторов России, и областное отделение Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» во главе с председателем Вячеславом Сафроновым. «Гостиницу, согласно Правилам землепользования и застройки Ярославля, можно строить. Только необходимо соблюдать регламенты Проекта зон охраны объектов культурного наследия Ярославля - в режиме регенерации, - говорит Ольга Мазанова. - Однако целесообразно ли вообще строительство в данном уникальном месте, слишком значимом и ценном для города - на территории бывшего Ярославского кремля? Это лучшее место для музея. А 4-звездочная гостиница здесь городу не нужна и просто в принципе тут не может уместиться, если соблюдать регламенты высоты и режим регенерации. Здание будет представлять угрозу историческому облику города, нарушит панорамы Волжской набережной».

Тем не менее, территорию строительства отеля обнесли забором и провели раскопки.

Действия застройщика вызвали большой резонанс среди разных слоев общественности и подтолкнули градозащитников к организации акций по защите общественных интересов по спасению зоны ЮНЕСКО от современной застройки. В прессе звучали интервью градозащитников с критикой проекта гостиницы, на местных телеканалах проходили сюжеты с участием общественности, состоялись многочисленные пикеты и митинги со сбором подписей, звучала полемика в Интернете на страницах социальных сетей. Были направлены соответствующие письма в Министерство культуры РФ, Министерство иностранных дел РФ, в штаб-квартиру ЮНЕСКО в Париже, в департамент культуры ЯО. Наиболее активно выступили такие общественники, как Вячеслав Сафронов, Ольга Мазанова, Татьяна Соколова, Юрий Аврутов, депутат областной думы Александр Воробьев, Лидия Байкова, Сергей Крылов и др.

## 2. Выявление проблемы - противоречия

Проблема возникла после того, как появилась информация: проект гостиницы выполнен в нарушение действующих регламентов ПЗО, прежде всего – режима регенерации. «На панораме Волжской набережной вылезет фактически 5-этажная часть

---

<sup>20</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой. А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучении материалов СМИ и сети Интернет.

здания, расположенная на 2-м плане, высотой около 18 м. На панорамах это будет страшно, - заявила на одной из своих страничек в соцсетях Ольга Мазанова. - Это не только мое мнение, но и мнение многих градозащитников и экспертов. Комитет Всемирного наследия ЮНЕСКО считает этот проект неприемлемым и требующим переработки. Нарушен регламент высоты и др. регламенты. Вместо скатной крыши - плоская. Высота гостиницы превышает высоту четверика Ильинско-Тихоновской церкви, расположенной рядом. Здание занимает практически весь исторический квартал на территории бывшего Ярославского кремля. Рядом находится уникальный памятник 17 века гражданской архитектуры - Митрополичьи палаты. Таких памятников в России по пальцам пересчитать. Нарушен режим регенерации, который прописан в регламентах. Здание частично наезжает на фундаменты утраченной церкви Иоанна Златоуста в кремле. (Стена здания, где размещается загрузка ресторана и на разрезе в проекте нарисована фура, ровно посередине режет колокольню). Таким образом, восстановить утраченный храм в будущем будет невозможно».

Против проекта выступили жители Ярославля, сотрудники областного отделения Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры, общественные деятели Ярославской области.

### **3. Определение основных заинтересованных сторон**

Выделяются следующие заинтересованные стороны:

- культурная общественность Ярославля
- местные градозащитники
- ЯЭОО «Зеленая ветвь»
- Ярославская организация Союза архитекторов России
- департамент архитектуры города Ярославля
- областное отделение Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры
- заместитель гендиректора корпорации «Золотое кольцо» и руководитель проекта строительства отеля Игорь Нурмухамедов, застройщик - корпорации «Золотое кольцо»
- простые жители города, равнодушные к данной проблеме

### **4. Выявление (определение) драйвера (основной движущей силы, спикера, лидера, вожака) от каждой группы или всего П-кейса**

Основной движущей силой стали культурная общественность Ярославля и местные градозащитники, историки, архитекторы, экологи во главе с Ольгой Мазановой как представителем профессионального сообщества архитекторов и председателем областного ВООПИиК Вячеславом Сафроновым.

### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий:**

1. Мэрия города Ярославля и городской центр изучения общественного мнения и социологических исследований организовали опрос общественного мнения 14 октября 2012 г., в котором ярославцы должны были высказать своё мнение по поводу строительства гостиницы на Волжской набережной. По информации директора ЦИОМСИ Григория Родина, в опросе приняли участие больше 40 тысяч человек, 76,9 процента участников высказались против строительства гостиницы. Ярославцы свое "нет" гостинице сказали, и заместитель мэра города Олег Виноградов дал понять, что разрешения на строительство гостиницы застройщик не получит.

2. Департамент архитектуры и развития территорий города Ярославля отказал застройщику в выдаче разрешения на строительство гостиницы на Волжской набережной - в зоне, включенной ЮНЕСКО в перечень объектов Всемирного наследия, сообщила ярославская мэрия. «Основным поводом для отказа стало отсутствие документов, предусмотренных градостроительной документацией, - пояснил директор департамента

архитектуры и развития территорий города Павел Пашенко. - Отсутствует пункт о соответствии проектной документации требованиям государственной охраны объектов культурного наследия. В заключении экспертизы отсутствует данная ссылка, что, на наш взгляд, является серьезным нарушением. Иными словами, в отношении требований к охране объектов культурного наследия никакой экспертизы не проводилось. Если застройщики пожелают ее получить, они могут обратиться в соответствующие органы - департамент культуры Ярославской области или Министерство культуры РФ. Любое решение не окончательно, оно может быть обжаловано в суде». По словам Павла Пашенко, схема, отображающая архитектурные решения гостиницы, не соответствует требованиям регламентов, установленным проектом зон охраны объектов культурного наследия. В частности, строительство здания гостиницы не является частью регенерации историко-градостроительной среды. «Согласно архивным данным фонда Ярославской городской управы, на данном участке располагалась двухэтажная застройка, формирующая квартал 18-го века, - рассказал директор департамента. - Предельные высотные параметры гостиницы не соответствуют предельным высотным параметрам регенерации, установленным проектом зон охраны. Планируемое к строительству здание больше всех соседних зданий, больше Ильинско-Тихоновской церкви, и при появлении нового здания остальные постройки просто "исчезнут с горизонта". Кроме того, строительство грозит исчезновению значительной части пешеходной зоны. Проект предусматривает 16-местную парковку мест для отеля на 240 гостей. При этом ни на одной из прилегающих улиц не разрешена не только парковка, но даже остановка автотранспорта. Можно представить, какой поток транспорта пойдет через зону предполагаемой гостиницы».

3. «Компания-застройщик обратилась с иском в суд после того, как департамент архитектуры и развития территории города в конце прошлого года отказал ей в выдаче разрешения на строительство гостиницы на Волжской набережной. По мнению застройщика, отказ был необоснованным, - сообщила Российская газета (<http://www.facebook.com/l/HAQEHrJtBAQHsHf-EFUrPmvvj98pqlYwB2yaCi8ehhfAe6A/www.rg.ru/2013/12/28/reg-cfo/gost-anons.html> «В Ярославле суд отказал застройщику гостиницы на набережной»). - Однако представители Министерства культуры РФ, регионального департамента культуры и эксперт государственной историко-культурной экспертизы на суде поддержали позицию городского департамента архитектуры.

- На суде было четко доказано, что проект гостиницы не соответствует требованиям градостроительного плана земельного участка и действующим регламентам проекта зон охраны объекта культурного наследия Ярославля, - рассказала известная ярославская градозащитница, архитектор Ольга Мазанова. - В частности, доказано, что проект выполнен с нарушением основного требования действующих регламентов - режима регенерации, с превышением допустимой высоты застройки, и его архитектурное решение не соответствует требуемым позициям: плоская форма крыши, огромная протяженность здания, использование нетрадиционных материалов в отделке фасадов и так далее».

4. «Такое решение не устроило застройщика. Ведь в дело было уже вложено порядка 120 миллионов рублей. Оспорить решение городских властей компания решила в Арбитражном суде. Позиция мэрии относительно гостиницы вполне лояльна. Разрешение может быть получено, если застройщик устранил недочеты, - сообщил Первый Ярославский канал (<http://www.facebook.com/l/CAQHqLLP-AQGT8S4X3bpUUwOChhqCIRdnwGQPCxkV01ipUQ/1yar.tv/ru/article/all/rubrics/society/19361>). «Быть или не быть гостинице на набережной в самом центре Ярославля?»). - Представители застройщика от официальных комментариев отказываются. Отмечают, однако: если разрешения на строительство добиться не получится - будут требовать от мэрии возмещения затраченных средств. Ясно уже сейчас: быстро этот спор вряд ли разрешится, и неизвестно, сколько еще простоят недострой».

## **6. Создание и запуск диалоговой площадки**

По сути, диалоговой площадкой стали страницы ряда СМИ и Интернет. Проблемой заинтересовались все ведущие издания города и области, дискуссии шли на сайтах и порталах. Например, портал «Ярновости» ([http://www.facebook.com/1/1AQHVCppEAQFT5InFHEVsJAF\\_fhFhnYyYpFR4WQjJHMa7fg/yarnovosti.com/rus/news](http://www.facebook.com/1/1AQHVCppEAQFT5InFHEVsJAF_fhFhnYyYpFR4WQjJHMa7fg/yarnovosti.com/rus/news)) «Застройщик гостиницы на Набережной судится с мэрией Ярославля»: «Государственную экспертизу проект отеля прошел в части технических и инженерных требований, однако она почему-то не выявила нарушение этих регламентов. Были замечания по регенерации территории, по объемным решениям, кровлям, земельному участку. Но по существующему на сегодняшний день проекту гостиница большая, объемная, не вписывается в окружающую среду. Поскольку строительство планируется осуществлять на территории объекта культурного наследия, у застройщика должно быть согласование с департаментом культуры области. Оно не выдавалось. От каких-либо комментариев директор фирмы-застройщика Игорь Нурмухамедов отказался. Само предварительное заседание по иску «Интер-отеля» проходило за закрытыми дверями». Областная правительственная газета «Северный край Ярославский регион» ([http://www.facebook.com/1/KAQFPbmHPAQE73qj-gitMZjr-Iz6gV-QBD\\_kz2fYCnKfPbw/yarreg.ru/articles/20131101100440](http://www.facebook.com/1/KAQFPbmHPAQE73qj-gitMZjr-Iz6gV-QBD_kz2fYCnKfPbw/yarreg.ru/articles/20131101100440) «От застройщика гостиницы на набережной потребовали учесть градостроительные нормы»); «Комсомольская правда в Ярославле» (<http://www.facebook.com/1/gAQGcXcemAQHODq74Lm6uHmrapzWA7-mM1tQMz8QJXIXQVA/volgograd.kp.ru/daily/25968/2905986/> «Власти Ярославля намерены запретить строительство гостиницы на Волжской набережной»); «АиФ – Ярославль» (<http://www.facebook.com/1/uAQGaWSYQAQH823PYAmCgHqDX0IW42mP2vihPYaxmWR7MhA/www.yar.aif.ru/society/gkh/1075671> «Отказ в строительстве гостиницы в центре Ярославля правомерен») и др. Обсуждения также шли во всех социальных сетях, портале 76.ru ([http://www.facebook.com/1/tAQFP\\_XUbAQHyW\\_5edfghgOY7PZeLuEYE\\_XnnuGUjhda4iw/76.ru/text/newslines/615320.html](http://www.facebook.com/1/tAQFP_XUbAQHyW_5edfghgOY7PZeLuEYE_XnnuGUjhda4iw/76.ru/text/newslines/615320.html) «Запрет строительства гостиницы на Стрелке оспаривается в суде»).

## **7. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений)**

- *Октябрь 2010 г.* - впервые прозвучала информация о намерениях строительства гостиницы. Встреча с автором проекта В. Плоткиным с презентацией проекта (только картинки, без чертежей и отметок высоты) в гостинице «Ринг Премьер отель» (был ограниченный доступ – только по приглашениям).

- *10 декабря 2010 г.* – пикет у памятника Ленина в защиту наследия, в т.ч. плакат против гостиницы.

- *3 апреля 2011 г.* – общероссийская акция - митинг против коррупции в строительстве в Бутусовском парке, выступления и плакаты против гостиницы.

- *23 апреля 2011 г.* – пикет в Бутусовском парке против гостиницы со сбором подписей под письмами в ЮНЕСКО и т.д.

- *Май 2011 г.* - удалось получить проект гостиницы с помощью Тимура Бикбулатова и опубликовать на сайте «Комсомольской правды». Бурная полемика в Интернете против проекта.

- *Февраль 2012 г.* - приезд миссии ЮНЕСКО в Ярославль, встреча общественности с экспертом ЮНЕСКО.

- *Лето 2011 г.* - попытка О. Мазановой и В. Сафронова организовать общественное обсуждение проекта. Готовились долго, и подготовка почти завершилась успехом, но в последний момент встреча сорвалась по вине заказчика строительства.

- 3 апреля 2013 г. – пикет перед пленарным заседанием Госдумы РФ против гостиницы. «Сохраним памятники культуры России от разрушения! Так жить нельзя!». Пикет прошел перед началом выездного заседания Комитета по культуре Госдумы РФ на тему: «Сохранение объектов культурного наследия: законодательство и правоприменительная практика». В пикете приняли участие архитекторы, историки, экологи, жители города, неравнодушные к проблеме сохранения наследия, представители различных общественных организаций города: ЯЭООО «Зеленая ветвь», Ярославской организации Союза архитекторов России, Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры и др. Участники пикета передали обращение Комитету по культуре ГД РФ с предложениями по принятию мер по совершенствованию Российского законодательства в области охраны памятников, а также мер, рекомендованных Комитетом Всемирного наследия ЮНЕСКО в решении по российским объектам ЮНЕСКО, в т. ч. 36 сессии ЮНЕСКО по Ярославлю в 2012 г., чтобы остановить те разрушительные процессы в исторической ткани города, образовавшиеся в связи с новым строительством, которые могут повлечь за собой окончательное искажение масштаба и характера древнего Ярославля и привести к его исключению из списков Всемирного наследия. Застройщик пытался оказать давление на лидеров градозащитного движения. Так, за размещение в СМИ картинки-анализа с врисовкой зданий гостиницы в фотопанораму, изготовленную активистами ВООПИиК, с надписью «Так будет выглядеть Волжская набережная Ярославля после строительства гостиницы», застройщик подал в суд на Вячеслава Сафронова за нанесение морального ущерба фирме. Однако суд отверг доводы застройщика и отказал в удовлетворении иска.

## **8. Результаты**

В конце декабря 2013 года Арбитражный суд вынес решение по делу о строительстве гостиничного комплекса в центре Ярославля. Застройщику отказано в выдаче разрешения на строительство. Не исключено, что фирма будет требовать от мэрии возмещения ущерба. Застройщик также может подать апелляцию, и есть опасения, что решение суда отменят. «Тогда наша борьба против гостиницы будет продолжаться, - заявила градозащитница Ольга Мазанова. – Однако застройщик может предпринять и другие шаги: изменит проект с учетом регламентов, уменьшит вместимость объекта, облик здания и уменьшит габариты. В лучшем случае - проведет архитектурный конкурс, вынесет на общественное обсуждение, предоставит проект на согласование в ЮНЕСКО».

# Защита от разрушения Ростовских земляных валов XVII века<sup>21</sup> (П-Кейс)

## 1. Описание ситуации

С 12 октября 2013 года в городе Ростове Ярославской области начались строительные работы на крепостных валах. Ростовские земляные валы - объект культурного наследия федерального значения, зарегистрированный как памятник археологии и фортификации.

«Земляная крепость в Ростове была возведена в 1632 – 1634 годах известным голландским инженером Яном Корнилием ван Роденбургом. Это первое в России фортификационное сооружение бастионного типа. Ростов расположен далеко от границ, и подобное строительство здесь было экспериментом, поставленным царским правительством для проверки качества нового вида укрепления, - сообщает газета «Северный край». - Крепость имела форму девятиконечного многоугольника и два ряда насыпей. Между валами располагался сухой ров, ров снаружи был заполнен водой. До наших дней памятник археологии дошел без значительных изменений». «КП в Ярославле» пишет: «До сих пор не разгадана загадка – почему в Ростове не обнаружено ни одной берестяной грамоты, хотя в Новгороде найдены ростовские письма. Сохранность в слоях здесь аналогичная – ведь берестяные изделия и кожаные изделия тех времен находят в достаточном количестве. Такая находка могла быть сенсацией. Но есть и другой аспект – новое строительство. Оно оказывается не на рве, но внутри его, и, как считают ростовские градозащитники, «замусорит» видовые точки. Да и как поработали прошлые археологи, ростовцам не нравится»

В октябре 2013 года местные жители забили тревогу, заметив, что Северный участок Валов, между домом Емельянова и так называемым Куриным домиком – сняли верхний слой, и явно не вручную. Администрация города Ростова проверила документы и нарушений со стороны арендатора земельного участка Андрея Вострова, затеявшего строительство на валах, не нашла.

Действия бизнесмена и местных властей вызвали большой резонанс среди разных слоев общественности и подтолкнули людей и специалистов к организации акций по защите общественных интересов с целью сохранения памятника федерального значения.

## 2. Выявление проблемы – противоречия

Проблема возникла после того, как появилась информация: предприниматель разрушает часть земляной крепости XVII века, чтобы возвести на этом месте торговый центр.

Сотрудник Государственного музея-заповедника «Ростовский кремль» Любовь Мельник на своей страничке в Facebook написала: «Прямо сейчас уничтожают земляную крепость Ростова. Северный ее участок, между домом Емельянова и так называемым Куриным домиком — верх срыли, и явно не вручную. Никаких археологов при этом не наблюдаю. Огородили. Арендатором представился Андрей Востров ... Арендатор сообщил, что есть открытый лист и что в 2 часа приедут ивановские археологи, которые будут копать. Как понимаю, предполагаются аварийные работы — т.н. охранные: памятник археологии уничтожается, пишется научный отчет — и все, Востров может строить свою аптеку, В общем, гуд бай, голландская крепость, забудем тебя, древний Ростов!»

Против проекта выступили местные жители, другие сотрудники Государственного музея-заповедника «Ростовский кремль», общественные деятели Ярославской области.

## 3. Определение основных заинтересованных сторон

---

<sup>21</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой, А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучении материалов СМИ и сети Интернет.

Выделяются следующие заинтересованные стороны:

- культурная общественность Ростова и Ярославля
- местные жители
- сотрудники музея «Ростовский кремль»
- специалисты правительства Ярославской области
- Министерство культуры РФ
- Застройщик Андрей Востров

#### **4. Выявление (определение) драйвера (основной движущей силы, спикера, лидера, вожака) от каждой группы или всего П-кейса**

Основной движущей силой стали культурная общественность Ростова, историки, архитекторы, сотрудники Ростовского кремля, в первую очередь Любовь Мельник и Александр Мельник, общественная палата области и общественные организации области.

#### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий:**

1. Сотрудники Ростовского кремля выступили категорически против какого бы то ни было строительства на земляных валах и называют действия предпринимателя незаконными. Уникальный памятник разрушается. «Делается это при явной подтасовке документов, - написала Любовь Мельник в документе, подготовленном к пленарному заседанию Общественной палаты Ярославской области, - открытый лист выдан на Культурный слой города 11-17 века, а копают, разрушают, за два дня срыли на полтора метра Земляные валы 17 века - памятник не только археологии, но и истории.

2. В городе Ростове, имеющем статус исторического поселения, в центре древнего города, который сам по себе есть памятник, разрушают памятник федерального значения, состоящий в федеральном реестре под отдельным номером - отличным от номера другого федерального же памятника, Культурного слоя. Я говорю не только от своего лица, но и от лица других обеспокоенных ситуацией горожан. Надежду на внимание Общественной палаты ростовцы сформулировали в ходе телесъемок сюжета для Первого Ярославского телеканала», сообщение Любви Мельник к пленарному заседанию Общественной палаты.

3. Представители Министерства культуры РФ заинтересовались ситуацией с городскими валами и приехали с проверкой в Ростов. «Было решено, - сообщает газета «Северный край», - что «работы проводятся с нарушением требований действующего федерального законодательства». В частности, по словам, отсутствует открытый лист на раскопки на территории земляной крепости.

– Мы предложили департаменту культуры Ярославской области принять меры реагирования, в том числе выдать предписание о приостановке работ. Также необходимо привлечь виновных к административной, а вероятно, и уголовной ответственности, – сообщил заместитель директора департамента контроля, надзора и лицензирования в сфере культурного наследия Минкультуры Георгий Сытенко. – Что касается самих валов, то департамент в десятидневный срок должен проинформировать министерство о возможных работах по консервации».

4. Общественная палата взяла проблему под свой контроль. Члены комиссии по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия во главе с ее председателем Игорем Гавриловым выступили на стороне активистов-общественников, отстаивавших охрану уникального памятника. «Большая благодарность общественности города Ростова не только за обозначение проблемы, но в целом, и за качественную подробную ее подачу, - написал в своем блоге на сайте Общественной палаты Игорь Гаврилов. - Отдельно благодарю Сергея Сазонова, заместителя директора музея, за передачу всех необходимых копий материалов по "раскопу на валах". Мы это все подробно еще раз посмотрим на комиссии по культуре Общественной палаты области в

расширенном составе с приглашением специалистов, в том числе и из Ростова. Завершая, подытожу: гражданское общество растет, что не может не радовать».

5. Между тем потенциальный застройщик бизнесмен Андрей Востров заявляет, что не отступится от задуманного. Свою позицию он намерен отстаивать в суде. Участок на Карла Маркса, 5 предприниматель получил в аренду в 2001 году и изначально собирался строить там аптеку. Предприниматель, на которого ополчился весь город и высокие чины, вины за собой не признает. Так, «АиФ-Ярославль» цитирует застройщика: «- Все документы у меня на руках! – утверждает Андрей Востров, решивший построить аптеку на историческом месте. - Разрешения на строительство я действительно не получал, но ведь я еще ничего и не строил! У меня оформлена аренда земли под строительство здания. Я буду обращаться и в суд, и в союз предпринимателей. У чиновников нет никаких оснований замораживать раскопки».

## **6. Создание и запуск диалоговой площадки**

По сути, диалоговой площадкой стали страницы ряда СМИ и Интернет. Проблемой заинтересовались все ведущие издания города и области. Например, областная правительственная газета «Северный край Ярославский регион» (<http://yarreg.ru/articles/20131029160144> «Минкультуры сочло незаконными работы на земляных валах в Ростове»); «Комсомольская правда в Ярославле» (<http://yar.kp.ru/online/news/1560577> «В Ростове разгорается конфликт вокруг памятника архитектуры»: «Мы говорим о памятнике, которое взялось охранять государство. Чтобы в один из дней европейского культурного наследия показать вал в разрезе, археологи много сделали - срезали, показали, восстановили - но плохо восстановили, - Любовь Мельник в своих взглядах непреклонна. - Задача наша - не реконструкции делать, а сохранять то, что имеем. Мы ведь понимаем разницу между подлинником и новоделом?»

Подобные конфликты вскрывают самую основную проблему, с которой сталкиваются во всех городах страны – жителей никто не спрашивает, что и где строить. Никто, даже в самом корректном случае реконструкции или реставрации, не утруждает себя объяснить, предупредить, поговорить... На прошлой неделе Ростовский кремль вошел в символическую десятку символов России); «АиФ – Ярославль» (<http://www.yar.aif.ru/society/persona/1011937> «Минкультуры запретило разрушать исторический памятник в Ростове») и др. Обсуждения также шли во всех социальных сетях и на городском портале «Ярпортал» (<http://yarportal.ru/topic540322s0.html> «Конфликт вокруг памятника архитектуры, в Ростове»)

18 октября на Советской площади Ярославля перед зданием Правительства области градозащитники провели одиночные пикеты против покушений на культурное наследие нашего края. На пленарном заседании Общественной палаты градозащитниками и общественностью был поднят вопрос о легитимности работ, проводимых на территории археологического памятника XVII века в Ростове – Земляных валов. Члены комиссии Общественной палаты по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия совместно с группой экспертов выразили желание побывать в Ростове на месте раскопок, а на внеочередном заседании комиссии выработать предложения по сохранению и защите уникального объекта от разрушения.

## **7. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений)**

- С 12 октября 2013 года в городе Ростове Ярославской области начались строительные работы на крепостных валах.

- 29 октября, представители Министерства культуры России провели проверку в Ростове Великом.

- 18 декабря состоялось заседание комиссии Общественной палаты ЯО по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия. По результатам работы комиссии Общественной палаты и департамента культуры области совместно с представителями Министерства культуры РФ было решено, что раскопки остановлены и возобновлены не будут.

Общественники считают, что историческому наследию Ростова нанесен значительный ущерб.

Исполняющая обязанности директора регионального департамента культуры Марина Васильева заверила, что предпримет все возможное, чтобы разрешить конфликтную ситуацию.

При этом предприниматель Андрей Востров заявляет, что не отступится от задуманного, и собирается отстаивать свои права в суде.

## **8. Результаты**

29 октября 2013 года на месте раскопок на земляных валах в Ростове побывали представители Министерства культуры РФ, департамента культуры Ярославской области и члены комиссии по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия Общественной палаты ЯО. По итогам проверки были выработаны предложения по защите от разрушения и сохранению уникального памятника архитектуры XVII века.

В настоящий момент все работы остановлены, исторический слой не поврежден. Министерство культуры РФ начало проверку в Ростове Великом.— По итогам совещания было определено, что работы на земляных валах проводятся с нарушениями требований действующего федерального законодательства, – отметил заместитель директора департамента контроля, надзора и лицензирования в сфере культурного наследия Министерства культуры РФ Георгий Сытенко.

В отношении арендатора земельного участка Андрея Вострова проведена внеплановая проверка на вопрос соблюдения им требований законодательства об объектах культурного наследия.

В отношении Вадима Аверина, директора ООО «Ивановская археологическая экспедиция», осуществлявшего археологические исследования, также проведена проверка.

В ходе проверок установлено, что работы проводились в границах территории памятника археологии «Городские валы, построенные в 1629-1631 гг.» и без соответствующего разрешения (открытого листа). В действиях Андрея Вострова и Вадима Аверина выявлены факты нарушения законодательства. По итогам проведения проверок составлены акты, выданы предписания о незамедлительной приостановке работ (фактически работы на участке не ведутся с 25.10.2013).

Выполнение предписаний проконтролировано. Археологические исследования приостановлены, выполняется консервация раскопа.

Составлены протоколы об административных правонарушениях. Рассмотрение дел состоится в Ростовском районном суде.

Органами внутренних дел г. Ростова проводится проверка на предмет наличия в действиях Вострова и Аверина признаков состава уголовных преступлений.

18 декабря состоялось заседание комиссии Общественной палаты ЯО по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия. Вел заседание председатель комиссии по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия Игорь Гаврилов. Для участия в заседании были приглашены представители областного департамента культуры - председатель комитета историко-культурного наследия Станислав Пучков, начальник отдела контроля за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия Елена Субботина, а также представители ЯРО Всероссийского общества охраны памятников и культурного наследия, архитекторы, представители общественности. Комиссия продолжает контроль ситуации с раскопками

на земляных валах в г. Ростове. Игорь Гаврилов сообщил: «По результатам работы комиссии Общественной палаты и департамента культуры области совместно с представителями Министерства культуры РФ раскопки остановлены и возобновлены не будут».

## Карта нужд детских домов Ярославской области в помощь волонтерам<sup>22</sup> (П-Кейс)

**1. Описание ситуации.** Данный П-кейс описывает создание в Ярославской области инструмента, целью которого является налаживание эффективного взаимодействия между детскими домами региона и волонтерами, которые их посещают или могли бы посещать. Название проекта – «Карта нужд детских домов Ярославской области» - [tmsam.ru/map](http://tmsam.ru/map). Его суть заключается в создании сайта, зайдя на который пользователь мог бы узнать, какие потребности и нужды имеются в детских домах региона. Особенность подхода заключается в том, что информацию о таких нуждах периодически предоставляют руководители учреждений. Предполагается, что в определении потребностей также участвуют сами дети.

Инициатива создания подобной площадки исходила от студентов и Профкома студентов Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Он же предоставил финансирование создания Карты. Позже к реализации проекта подключилась Ярославская региональная общественная организация поддержки гражданских инициатив «Диалог». Идея была поддержана Департаментом образования Ярославской области, который курирует детдома и без которого взаимодействие с ними было бы невозможным и, более того, неправомерным.

### **2. Выявление проблемы – противоречия**

Жители Ярославской области, как и жители других регионов, в особенности волонтерские и коммерческие организации нередко выступают с инициативами навестить детей в детдомах, устроить им праздник, привезти подарки. На стадии подготовки такого мероприятия они руководствуются принципами, согласно которым детям в детдомах не хватает одежды, игрушек. Далее происходит сбор игрушек, часто неновой одежды и эти подарки передаются в детские дома. Но современное обеспечение таких учреждений оказывается лучше, чем это представляет большинство из нас. Их финансирование позволяет обеспечивать воспитанников необходимыми вещами. Поэтому собранные из наилучших побуждений подарки бывают не востребованы. Вместе с тем, в детском доме, как и в любом большом хозяйстве, имеются свои нужды. Как показывает практика, больше всего в детдомах не хватает мероприятий, способных увлечь детей. Это могут быть концерты, спортивные состязания, экскурсии. Конечно, есть и материальные потребности, например, в строительных материалах, специализированных развивающих игрушках и др. Многие из них могут удовлетворить волонтеры. Таким образом, проблема связана с отсутствием систематизированной информации о том, в чём на самом деле нуждаются детдома. В итоге идея призвана вовлечь в волонтерскую деятельность новых активистов, предоставив удобный канал получения информации.

### **3. Определение основных заинтересованных сторон.**

- Детские дома;
- Департамент образования Ярославской области;
- студенты и Профком студентов ЯрГУ им. П.Г. Демидова, ЯРОО ПГИ «Диалог».

### **4. Выявление или определение спикера (драйвера, вожака) от каждой группы.**

Идея создания перенесения организационных моментов в мероприятиях с детдомами в сеть Интернет родилась у студентов ЯрГУ не случайно. Студенты не раз посещали детские дома хорошо представляют различные нюансы в процессе организации поездок.

Создание интерактивных карт, позволяющих людям совместно наполнять их информацией по определённой тематике, быстро находить нужные сведения довольно распространено. К примеру, существует несколько популярных карт экологической

---

<sup>22</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой, А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучении материалов СМИ и сети Интернет.

направленности, где очевидцами отмечены места замусоренности. Так родилась идея применить подход с созданием карт для решения проблем детдомов.

Координатором проекта является выпускник ЯрГУ им. П.Г. Демидова И. Маклашин. Со стороны Департамента образования Ярославской области вопросом занимается Заместитель начальника отдела охраны прав детства, специального образования и реабилитационной работы С.В. Баюмова.

#### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий.**

- Руководители детских домов заинтересованы в эффективном взаимодействии с волонтерами;

- Департамент образования Ярославской области заинтересован в систематизации данных о детдомах, а также создании волонтерского сообщества вокруг них;

- студенты и Профком студентов ЯрГУ им. П.Г. Демидова, ЯРОО ПГИ «Диалог» считают, что данный проект будет полезен и удобен как детдомам, так и волонтерам.

Все стороны согласились во мнении, что такой инструмент будет полезен и востребован.

#### **6. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений;**

Активистам, регулярно общающимся с представителями детдомов, а также с экспертами в данной сфере, знакома проблема нехватки адресности в вопросе оказания поддержки детдомам. К примеру, если человек готов помочь строительными материалами, ему предстоит приложить усилия, чтобы выяснить, где они могут понадобиться. Или если человек везёт в специализированный детский дом игрушки, которые не подходят его воспитанникам, положительного результата в итоге будет меньше, так как вещи окажутся невостребованными.

Опираясь на опыт создания гражданских приложений по разным тематикам по типу карт, студентами ЯрГУ была предложена и описана идея создания Карты нужд.

#### **7. Создание и запуск диалоговой площадки.**

Инициатором воплощения проекта выступил Профком студентов ЯрГУ, а ЯРОО ПГИ «Диалог» стала подрядчиком проекта. В тесном взаимодействии с Департаментом образования Ярославской области концепция была доработана и вышла на стадию технического задания для программиста. Департаментом было предложено поместить Карту на молодежный портал для воспитанников и выпускников детских домов «Ты можешь сам», созданном при его поддержке. Площадка была выбрана как известный и посещаемый ресурс. В итоге на интерактивной карте, включающей границы Ярославской области, отмечены детские дома региона. Рядом находится поле с перечнем нужд детских домов. Пользователь может выбрать детдом на карте и увидеть, какие потребности в нём имеются, а также контактную информацию учреждения. Он может выбрать одну или несколько позиций из перечня нужд и увидеть, в каких учреждениях требуется выбранная им помощь.

В результате совместной работы с Департаментом образования, с экспертами в данной области из Правительства ЯО, из благотворительных фондов, работающих с детдомами, был определён следующий перечень возможных потребностей детдомов:

- организация спортивных мероприятий;
- организация спектаклей, концертов;
- проведение мастер-классов и иных обучающих мероприятий;
- организация экскурсионных поездок;
- организация мероприятий с участием нескольких детских домов;
- транспортные услуги;
- строительные / ремонтные / подсобные работы;
- спортивный инвентарь (новый);
- одежда для воспитанников (новая);

- развивающие игры и игрушки для воспитанников (новые);
- другое.

При взгляде на потребности становится понятно, что, в первую очередь, детдома заинтересованы в проведении в их стенах различных мероприятий, в ходе которых дети общаются с гостями и занимаются организованным досугом.

В сентябре 2013 года собранная по 19-ти детдомам информация была опубликована на сайте и Карта нужд начала работу.

Одновременно информация о сервисе начала появляться в социальных сетях и в СМИ. Проект собрал множество одобрительных отзывов и получил информационную поддержку таких СМИ как Общественное телевидение России, телеканал Я24, газета Комсомольская правда, порталы Ярновости, Ярославский регион, Молодёжный портал и других.

#### **8. Меры по своевременному упреждению выхода в К-кейс.**

Сервис помогает волонтерам и руководителям детдомов избежать лишних переговоров по поводу того, что нужно, а что не нужно учреждениям. Кроме того, помогает Департаменту образования контролировать данный процесс. То есть он становится более прозрачным и понятным.

#### **9. Определение правил и целевых показателей достижения приемлемого результата**

Об эффективности данного проекта должны судить мероприятия в детдомах, организаторы которых воспользовались Картой при их подготовке. Если нужных праздников, концертов, мероприятий станет больше, а подарки детям окажутся более востребованными, то идею можно будет считать успешно реализованной. Определить это поможет мониторинг ситуации и сбор отзывов руководителей детдомов, который будет проведён Департаментом образования.

#### **10. Результаты.**

Среди основных результатов на данный момент можно выделить следующие:

- руководители детских домов заинтересовались проектом, предоставили информацию для размещения на карте. 19 из 21 детдома области представлены на сайте;
- Департаменту образования стало легче состыковывать людей, обращающихся с вопросом, как помочь детскому дому, с самими учреждениями. Отпала необходимость в долгих телефонных разговорах. Внутри ведомства Карта полезна как база данных учреждений с адресами и контактными данными;
- по сообщениям руководителей детдомов люди всё чаще находят нужную информацию из Карты. Помощь стала оказываться более адресно, что соответствует целям проекта.

# Общественность против осушения Рыбинского водохранилища<sup>23</sup> (П-Кейс)

## 1. Описание ситуации

В конце 40-х годов 20 века в Рыбинске было построено Рыбинское водохранилище. Заполнение чаши Рыбинского водохранилища началось весной 1941 года и продолжалось в течение семи лет. В это же время была сооружена плотина. Данные сооружения строились с гарантийным сроком 50 лет. На данный момент гарантийный срок истек, поэтому возникает вопрос о ремонте плотины.

Второй вопрос - возможное возрождение затопленного при строительстве Рыбинского водохранилища города Мологи. Стоит отметить, что за возрождение города ратуют в большей степени не бывшие жители Мологи, а энтузиасты, приезжающие в Рыбинск из Москвы. Кроме того, к Мологе большой интерес проявляют иностранные СМИ.

## 2. Выявление проблемы – противоречия. Выявление спящего противоречия, в чем заключается суть проблемы

В конце 2012 года в Рыбинске объявила о своих интересах московская инициативная группа. Было организовано собрание с участием председателя общественной палаты Рыбинского района В.А.Шараповой, председателя правления общественной организации "Землячество мологжан" В.Н. Блатова. Был представлен проект частичного осушения Рыбинского водохранилища и возрождения города Мологи.

Не найдя поддержки в лице Общественной Палаты Рыбинского муниципального района, 12 февраля 2013 года московская инициативная группа организовала публичные слушания, на которые не были приглашены руководители города и района. На общественных слушаниях были представлены доклады о позитивных аспектах осушения Рыбинского водохранилища. Противники данной позиции также присутствовали на данном мероприятии, однако им слова старались не предоставлять.

## 3. Определение основных заинтересованных сторон.

В данной ситуации в городе Рыбинске выявилось две группы, которые занимают различные позиции по вопросу необходимости ремонта плотины на Рыбинском водохранилище.

1. Московская инициативная группа. Выступает за понижение уровня воды в Рыбинском водохранилище на 4 метра.

- Лидеры: координатор программы экологизации промышленности Центра охраны дикой природы И.Э. Шкрадюк, Член Общественного Совета «Мологский край» Е. Едигарова, консультант-эксперт Общественной палаты РФ А.Казаков, доктор биологических наук, директор МООО «Научно-технический «Устойчивое развитие агроэкосистем» С.Замана и доктор биологических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории динамики наземных экосистем Института водных проблем РАН Ж. Кузьмина;

- Ярославская региональная общественная организация Общественный Совет «Мологский Край»

- Отец Дмитрий (Брейтовский район Ярославской области) и духовенство, считающее необходимым возродить храмы Мологи.

2. Рыбинская инициативная группа. Представители данной группы считают, что Рыбинское водохранилище должно оставаться нетронутым. Согласно их точке зрения,

---

<sup>23</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В.Соколов, Е.А.Исаевой, А.А.Фроловым на основе экспертных интервью участников и изучении материалов СМИ и сети Интернет.

единственное возможное и необходимое вмешательство – это ремонт плотины на водохранилище.

- Лидеры: председатель общественной палаты Рыбинского района В.А.Шарапова, председатель правления общественной организации "Землячество мологжан" В.Н. Блатов;

- Ученые-экологи и геологи Ярославской области;

- Ученые-экологи и геологи Вологодской области, сотрудники Череповецкой природоохранной прокуратуры и Вологодского областного департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- Губернатор Ярославской области С.Н. Ястребов идею сброса воды считает опасной и недалекновидной.

#### **4. Выявление или определение спикера (драйвера, вожака) от каждой группы**

Со стороны Московской инициативной группы лидерами являются следующие люди: координатор программы экологизации промышленности Центра охраны дикой природы И.Э. Шкрадюк, Член Общественного Совета «Мологский край» Е.Едигарова, консультант-эксперт Общественной палаты РФ А.Казаков, доктор биологических наук, директор МООО «Научно-технический «Устойчивое развитие агроэкосистем» С.Замана и доктор биологических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории динамики наземных экосистем Института водных проблем РАН Ж.Кузьмина. Данные лидеры были выявлены в ходе мероприятий и собраний, организованных Московской инициативной группой.

Лидерами Рыбинской группы стали председатель общественной палаты Рыбинского района В.А.Шарапова и председатель правления общественной организации "Землячество мологжан" В.Н. Блатов. Являясь общественными лидерами, В.А.Шарапова и В.Н.Блатов заинтересовались работой Московской инициативной группы и заняли противоположную позицию.

#### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий**

Аргументы Московской инициативной группы:

1. Осушить часть города Мологи и сделать его притягательным для туристов.

2. Вернуть в севооборот тысячи гектаров полей и лугов, оказавшихся в зоне затопления, а заодно и внести свою лепту в борьбу с глобальным потеплением (члены московской инициативной группы считают, что основные изменения климата в Центральном и Северо-Западном районах России как раз и происходят от того, что здесь появилось чуждое природе рукотворное море).

3. Размывание берегов на сотни километров, заиливание рек, питающих водохранилище, заболачивание территории, частый мор рыбы из-за трудностей регулирования уровня паводковых вод - вот проблемы, созданные Рыбинским водохранилищем по мнению московской группы. Загрязнение водоема вредными химическими отходами, бытовыми и промышленными, особенно от Череповецкого комбината «Северсталь», превышают все допустимые нормы. Согласно точке зрения московской группы, в скором времени все это приведет к необратимому загрязнению водоема и реки Волги.

4. На Рыбинском водохранилище каждый год формируется огромная льдина площадью более 4,5 тыс. км<sup>2</sup> и толщиной до 1 м. Наличие гигантского «холодильника» каждую весну смещает начало вегетации растений на 2-3 недели, иногда до месяца. Повысилась влажность воздуха, что привело к увеличению количества больных простудными заболеваниями.

Предполагаемая стоимость проекта – около 700 миллиардов рублей из федерального бюджета РФ.

Аргументы, которые приводит Рыбинская инициативная группа против эксперимента по частичному осушению Рыбинского водохранилища:

1. Снижение уровня водохранилища отдалит берег моря от населенных пунктов на 3 - 4 километра, рыба лишится нерестилищ, что скажется на рыбных запасах и уровне жизни прибрежного населения, которое занимается рыбным промыслом.

Оголенные земли станут не востребуемыми, потому что они непригодны к земледелию. Восстановление лугов в первоначальном виде, какими они были до затопления - длительный и довольно затратный период. Дно мелководий покрыто песком и илом, вымыта вся органика. Потребуется осушение, раскисление почв, внесение огромного количества минеральных и органических удобрений. Понадобится техника, человеческие ресурсы и большие капиталовложения. Восстановление земель продлится не менее десяти лет.

2. Что же касается восстановления города Мологи, то ее рыбинцы считают утопической идеей. Рыбинские энтузиасты убеждены, что надо восстанавливать существующие храмы, которые находятся там, где живут люди.

3. Из-под воды наружу выйдут тысячи гектаров с уже сгнившим лесом и заиленными лугами, которые станут пристанищем для бесчисленных полчищ комаров. Обнажатся размытые водой погосты и скотомогильники.

4. Остановится пассажирское и грузовое судоходство на реке Шексне и в Череповецком плесе Рыбинского водохранилища. В девятнадцатом веке началось обмеление Волги, связанное с естественной геологической эволюционной жизнью реки. Во многих местах Ярославской и Костромской областей Волгу переходили вброд, а суда застревали на мелях, что серьезно осложняло судоходство. Лишь после сооружения Угличского и Рыбинского гидроузлов Волга стала глубоководной. В свое время образование Рыбинского водохранилища создало определенные проблемы, но сейчас возврат к прошлому повлечет за собой еще большие катастрофы.

5. Осушение Рыбинского водохранилища неизбежно повлечет за собой нехватку питьевой воды. Начиная с 1990 года русло Волго-Балта ни разу не чистилось по всей длине фарватера. Будет ощущаться постоянная нехватка пресной воды для жителей Череповца и Шексны, для многочисленных хозяйств и предприятий. А вот в нижнем течении Волги, где и без того каждую весну происходят паводковым подтопления, пусть и поэтапно сброшенная вниз вода, наоборот, приведет к новым природным катаклизмам.

По мнению Рыбинской инициативной группы, сейчас необходимо говорить не об осушении водохранилища, а о надежности Рыбинских гидроузла и плотины, которые эксплуатируются больше 70 лет, о разрушении береговых зон, неравномерности уровня воды в водохранилище, что иногда влечет за собой подтопление жилых и производственных помещений в период большого половодья.

Против эксперимента по частичному осушению Рыбинского моря выступает основная масса мологжан, чья малая родина уже 70 с лишним лет покоится на морском дне. Этот проект большинство мологжан не поддерживают, потому что понимают: к прошлому возврата нет, время ушло.

## **6. Динамика развертывания проблемы**

В начале 2013 года по инициативе рабочей группы по экологии при комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию и федеративным отношениям состоялись слушания, посвященные дальнейшей судьбе Рыбинского водохранилища. Цель слушаний – убедить общественность и власти принять проект понижения уровня Рыбинского моря на 4 метра. На слушаниях была рассмотрена возможность провести эксперимент по осушению участка водохранилища, на котором находится Югский Дорофеевский монастырь (один километр от берега, три-четыре километра к западу от микрорайона "Судоверфь" Рыбинска). Предполагается, что эксперимент будет преследовать две цели: восстановление монастыря как духовной святыни, объекта паломничества и туризма, а также создание опытного хозяйства для демонстрации восстановления растительности на бывшем дне водохранилища. По мнению

организаторов слушаний, в свое время электроэнергия Рыбинской ГЭС была очень важна для страны. Однако чрезмерное повышение уровня воды в водохранилище привело к затоплению равнинных территорий, выведению из сельхозоборота сотен тысяч гектаров плодородных почв и появлению обширных мелководий с глубинами до двух метров. Происходит размывание сотен километров береговой линии водохранилища, заболачивание прилегающих территорий, периодический мор рыбы и другие негативные явления. Представители общественной палаты РФ («Московская инициативная группа») полагают, что значение Рыбинской ГЭС в обеспечении страны электроэнергией за последние десятилетия радикально уменьшилось. А регулирование водостока, судоходство, рыболовство и другие виды хозяйственной деятельности могут быть успешно обеспечены и при сниженном уровне воды в водохранилище.

В декабре 2013 года состоялись общественные слушания на тему: «О целесообразности понижения уровня воды в Рыбинском водохранилище и иных мер по решению его проблем». В дискуссии приняли участие члены Общественных палат Ярославской области и муниципальных образований Ярославской области, ученые Института биологии внутренних вод им. И.Д. Папанина Российской академии наук, представители органов законодательной и исполнительной власти, некоммерческие организации и эксперты, заинтересованные жители области.

В Общественной Палате РФ был рассмотрен вопрос об осушении Рыбинского водохранилища. Лидер «Рыбинской инициативной группы» В.А.Шарапова выступила с призывом не поддерживать данный проект. Однако, несмотря на аргументы, была создана общественная организация «Общественный Совет по проблемам Рыбинского водохранилища», в работе которой членам «Рыбинской инициативной группы» было отказано.

Общественные палаты Рыбинска и Рыбинского района приняли резолюции, в которых рыбинцы резко выступили против утопии вместо Рыбинского моря.

### **7. Создание и запуск диалоговой площадки**

В конце 2012 года - собрание, где был представлен проект частичного осушения Рыбинского водохранилища и возрождения города Мологи.

12 февраля 2013 года - выездные слушания, организованные рабочей группой по экологии при комиссии по проблемам национальной безопасности Общественной палаты Российской Федерации, посвященные социально-экономическим и духовно-нравственным аспектам понижения уровня Рыбинского водохранилища. Никого из местных жителей и ярославских экспертов не пригласили.

01 октября 2013 г. – Общественные слушания в Общественной Палате РФ. На слушаниях выступили представители общественной палаты Рыбинского района, Русской православной церкви, научного сообщества. Были высказаны предложения по осушению Рыбинского водохранилища для восстановления церквей и кладбищ, которые были затоплены в начале 20 века при строительстве ГЭС; модернизации плотин и изменения правил управления ими: проведения экспертиз работы плотины не реже 1 раза в 5 лет. Кроме того, необходимо включить ГЭС в перечень объектов государственной экологической экспертизы, считают эксперты, а также создать единую систему очистки воды и стоков, запретив индивидуальное использование септиков.

25 ноября 2013 г. - обсуждение проблемы на выездных общественных слушаниях в поселке Борок Ярославской области. Организатором дискуссии выступила Общественная палата Ярославской области, а ее участниками стали ученые, представители органов власти, региональных и муниципальных общественных палат, бизнеса, граждане Рыбинска, Углича, Некоуза и соседних областей. Участники слушаний сошлись во мнении, что невозможно отрицать те проблемы Рыбинского водохранилища и Рыбинской ГЭС, которые накопились на данный момент, однако считают, что решать их нужно через финансирование таких мер, как содержание водохранилища и развитие технологий, а не

через разрушение созданной инфраструктуры, – а именно этим является такая мера, как понижение уровня воды Рыбинского водохранилища. По итогам слушаний была подготовлена резолюция, которую Общественная палата Ярославской области направит как в региональные структуры, так и своим коллегам федерального уровня.

#### **8. Меры по своевременному упреждению выхода в К-кейс**

Московская инициативная группа совершила переход из «общественного» поля в правовое. Соответственно, была создана общественная организация «Общественный Совет по проблемам Рыбинского водохранилища», включена в работу Общественная Палата РФ, подготовлено обращение от Саратовской областной Думы, в рассмотрение вопроса включилась Ярославская областная Дума.

Саратовской областной Думой 20.11.2013 было принято постановление № 17-838 "Об обращении Саратовской областной Думы «К Председателю Правительства Российской Федерации Д.А.Медведеву о необходимости принятия мер по спасению национального достояния России – великой реки Волги». В обращении рассматриваются проблемы чистой воды в водоемах Волжского бассейна. В документе содержатся предложения по мероприятиям на 12 российских водохранилищах, название Рыбинского водохранилища в обращении не употребляется. Депутаты Саратовской областной предлагают рекультивировать мелководия на участках, подверженных интенсивным эрозионно-абразионным процессам. Проектным институтом ФГУП «НИПИгипропромсельстрой» проработан вопрос о проведении рекультивации мелководий на водохранилищах. Согласно обращению, отчленение и обвалование прибрежной мелководной зоны для дальнейшего использования с последующим намывом грунта с прилегающей акватории будет способствовать увеличению глубин вдоль участка, снижению зарастания акватории и развития синезеленых водорослей, улучшению качества волжской воды.

#### **9. Определение правил и целевых показателей достижения приемлемого результата**

По информации рыбинской группы, Московская инициативная группа имеет намерение подать заявку на исследовательский грант. Рыбинскую инициативную группу тревожит любая деятельность противоборствующей стороны, направленная на поиск вариантов решения проблем Рыбинского водохранилища. Для рыбинской инициативной группы приемлемым результатом является сворачивание деятельности Московской инициативной группы.

Московская инициативная группа сочла бы приемлемым результатом своей работы исполнение своего проекта по частичному осушению Рыбинского водохранилища.

#### **10. Результаты**

Члены общественной палаты Рыбинского района пришли к выводу, что снижение уровня водохранилища приведет к целому ряду негативных последствий. В частности, города Брейтово, Пошехонье, Мышкин, Углич и другие населенные пункты лишатся возможности использования водного пути; Волга обмелеет, потребуются серьезные меры борьбы с мелями; болотистых площадей будет больше, чем сейчас, высохнут многие ельники и осинники; чаще будут происходить лесные и торфяные пожары; уйдет подпор воды в малых реках и речки превратятся в ручьи.

На данный момент проблема обсуждается на законодательном уровне Ярославской области. Решения о поддержке обращения Саратовской областной Думы к Председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву «О необходимости принятия мер по спасению национального достояния России – великой реки Волги» рассматривается в Ярославской областной Думе. Обращение не содержит конкретных мер для понижения уровня воды конкретно в Рыбинском водохранилище. Однако в документе указаны возможные

действия для частичного осушения мелководий, которые могут быть применены в том числе и к Рыбинскому водохранилищу.

## Конфликт вокруг спорного здания мечети «Нурулла»<sup>24</sup> (К-Кейс)

**Конфликтная ситуация (описание):** мечеть «Нурулла» располагается в историческом центре г. Казани на ул. Московская. Это одна из старейших и известных мечетей г. Казани, связанная с именем Габдуллы Апаева. В советское время (в 1929 году) мечеть была закрыта, а минарет разобран. До начала 90-х гг. XX века года мечеть использовалась как жилое и производственное помещение. В 1992 году была переименована в «Нурулла» и возвращена верующим. В 1990-1995 гг. мечеть восстановлена вместе с минаретом. Мечеть стала представлять собой комплекс зданий духовно-просветительской направленности.

До революции все постройки комплекса находились в собственности мечети, а здание, которое явилось предметом будущего конфликта, использовалось для благотворительных целей. После возвращения мечети верующим одно из зданий комплекса принадлежало АО «Казанский льнокомбинат». В 1997 году оно было передано, по обоюдному согласию, постановлением Государственного Комитета Республики Татарстан по управлению государственным имуществом «Фонду национально-культурного центра «Туран». Эта организация занималась производством национальной татарской сувенирной продукции и намеревалась открыть в нем выставочный зал.

Шесть последующих лет здание фактически не использовалось «Тураном» для заявленных целей, поэтому в 2003 году Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан передает здание по улице Кирова № 76 (с 2005 года ул. Московская – прим. А.Б.) в «бессрочное безвозмездное пользование» приходу казанской Соборной мечети «Нурулла». Узнав об этом, «Туран» быстро оформил сделку по продаже старинного здания крупной строительной компании ООО «Фон».

Первая попытка проникновения строительной техники на территорию мечети для проведения «ремонтных работ» была пресечена прихожанами относительно легко, техника остановилась около забора. Через несколько дней в ночное время с помощью строительной техники представители ООО «ФОН» сломали забор мечети и начали разбор (разрушение) спорного здания. Это вызвало противодействие имам-хатыба «Нуруллы» Габдуллы Галиуллина (бывшего муфтия Татарстана, вступившего в открытый конфликт с М. Шаймиевым в 1996 году – прим. А.Б.) и четырех прихожан, которые были избиты охранниками объекта от ООО «ФОН».

Итог драки: **сотрясение мозга у Габдуллы хазрата**, сломанное ребро у его сына, а также многочисленные ушибы и синяки еще у троих верующих. По поводу инцидента пострадавшие обратились в органы правопорядка.

### **Причины конфликта:**

1. Изменение политики государства в религиозной сфере (в советское время – конфискация имущества церквей и мечетей, в постсоветское – возвращение имущества, нормы и правила решения имущественных споров с участием религиозных организаций не всегда выработаны и прописаны в законодательстве, преобладают политические решения).

2. Желание ряда организаций быть собственниками недвижимости в центре города;

3. Силовые действия одной из сторон имущественного спора, которые повлекли за собой массовые протесты другой стороны в виде митингов, пикетов, посланий органам государственной и муниципальной власти и управления;

4. Наличие собственных коммерческих интересов при передаче и продаже объектов собственности у государственных и муниципальных служащих, руководителей организаций, ведущих имущественный спор.

---

<sup>24</sup> Описание данного К-кейс подготовлено А.Г. Большаковым на основе анализа интернет-источников и СМИ

**Предмет конфликта:** спор о праве собственности на объект недвижимости (историческое здание и земельный участок) в историческом центре города между двумя организациями.

**Тип конфликта:** экономический конфликт, в основе которого находится имущественный спор организаций по объекту недвижимости в историческом центре города. Одна из сторон конфликта рассматривала его как «покушение» на «ценности ислама».

**Повод конфликта:** передача здания в «бессрочное безвозмездное пользование» приходу казанской Соборной мечети «Нурулла» в 2003 году Министерством земельных и имущественных отношений Республики Татарстан.

**Непосредственные стороны конфликта:**

ООО «ФОН» (группа строительных компаний «ФОН» в настоящее время - **прим. А.Б.**). Владелец – Анатолий Ливада. Известная и крупная для республики фирма, построившая завод по производству керамического кирпича, жилые комплексы «Солнечный город» и «Ривьера» в г. Казани, «Яшьлек» в г. Набережные Челны.

Мечеть «Нурулла» (имам-хатыб Габдулла Галиуллин, прихожане. Мусульмане-активисты).

**Открытые конфликтные действия:** две попытки силового решения конфликта со стороны ООО «ФОН»; протестные действия прихожан мечети и мусульманских активистов: митинги, пикеты, послания органам государственной власти и управления федерального и регионального уровней, обращение в федеральные и региональные СМИ, суды.

**Посредники в конфликте:**

Администрация г. Казани была осведомлена об имущественном споре, за несколько дней до «ночного конфликта» прихожанами мечети «Нурулла» организовали пикет у городской администрации. Глава администрации Камиль Исхаков посоветовал им разойтись по домам и дал обещание подъехать после совещания в мечеть и разобраться в ситуации, но обещания своего не выполнил.

Муфтий Татарстана Гусман Исхаков и ДУМ Республики Татарстан заняли в этом вопросе пассивную позицию, они ждали решения ситуации от государственных органов власти и управления региона.

Государственный Совет Республики Татарстан обсудил этот вопрос на сессии в присутствии Президента РТ Минтимера Шаймиева. Последний «дал два дня» для решения конфликта вокруг спорного здания.

Все республиканские посредники не смогли принять устраивающего стороны конфликта решения, передав это в компетенцию судебных инстанций как имущественный спор. Но сформированное протестами активистов-мусульман общественное мнение явно влияло на принятие решений местными судебными инстанциями.

Высший арбитражный Суд РФ и другие судебные инстанции выступили в роли арбитра при решении данного конфликта. Он был решен именно в правовой плоскости. Роль судебных инстанций – пример удачного посредничества в данном экономическом конфликте.

**Консолидируется субъект конфликта:** прихожане мечети получили большую поддержку от мусульман-активистов; в консолидации общественности сказались обширные административные и общественные связи Габдуллы Галиуллина; органы власти и управления Татарстана приняли позицию невмешательства в окончательное решение, но фактически поддержали протестующих; общественное мнение жителей г. Казани, сформированное СМИ, так же было на стороне мечети, представители которой «защищали историю и культуру своего города» от «актов вандализма местных нуворишей».

**В чем состоит успешность данного К-кейса?**

Быстрая консолидация мусульманской общественности (прихожан и активистов из других мечетей), акции протеста, публичные пикеты, обращения в российские и татарстанские органы государственной власти и управления, СМИ сделали свое дело. Они сформировали ту обстановку, в которой судебные инстанции принимали свое решение и встали на сторону протестующих. Высшие должностные лица Республики Татарстан, которые не могли принять окончательных решений по конфликтной ситуации, были вынуждены занять позицию косвенной поддержки мусульманской общественности и лоббистские возможности ООО «ФОН» резко сократились. Очень важным фактором является то, что решение по конфликту было принято федеральным судом, и оспаривать его решение на местном уровне было невозможно.

Решением Высшего арбитражного суда РФ от 1 февраля 2005 года была поставлена точка в судебном процессе вокруг спорного здания на улице Московской, примыкающего к мечети «Нурулла». Пройдя судебные инстанции городского, республиканского и окружного уровня, Габдулла хазрат подал жалобу в Москву, в Высший арбитражный суд. Его постановлением отменены два главных момента: передача в 1998 году здания фонду «Туран» и сделка купли-продажи в 2003 году между «Тураном» и ООО «ФОН». Дело вернулось на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Татарстан, что означало победу протестующих.

После решения судебных инстанций республиканского уровня мечеть получила здание окончательно, правда, уже совсем не в том виде, на которое рассчитывало. В нем разрушен второй этаж, появились трещины и в здании самой мечети. Однако, у прихода появились спонсоры, которые помогли восстановить историческую постройку. ООО «ФОН», чтобы выйти из неперспективного для нее спора и перестать нести имиджевые потери, срочно перепродало дом другой фирме, что облегчило последующие юридические разбирательства и способствовало восстановлению исторической справедливости.

Интересно, что мечеть «Нурулла» прогремела в СМИ Республики Татарстан во второй раз уже осенью 2012 года, но по другой причине. Ее прихожане подали заявление в Верховный суд Татарстана против поправок в республиканский закон «О свободе совести и религиозных объединениях», согласно которому светские власти смогут вмешиваться в назначение имамов в мечетях (принят после теракта в г. Казань летом 2012 года). Первоначально ответчиками по этому вопросу должны были выступать Государственный Совет и Президент Татарстана Рустем Минниханов, но суд решил вызвать главу республики лишь как свидетеля. Известно, что за этим заявлением стоит глава мечети «Нурулла» Габдулла Галиуллин. Поправки в республиканский закон о религии были опротестованы на основании того, что в них очень много противоречий с российским законом «О свободе совести и религиозных объединениях». Этот закон не позволяет вмешиваться в дела религиозных объединений государству. По мнению прихожан, татарстанские власти не только вошли в противоречие с федеральным законом, но и стали вмешиваться в дела религиозных объединений.

**Вывод:** краткое упоминание кейса 2012 года дает наглядное представление об изменении характера конфликтности в исламской среде Республики Татарстан, политизации жизни прихожан одной из центральных мечетей, разнородность исламской уммы в республике, наличии сторонников радикального ислама.

Кейс конфликта 2004 года демонстрирует тот этап в развитии ислама в Татарстане, который известный российский исламовед Алексей Малашенко характеризовал как «партийно-хозяйственным актив при Президенте Шаймиеве». Хозяйственные (экономические) конфликты были главными для этого этапа. Столкновение позиций различных хозяйствующих субъектов (организаций) иногда находилось в поле контроля общественности (в нашем случае – мусульманского ее сегмента), которая активными и систематическими действиями могла повлиять на ситуацию в плане реализации своих интересов.

Подобный кейс является типичным образцом конфликта в современном городе. Отсутствие нормативного регулирования некоторых вопросов, неразвитость альтернативных методов решения конфликтов порождает силовые действия, правовой нигилизм и широкое использование административного и коррупционного ресурсов.

## Отстаивание мусульманской уммой мечети «Кул Шариф» прав Рамиля Юнусова на сохранение должности имам - хатыйба мечети (успешный опыт на примере Казани Республики Татарстан)<sup>25</sup> (К-Кейс)

**Конфликтная ситуация:** прихожане крупнейшей соборной мечети республики «Кул Шариф», встали на защиту известного в республике религиозного деятеля, яркого и харизматичного проповедника, имама – хатыйба мечети «Кул Шариф» **Рамиля Юнусова**, который занимает эту должность с момента ее открытия в 2005 году, и выступили против муфтия Татарстана **Ильдуса Файзова**, который стремился занять место.

**Причины конфликта:** приказом действующего муфтия РТ **И. Файзова** был смещен с поста имам - хатыйба мечети «Кул Шариф» **Р. Юнусов**. Глава ДУМ назначил его своим помощником, а пост имам - хатыйба Кул-Шарифа закрепил за собой. Эти действия муфтия «закончились скандалом, когда многочисленные сторонники Юнусова собирали подписи в поддержку своего любимца и чуть не устроили потасовку на одной из пятничных молитв»<sup>26</sup>.

**Предмет конфликта:** отстаивание мусульманской общины «Кул Шариф» права **Рамиля Юнусова** исполнения своих обязанностей имам – хатыйба.

**Тип конфликта:** сложно-составной: наложение полей социально-трудового конфликта (отсутствие регламента деятельности священнослужителей мечети, которые являются, прежде всего, сотрудниками музея - мечети «Кул Шариф»), структурного (неравенство сторон в социально-статусных позициях), политический конфликт (не довольство мусульманской общины фигурой **И. Файзова**, как административно назначенного чиновника и противостояние с его политическим оппонентом и независимым имамом **Р. Юнусовым**, близкого к властным структурам города Казани), ценностный (**И. Файзов** провозгласил курс на возвращение к татарским истокам в исламе, вел борьбу с религиозными радикалами; **Р. Юнусов** получил высшее религиозное образование в Саудовской Аравии, что не могло не отразиться на его идеологическом мировоззрении. Симпатизируя нетрадиционным для региона взглядам (ваххабитским), при этом публично и открыто их не пропагандировал).

**Непосредственные стороны конфликта:** **И. Файзов** – муфтий Татарстана, прихожане мечети «Кул Шариф». Как отмечает электронная газета KazanWeek карьеру Ильдуса Файзова можно назвать стремительной. Профессиональный актер, он больше 10 лет работал в драматическом театре имени К. Тинчурина. В 2002 году стал имамом мечети «Булгар». Более 10 лет занимал кресло начальника отдела пропаганды муфтията Татарстана. В феврале 2010 года **И. Файзов** стал заместителем муфтия Татарстана **Г. Исхакова** и меньше чем через год сменил его на этой должности. Политика, которую объявил **И. Файзов** – возвращение к татарским истокам и борьба с религиозными радикалами. Муфтий Татарстана пользовался поддержкой в федеральном Центре.

**Р. Юнусов** имам – хатыйб мечети «Кул Шариф», один из самых популярных в Татарстане мусульманских проповедников. **Р. Юнусов** известный в республике религиозный деятель, образованный, яркий и харизматичный проповедник. Получил высшее религиозное образование в Саудовской Аравии. Это обстоятельство не могло не отразиться на его идеологическом мировоззрении. Симпатизируя не традиционным для региона взглядам (ваххабитским), **Р. Юнусов** публично и открыто их не пропагандировал. Был близок меру Казани **Ильсуру Метшину** и установил хорошие отношения с крупными бизнесменами. В начале 2011 года ему предлагали занять пост муфтия вместо **Г. Исхакова**, но он отказался. Глава республики **Рустам Минниханов**.

---

<sup>25</sup> Описание данного К-кейса подготовлено Р.Г. Галиужиной на основе анализа интернет-источников и СМИ

<sup>26</sup> «Кул Шариф»: перезагрузка. Опальному имаму культовой мечети нашли замену в «Аль-Марджани». URL: <http://www.business-gazeta.ru/article/78485/>

**Повод конфликта:** издание приказа муфтия РТ **И. Файзова** о смещении с поста имам – хатыйба **Р. Юнусова**.

**Открытые конфликтные действия:** решение о смещении **Р. Юнусова** вызвало протест не только у имама, смещенного со своей должности, но и негодование его поклонников. Количество прихожан «Кул Шарифа» – сторонников имама, собравшиеся на пятничную проповедь с целью поддержать **Р. Юнусова**, составило не менее тысячи (!) человек. По сообщению СМИ «не каждая партия сегодня имеет столько сторонников, сколько этот относительно молодой имам»<sup>27</sup>. Прихожане мечети собирают подписи в его поддержку, а участники татарского молодежного движения «Азатлык» планировали организовать акцию в знак солидарности попавшего в опалу имама. **Габдулла хазрата (араб. учитель) Галиуллин**, имам мечети «Нурулла» подготовил и зачитал собравшимся в мечети обращение к республиканским властям, в котором указал на существенные недостатки в политике муфтия **И. Файзова**. **Г. Галиуллин** поставил на голосование вопрос о досрочном сложении полномочий муфтия, на что большая часть зала одобрила это предложение. В день, когда происходило публичное высказывание недовольства в адрес **И. Файзова**, он подписал новый приказ, о назначении имамом мечети «Кул Шариф» **Рамиля хазрата Юнусова**.

Институционализация конфликта происходила путем переговорного процесса между субъектами конфликта и участием третьей стороны, в качестве которого выступило первое лицо республики – **Рустам Минниханов**.

**Р. Юнусов** и председатель ДУМ РТ **И. Файзов**, придя к компромиссному решению, объясняют прихожанам мечети, что мечеть «Кул Шариф» имеет статус музея и не входит в юрисдикцию ДУМ. В этой связи священнослужители – имамы не могут выполнять свои культовые ритуалы. Муфтий пояснил прихожанам, что, еще в 2005 году, благодаря работе имамов, включая **Рамиля хазрата**, в мечети начали организовываться пятничные молитвы и совершаться пятикратные намазы. В тоже время в условиях отсутствия регламента, деятельность имамов была фактически нелегитимной. Здание мечети Кул-Шариф принадлежит не духовному управлению, а Казанскому кремлю, **Рамиль хазрат** при этом является заместителем директора музея-заповедника Казанского кремля по связям с общественными и религиозными организациями.

**И. Файзов** указал, что им был поднят этот вопрос и в результате обсуждений подписано соглашение: «Нам помогли, мы подготовили договор и подписали его с музеем - заповедником «Казанский Кремль», фондом «Кул Шариф» и ДУМ РТ. Это и воля нашего президента. Мечеть передана нам, и все религиозные обряды будут проводиться»<sup>28</sup> – разъяснил муфтий.

**И. Файзов** пояснил мусульманской умме, что согласно уставу ДУМ РТ муфтий – это главный имам в каждой мечети. После этого соглашения были определены имамы и до регистрации общины подписаны документы о том, что в «Кул Шарифе» будут действовать два имама – один муфтий, а второй – **Рамиль Юнус**. Председатель ДУМ РТ подписал приказ о возложении на себя обязанностей имам-хатыйба мечети «Кул Шариф». Этим же документом мусульманскими священнослужителями кремлевской мечети назначены Сулейман Зарипов и **Рамиль Юнусов**. Таким образом, интересы прихожан мечети «Кул Шариф» были соблюдены – должность имама мечети «Кул Шариф» была оставлена за **Р. Юнусовым**, права и должностные обязанности духовных лиц мечети «Кул Шариф», которые ранее не были регламентированы, получили юридическое оформление. Было подписано соглашение между государственным историко-архитектурным и художественным музеем-заповедником "Казанский Кремль", татарстанским муфтием и фондом Казанского кремля, согласно этому документу, осуществление всей религиозной деятельности в кремлевской мечети передано в ведение ДУМ РТ.

<sup>27</sup> Переворот в казанском Кремле ...отменяется. URL: <http://www.business-gazeta.ru/article/57431>

<sup>28</sup> Там же.

### **В чем состоит успешность данного К-кейса?**

Внутриконфессиональный конфликт, вызванный отсутствием регламента определяющий деятельность имамов мечети «Кул Шариф», в тоже время фактически исполняющих ритуальные обряды и неверной трактовкой действий ДУМ РТ, направленных на снятие данной правовой коллизии, длившийся неделю и способный перерасти в серьезную проблему, был урегулирован достаточно быстро. ДУМ как субъект конфликта пошло на уступки и спустя час после пятничной проповеди, на которой в результате открытого противостояния сторон, конфликтная ситуация получила свое разрешение. На сайте управления был опубликован новый приказ о назначении имамом мечети «Кул Шариф» **Рамиля хазрата Юнусова**.

Результатом конфликта явилось и подписание соглашения между ДУМ РТ, музеем-заповедником и общественным фондом, которое четко разграничивало полномочия каждого из сторон, закрепив духовную работу за ДУМ РТ, которое в дальнейшем будет назначать священнослужителей. В итоге правовая коллизия была устранена и мечеть перешла под юрисдикцию ДУМ РТ. Если ранее существовала ситуация, когда мусульмане не имел возможности оказать влияние на решение внутренних вопросов, связанных с главным храмом мусульманской общины Татарстан, после нарастания конфликтной напряженности вызванной кадровыми перестановками, был определен правый статуса мечети, тем самым в изменилась ситуация, когда в действующей мечети формально отсутствовали имамы, при этом существовали музейные работники, которые назначались властью. После того как мусульмане выразили свое несогласие кадровой политикой Ильдуса Файзова, он инициировал и подписал договора с музеем-заповедником, по которому внутренняя богослужбная религиозная составляющая деятельности «Кул Шарифа» будет находиться в ведении ДУМ РТ.

В урегулирования данного конфликта вмешался так же президент Татарстана **Р. Минниханов**, который фактически оставил **Р. Юнусова** в прежней должности.

Мусульманская общественность своими акциями протеста подтолкнула власть изменить правый статус «Кул Шариф», входивший в комплекс историко-архитектурного и художественного музея-заповедника "Казанский Кремль" и являвшийся, по сути, светским учреждением, в котором служили не имамы, а государственные музейные работники. Мечеть переросла светский характер, и по праву стала главным духовным центром мусульманской общины Татарстана.

Активность мусульманской общественности способствовала тому, что муфтий **И. Файзов** инициировал подписание договора с музеем – заповедником, по которому богослужбная деятельность «Кул Шарифа» будет отныне находиться в ведении ДУМ РТ.

Снятие, а позже и возвращение муфтием должности имам – хатыйба главной татарстанской мечети, своего политического оппонента **Р. Юнусова**, пользовавшегося авторитетом у мусульманской молодежи Республики, которая выступила в его защиту, привело к конфликтной ситуации. Конфликт выявил проблемы, существующие в мусульманской вертикали республики, обозначили первостепенную роль государства в построении и регулировании конфессиональных отношений в регионе.

## **Безопасность детей в Набережных Челнах: требования волонтеров к городским властям<sup>29</sup> (П-кейс)**

**Описание исходной ситуации:** город Набережные Челны является вторым по численности населения в Республике Татарстан. По данным переписи 2010 г. в нем проживало почти 514 тыс. человек. В отличие от постоянно развивающейся Казани этот город оказался на периферии экономической и социальной модернизации. Основную проблему в г. Набережные Челны представляет зависимость материального положения большинства горожан от положения дел на автомобильном гиганте ОАО «КамАЗ». В 2013 году ситуация усугубилась резким повышением оплаты коммунальных услуг, поскольку, на фоне неиндексируемых зарплат, тарифы ЖКХ выросли на 200-300% в течение года.

Выходом из создавшейся ситуации могло бы стать привлечение инвестиций и создание новых производств в городе. Если руководству города удалось бы на это повлиять, то это улучшило бы уровень жизни, способствовало развитию экономики. Но тренды социально-экономического развития пока демонстрируют совершенно иной вектор. Летом 2013 года из-за перераспределения финансовых и трудовых ресурсов в пользу г. Казани, принимающей Универсиаду, г. Набережные Челны столкнулся с такими проблемами, как «мусор на улицах» и «увеличение числа социально опустившихся элементов». На фоне незначительной динамики (строительства городской набережной, появления органного зала) говорить о масштабах изменений, соотносимых, например, с г. Казанью, не приходится.

В городе отмечается значительная текучесть кадров: высококвалифицированные специалисты стремятся уехать из Набережных Челнов в Казань или российские столицы, а рабочий класс все чаще уходит на производства «серого» рынка, предпочитая страховым накоплениям в будущем более высокий уровень зарплаты в настоящее время. Постоянная проблема – это рост дефицита рабочих рук. По всей видимости, город в ближайшее время будет вынужден привлекать иногороднюю рабочую силу – из соседних регионов или даже из-за рубежа. Одной из причин непривлекательности г. Набережные Челны для молодежи является недостаточно насыщенная культурная жизнь города. Уезжающие в Казань молодые челнинцы не торопятся возвращаться домой. Их привлекают развитая инфраструктура и более обширные возможности рынка труда в столице. Порядка 40% одиннадцатиклассников не возвращаются в г. Набережные Челны по окончании вуза. На смену им едет сельское население.

Очевидно, что особым вниманием в развитии г. Набережные Челны на самое ближайшее время должны пользоваться инфраструктура и социокультурная среда города.

### **Прогноз базы конфликта – выявление спящего противоречия:**

Непростое социально-экономическое положение в городе формирует протестные настроения его жителей, которые используют разные политические силы. В городе традиционно большими, по сравнению с другими территориями Татарстана, являются прокоммунистические настроения части населения, относительно высоки и показатели поддержки националистов разного толка. Именно в такой непростой социальной среде в 2013 году и появился феномен массового волонтерского движения, которое было создано самими гражданами, без участия городских и республиканских властей.

Несмотря на то, что поддержка властей различного уровня в Набережных Челнах достаточно велика (особенно это касается федеральной и республиканской власти), существуют проблемы, в которых жители не всегда могут положиться на действия представителей власти и правопорядка, готовы к быстрой самоорганизации для решения проблем местного сообщества. Этот не как не связано с действующей системой местного

---

<sup>29</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.Г. Большаковым на основе анализа интернет-источников и СМИ

самоуправления, а относится к решению некоторых жизненно важных вопросов, в частности безопасности детей и близких.

Появлению массового волонтерского движения в г. Набережные Челны способствовала трагедия одной из семей, потерявшую одну из несовершеннолетних дочерей. 2 февраля 2013 года в полицию Набережных Челнов поступило заявление о пропаже 8-летней Василисы Галицыной. После продолжительных поисков, в которых активное участие принимали волонтеры, 5 февраля полиция задержала Фарруха Ташбаева - свидетели говорили, что видели девочку с ним. Следствие считает, что обвиняемый увидел девочку на улице, силой и угрозами заставил сесть к нему в машину. Акт насилия он совершил в Заинском районе, недалеко от деревни Муставино. Здесь же он ударил ребенка ножом в спину, скинул тело в кювет и забросал снегом. 6 февраля Ф. Ташбаев во всем сознался, показал место, где сокрыл тело. Позже он начал отказываться от своих слов. Говорил, что признание из него выбили.

19 июля 2013 года Верховный Суд РТ вынес приговор по делу Фарруха Ташбаева, обвинявшегося в убийстве 8-летней Василисы Галицыной. Приговор о пожизненном сроке был вынесен на основании вердикта присяжных, который единогласно признали Ташбаева виновным по всем пунктам. Пока что судебное решение не вступило в силу, на обжалование приговора у осужденного есть 10 дней. Кроме отбывания срока осужденному предстоит пройти медицинское лечение на предмет педофилии. Верховный Суд России оставил приговор без изменений.

Центральным моментом данной криминальной драмы стали многодневные поиски горожанами и приехавшими из других городов пропавшей девочки. В волонтерских акциях участвовало несколько тысяч человек (оценки разнятся от 1 тыс. до 4 тыс. человек). Можно утверждать, что быстрому сплочению людей в организации поиска пропавшей девочки способствовали многие факторы: быстрая передача информации с помощью современных средств связи, наличие большого числа родственников и близких знакомых у семьи потерпевших, желание помочь маленькому (беззащитному) ребенку, относительно небольшой размер города Набережные Челны и др. Но главным фактором стало – недоверие местной власти и правоохранительным органам в их возможностях по поиску пропавшего человека (ребенка).

**Выдвижение или формирование драйверов:** в процессе развития ситуации появился целый ряд волонтеров-лидеров, которые пытались активно воздействовать на происходящие события. Условно их можно разделить на две группы.

**Первая группа** занималась организацией деятельности волонтеров, сбором продуктов для поисковиков, поиском новых людей и техники, пыталась координировать свои действия с правоохранительными органами и сотрудниками МЧС, городскими чиновниками. Этих драйверов условно можно назвать «профессионалами», они пытались уберечь волонтеров от угроз, которая несла поисковая деятельность. Среди них можно выделить **Динара Гильманова**, одного из инициаторов создания волонтерского движения в Набережных Челнах и **Альмиру Валееву** - координатор постоянно действующей группы волонтеров в городе.

**Вторая группа** драйверов проявляла активность только в самой ситуации поиска, пыталась сплотить людей, действовать согласно имеющимся возможностям, очень часто эти люди не обладали никакими профессиональными знаниями о поисковых операциях и иногда даже мешали тем, кто был знаком с основами спасательных работ. Исходя из данных республиканских СМИ, особую активность проявляли **Шамиль Халиков** - руководитель группы поискового отряда «Василиса» (г. Елабуга); **Владимир Иванов** - гендиректор ООО «Бизнес-Центр»; **Петр Балта** – гендиректор ООО «Авангард-пресс», «группа снегоходчиков» и др.

Подготовленные волонтеры (**драйверы первой группы**) настаивали на организации и обучении постоянно действующего многочисленного движения волонтеров в городе Набережные Челны, ратовали за то, что в ситуации поиска пропавшего человека должна

быть четкая координация деятельности людей и разделение функциональных обязанностей (неподготовленные волонтеры, например, не могут ориентироваться на местности, обследовать подвалы и глубокие сугробы, при этом практически все могут разносить листовки и предупреждать жителей о пропаже взрослого человека или ребенка).

**Анализ динамики проблемы** возможен при выделении **несколько (четырех) быстротечных этапов**. К ним можно отнести: несколько дней безуспешного поиска пропавшей девочки; обнаружение правоохранительными органами предполагаемого преступника и указание им конкретного места преступления, нахождение трупа девочки; предъявление ультиматумов городским властям со стороны жителей города; фактическая институционализация волонтерского движения по поиску пропавших детей в Набережных Челнах, как одной из разновидностей обеспечения личной безопасности граждан.

**Создание и запуск диалоговой площадки.** Градоначальник Набережных Челнов В. Шайхразиев санкционировал вечер памяти Василисы Галициной, который перерос в стихийный митинг и прямой диалог горожан с мэром. После поддержки инициативы горожан об организации в г. Набережные Челны массового волонтерского движения, мэр и другие представители городских властей постоянно встречаются с активистами-волонтерами для решения организационных и правовых вопросов.

#### **Вечер памяти Василисы Галициной (07.02.13)**

Перед мэрией автограда собралось примерно 1,5 тысячи участников. Горожане потребовали радикального ужесточения миграционной политики и публичного процесса над Фаррухом Ташбаевым. Встреча, которую администрация города рассчитывала провести в русле тихой скорби, переросла в настоящий митинг, на котором мэру Василию Шайхразиеву пришлось парировать острые выпады горожан и отвечать на их жесткие заявления.

Среди требований собравшихся были: «открытый суд над предполагаемым убийцей», «публичная казнь убийцы». Мэру были заданы неудобные вопросы об отсутствии вертолета для поиски девочки до последнего дня, о бездействии правоохранительных органов, при активности волонтеров», о «гарантиях безопасности детям других жителей Набережных Челнов от властей города». В.Шайхразиеву были высказаны претензии по поводу миграционной политики властей, криминального поведения приезжих и др. Но большинство присутствующих жестко оборвали тех, кто выступал с националистических позиций и пытался перевести все к проблеме «этнической преступности». После этого слово было предоставлено отцу Василисы Галициной и присутствующие стали расходиться.

Драйверы волонтерского движения сумели договориться с мэром о поддержке властей в создании массового волонтерского движения города, эту идею было вынуждено поддержать и присутствующее руководство правоохранительных органов. По мнению активистов, в Набережных Челнах «должно быть создано настоящее волонтерское движение, как во всех цивилизованных городах». Они заявили, что «была только народная самоорганизация», «волонтерам никто не помогал», «необходимо, чтобы все было профессионально», «нам нужны только люди, которые могли бы качественно обучить нас», нам нужно, чтобы «МЧС обучало хотя бы какой-то костяк волонтеров», чтобы те «были способны оказать помощь в случае ЧП», «мы боимся за своих детей и хотим жить в нормальном городе».

После подобных договоренностей мэр Набережных Челнов в интервью одному из известных республиканских изданий – электронной газете «Бизнес-онлайн» заявил следующее:

«Я поддерживаю идею создания в Челнах волонтерского движения и назначил на понедельник встречу с активистами. Школа волонтерства у нас в городе была неразвита, но похищение Василисы все изменило. Этот трагический случай показал, как волонтеры умеют работать, они, конечно, молодцы. Они и сами работали, и заразили своим

движением весь город. Я бы очень хотел встретиться с ними, изучить их опыт и дать этому движению зеленый свет. Тем более что все это будет связано и с МЧС, и с поиском, и с воспитанием. Кроме того, у меня есть несколько предложений по созданию костяка движения. И что очень важно - сделано это будет на взаимовыгодных для волонтеров и власти условиях. Иной раз ко мне обращаются с просьбами: вот ты нам дай и больше не вмешивайся, а мы будем делать, как хотим. Я говорю: нет, ребята, скажите, что вы хотите от меня, и я скажу, что мне надо от вас. Обучение волонтеров в первоочередном порядке – это обучение со стороны полиции, МЧС, ГИМС, чтобы люди знали, как в критических ситуациях работать, это обязательно должно быть. Каждый волонтер должен будет пройти этот курс».

**Меры по своевременному упреждению проблемы.** Необходимо отметить, что волонтерское движение на постоянной основе в Набережных Челнах существует довольно давно. Движение носит республиканский характер, есть группы во многих городах. По мнению волонтеров-активистов, количество пропавших детей в Татарстане исчисляется тысячами, их поиском необходимо заниматься постоянно (детей воруют и продают «на органы», «в последние год-два удалось найти живыми только двоих подростков»). При этом драйверы волонтерского движения выступают против националистов и тех, кто видит в миграции исключительно неразрешимую проблему.

Волонтерское движение показывает то, что гражданское общество может активно содействовать властям в обеспечении безопасности людей. Однако целостная безопасность должна обеспечиваться, прежде всего, государственными и муниципальными структурами правопорядка. В обратном случае государство может потерять свою функциональную необходимость в связи с неэффективностью выполнения функций по защите своих граждан и, прежде всего, детей. Но опыт замены государства на «всеобщее вооружение народа», как показывает история, ни к чему позитивному привести не может.

Самоорганизация людей – это тренд последних лет во многих регионах России, связанный с новым поколением, развитием средств коммуникации, неэффективностью государства. Специфика такого города как Набережные Челны может быть определяться коллективистской составляющей в сознании части населения монопрофильного города, наличием большого числа молодежи, которая способна на различные волонтерские акции и лучше связана между собой коммуникационными средствами, может выразить общественный интерес в обеспечении личной безопасности.

К сожалению, как демонстрируют российские практики, люди сплачиваются в волонтерские движение на основе противодействия какой-либо беде (наводнения, землетрясения, пропажа людей и пр.), но это первичная стадия существования данных движений. Важно, что гражданское общество проявляет постоянную активность, в том числе и в провинциальных городах и других населенных пунктах, что дает надежду на постепенное нахождение баланса между обществом и властью в России в целом и в изменение системы обеспечения личной (прежде всего, детской) безопасности в больших городах, в частности.

## Защита озера Харовое (успешный опыт на примере города Казани Республики Татарстан)<sup>30</sup> (П-Кейс)

**1. Прогноз базы конфликта - выявление спящего противоречия:** с февраля 2012 г. по декабрь 2013 г. продолжалось затяжное противостояние жителей домов у озера Харовое и экологов против Министерства земельного имущества РТ, которое попыталось уничтожить уникальный водоем. В феврале 2012 г. жителям домов близ озера стало известно, что вместо парка здесь решено построить паркинг и жилой комплекс «Приозерный». Застройка, по мнению экспертов, грозила не только экологической катастрофой и гибелью флоры и фауны, занесенной в «Красную книгу РТ», но и затоплением метрополитена. В проблемной ситуации пересекаются нормативно- правовые и процедурные элементы конфликтности. Интересы и нормативно-правовые предписания Министерства Земельного имущества РТ вступили в противоречие с морально-эстетическими принципами защитников озера, ущемив их право на сохранение и поддержание благоприятной экологической среды. Правовой характер проблемы проявляется в том, что система нормативов препятствует признанию за озером статуса «особо охраняемой зоной».

Таким образом, четко обозначилась база проблемы – противоречие между интересом жителей выступающих за сохранение естественного природного фона озера и интересом Министерства земельных и имущественных отношений РТ, заключавшийся в использование земли, на которой расположено озеро для застройки.

**2. Выдвижение или формирование драйвера (драйверов-лидеров):** участок на котором размещается озеро было передано Министерству земельного имущества, которое перезонировало его в зону Д 2 – то есть под застройку. Это решение и оспаривалось жителями, которые организуют системную работу по отстаиванию своих интересов, придав проблеме гласность, инициировав вмешательство третьей стороны, добившись положительного разрешения ситуации. Рассмотрим подробнее действия драйверов – лидеров, в качестве которых выступила инициативная группа из числа жителей и представителей общественности города.

**Жители** проявляют обеспокоенность за судьбу озера, которое в случае организации строительных работ неизбежно окажется рядом с зоной строительства, что приведет к гибели водоема и его редких обитателей. На территории озера планировалось возвести два 14-этажных жилых дома с инфраструктурой. Вместе с тем с 2002 года жильцы полагали, что возле озера будет разбит благоустроенный парк, однако стало известно, что территория предназначена под застройку.

Под руководством **секретаря инициативной группы**, в борьбе за сохранение озера Харового **Назили Альмашевой** инициативная группа подготовила материалы, в которых указывалось, что в 200 метрах от берега озера уже расположен пятиэтажный пустующий паркинг, который планируют ввести в эксплуатацию. **Н. Альмашева** подвергла сомнению целесообразность строительства второго паркинга в непосредственной близости к озеру, ценой ликвидации природного уголка в центре Казани.

В дискуссионных площадках в форме серий встреч жителей с городскими властями, участвовал **Президент Республики Татарстан Рустам Минниханов**, который изучал возможные варианты разрешения проблемной ситуации.

**Представитель научной общественности** - заведующая лабораторией оптимизации водных экосистем факультета географии и экологии Казанского федерального университета, профессор, доктор биологических наук **Нафиса Мингазова** подготовил экспертное заключение о состоянии озера, которое позволило вынести дискуссию на политический уровень.

---

<sup>30</sup> Описание данного П-кейса подготовлено Р.Г. Галихужиной на основе анализа интернет-источников и СМИ

**Министерство экологии и природных ресурсов РТ** определило, что если бы водоем имел особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, то ему бы присвоили статус ООПТ - особо охраняемой природной территории

**Казанская городская дума** указывает, что под застройку отдана не территория озера, а пустырь рядом с ним и формально не существует угроз для водоема.

### **3. Анализ динамики проблемы:**

**В декабре 2011 года** были проведены публичные слушания по вопросу использования территории примыкающей к озеру, которые состоялись без участия экологов, представителей общественности, жителей домов.

**В 2011 году** Министерство земельных и имущественных отношений РТ, как собственник земельного участка, на котором расположено озеро, обратилось в исполнительный комитет г. Казани с просьбой перезонировать участок, однако депутатская комиссия отклонила это предложение. В результате было принято решение о межевании территории на 3 земельных участка. Один из участков, не затрагивающий границы озера, после проведения публичных слушаний и обсуждения на комиссии Казанской городской Думы, был поставлен на учет в Кадастровой палате как «территория с разрешенным видом использования для строительства сквера и благоустройства водоемов». После этого Министерство земельного имущества как собственник передал землю в аренду фирме «Защитные инженерные системы». Строительная фирма внесла в исполком проект застройки территории в границах разрешенного строительства, однако, разрешения на строительство исполкомом не выдано.

**В феврале 2012 года** жителям стало известно, что Министерство земельного имущества Республики Татарстан, приняли меры к разрезанию участка у озера на три части, отдав в аренду большую часть земли под строительство паркинга, а в последующем жилого комплекса «Приозерный».

**В апреле 2012 года** Казанская городская Дума вынесла решение - перевести участок земли по ул. М. Вахитова (кадастровый номер 16:50:090701:34) площадью более 3,9 га из рекреационно-ландшафтной в зону обслуживания населения. Тем самым Казанская городская Дума дала разрешение на строительство около водного объекта.

**В феврале 2013 году** жителей направляют письма в компетентные инстанции и республиканские СМИ. В частности в редакцию «Вечерней Казани» с призывом «помочь в защите последнего из трех озер по ул. М.Вахитова / Яруллина», обратилась жительница, дома проживающая в близости к озеру.

**В 2013 году** подача жителями заявления в суд с требованием отменить решение, по которому озеро подлежало разделению на сегмент по водной глади. Инициативная группа жильцов обращается в прокуратуру Казани и России для проверки законности передачи рекреационной зоны под застройку.

**10 мая 2013 года** на территории озера состоялась встреча жителей с главой республики, на которой он принял решение присвоить участку с озером Харовое в Казани статус особо охраняемой природной территории.

**В декабре 2013** Министр экологии и природных ресурсов Татарстана А. Сидоров сообщил, что рядом с озером весной 2014 г. предполагается создание парка, и все необходимые мероприятия по приведению территории озера в надлежащее состояние уже завершены. Ведомство готовится внести Харовое в реестр водных объектов. Директор республиканской Кадастровой палаты Л. Музафарова заявила, что в Татарстане муниципальные власти уделяют недостаточно внимания постановке на учет охранных зон, приведя в качестве примера ситуации с озером Харовое. По словам Л. Музафаровой, во всех подобных случаях присутствует недоработка местных властей, которые не обозначили эти территории как охранные. Кадастровая палата, когда к ней обращаются с просьбой о выдаче земельного паспорта на такие участки, просто «не видит» их.

**4. Создание и запуск диалоговой площадки:** первым шагом к консолидации субъекта проблемного решения, явилось создание инициативной группы, которая объединяет жителей близлежащих к озеру домов в организацию «Зеленый рекорд по-вахитовски». Данная структура учреждает региональный общественный фонд поддержки экопарка «Озеро Харовое» на ул. Яруллина. Основной своей целью Фонд видит в реализации мер по благоустройству территории и созданию муниципального сквера вокруг уникального водоема, разработка программ и мероприятий, направленных на сохранение среды обитания редких видов птиц и млекопитающих озера, проведение экологических исследований, осуществление общественного контроля за состоянием флоры и фауны водоема.

Институционализация проблемы шла через использование методов переговоров и информационных совещаний, встреч с жителями. Состоялась серия рабочих совещаний городских властей с представителями общественности. В частности в ходе экологического совета прошедшего в конце марта 2013 г. ученые информировали мэра Казани **Ильсура Метшина** о негативных последствиях застройки территории, на котором расположено озеро, в результате которого чиновник распорядился провести экологическую экспертизу и до ее завершения не выдавать каких-либо разрешений на строительство.

В урегулирование проблемной ситуации принял участие не только глава исполнительного комитета Казани, в конфликт вмешался президент Татарстана **Рустам Минниханов**, который взял дело под личный контроль. Аппарат президента провел совещание, на котором были даны поручения по разрешению ситуации. В сопровождении мэра Казани, министра экологии и природных ресурсов РТ **А. Сидорова**, помощника президента **О. Балтусовой** и других руководителей, глава региона общался с жителями и попросил у жильцов высказать свои предложения по вопросу использования земли вокруг озера. Жители ответили, что «обязательно надо оставить природную красоту – бетона и асфальта в городе и так много. Мы планируем за собственный счет купить лавочки...»<sup>31</sup>. В результате подобных встреч президент распорядился аннулировать все сделки по застройке территории.

Рассмотрение дело по существу в суде не состоялось, после встречи с президентом решение Министерства земельного имущества о застройке озера было аннулировано. Предложения инициативной группы, по восстановлению целостности разрезанного по водной глади участка, привели к организации системной работы по присвоению озеру статуса особо охраняемой природной территории, которое наложит запрет на строительство, и инициировало процесс планирования и создания сквера, благоустройства данного участка.

Проблемная ситуация разрешилась посредством переговорных процессов между членами инициативной группы, представителями органов исполнительной власти, президента республики Татарстан через нормативно-юридическое изменение статуса озера. Казанская городская дума выполнила поручение президента РТ Рустама Минниханова, который в ходе совещания с жителями на берегу озера Харовое поручил Министерству земельного имущества, Министерству экологии, исполнительному комитету Казани вернуть земле, на которой расположено озеро статус рекреационно-ландшафтной зоны. Вскоре состоялась сессия Казанской городской думы, на которой депутаты рассмотрели вопрос о перезонировании территорий по ул. Вахитова, таким образом, озеру Харовое был возвращен статус рекреационно-ландшафтной зоны.

Иными словами, в итоге конструктивных действий двух сторон удалось добиться изменения нормативно-правового статуса озера.

В свою очередь представители общественности под руководством профессора Казанского федерального приволжского университета Н. Мингазова экологи спроектировали проект экопарка, который в октябре 2013 года был презентован

---

<sup>31</sup> Рустам Минниханов об озере Харовое: «Это будет городской сквер» // <http://www.business-gazeta.ru/article/79925>

администрации Кировского района. Это свидетельствует о том, что проблемная ситуация позволила использовать механизм совместного обсуждения будущего озера жителями близлежащих домов и городских властей.

Работы вокруг озера Харовое, предполагается начать только после утверждения проекта экопарка. Проблема озера привела к самоорганизации жителей в форме систематических уборок территории озера от мусора, строительных блоков и субботников по подготовке озера к предстоящим работам. В данных работах приняла участие Администрация района, оказав помощь спецтехникой и мусорными контейнерами, в результате чего было вывезено более 10 грузовиков мусора. Общими усилиями в рамках программы «Зеленый рекорд» в ноябре 2012 года около озера выросла первая аллея из елок. Весной 2013 года были посажены липы.

Гражданская инициатива жителей привела к созданию Фонда поддержки экопарка. С целью популяризации информации о водоеме Фонд создал сайт озере Харовое, на котором размещена информация об обитателях озера внесенных в Красную книгу, проводимых мероприятиях, планах по созданию экопарка, вариантах благоустройства. Члены инициативной группы планируют создать площадку деревянных скульптур - для знакомства детей с природой (птицы, животные, герои сказок) и установить информационные стенды с изображениями и информацией о животных и рассказы, о них, их повадках и интересных особенностях. Зимой на озере планируется организовать благоустроенный каток и лыжные трассы.

Резюмируя, можно сделать вывод, о том, что скоординированные действия жители микрорайона, привели к созданию инициативной группы, которая сумела привлечь внимание общественности, представителей профильных министерств, органов власти и правоохранительных структур, республиканских СМИ к застройке озера – границы участков, которой прошли по озерной глади, что противоречит законодательству. В итоге было принято решение вернуть территории прежний статус.

#### ***5. Меры по своевременному упреждению:***

Необходимо добиться участия общественности из числа жителей микрорайонов, представителей природно-охранных организаций, научных кругов которые высказывали свои рекомендации на этапе согласования строительных работ, это позволило бы обеспечить прозрачность принимаемых решений и учет общественных интересов.

Застройка жилых массивов и объектов природы не должна становиться предметом административного регулирования, а должна проходить через процедуру общественных слушаний, рабочих совещаний.

Создать в муниципальных органах власти курирующие вопросы строительства общественные советы, которые координировали бы вопросы благоустройства жилых зон, принимая от населения проекты и предложения по сохранению и созданию удобной пространственной городской среды.

## **Костромские «Зеленые» VS «Коммерсанты» из ФНПР<sup>32</sup> (К-кейс)**

**1. Конфликтная ситуация.** Лидеры костромских профсоюзов, пришедшая в середине 2000-х годов к руководству областной организацией ФНПР, - это выходцы из крупной сферы крупного бизнеса (М. Батин, за ним А. Ломакин, оба избирались депутатами областной думы, группировались вокруг партии пенсионеров) Костромского региона. Сначала они избавились от принадлежавшего ФНПР стадиона «Спартак», который новый собственник тут же подверг ребрендингу и переименовал в стадион «Динамо». Здание на улице Советской, где располагался аппарат ФНПР и отраслевые профессиональные союзы, тоже отошло новому собственнику, а сами профсоюзы съехали в малоудобное для посетителей и отдаленное помещение, куда даже не ходит общественный транспорт.

Эту череду торговли профсоюзной собственностью продолжила распродажа земель находящихся на территории здравниц, принадлежавших областной организации ФНПР. Вслед за этим последовала серия проверок и судебных процессов, инициированных областной экологической организацией «Во имя жизни» и проведенных прокуратурой Костромской области, не допустивших распродажи особо охраняемых земель, на которых расположены санатории и дома отдыха, все еще находящиеся в собственности профсоюзов.

Первая проверка, а след за ним обращение в арбитражный суд области последовали после обращения в прокуратуру сопредседателя областного экологического движения «Во имя жизни» Т.И. Добрецовой по санаторию «Костромской». Дело в том, что этот уникальный для нашей области санаторий для лечения родителей с детьми был закрыт 14 января 2011 года. На все письма местных экологов к президенту, в правительство, в Минздравсоцразвития, к тогдашнему губернатору И.Н. Слюняеву и еще в десятку различных инстанций, сопровождаемые сотнями подписей, были получены ответы о том, что санаторий «Костромской» это - частная собственность профсоюзов, и они могут с ним делать все, что захотят.

**2. Причина конфликта** ущемление общественных интересов и права матери и ребенка на семейный отдых в единственном в регионе санатории, предоставляющем эту услугу.

**3. Предмет конфликта** - нарушение действующего законодательства со стороны областной организации ФНПР и органов местного самоуправления.

**4. Типология конфликта:** ценностный конфликт.

**5. Динамика конфликта** протекала первоначально с доминированием позиции ФНПР и продажей земли в частную собственность. Затем, после обращения движения «Во имя жизни», последовало вмешательство в конфликт прокуратуры. На основании проведенных проверок был сделан вывод о незаконности действий ФНПР. Затем последовало обращение в суд и судебное решение, отменившее продажу в частную собственность земель, имеющих статус особо охраняемых природных территорий. В результате общественной организации «Во имя жизни» при поддержке прокуратуры удалось отстоять общественные интересы и сохранить общественное достояние.

**6. Институционализация конфликта.** Первоначально ни чиновники, ни депутаты всех уровней в городе, ни в области, ни разу не удосужились собрать хотя бы одно совещание, чтоб попытаться выяснить – как и с помощью чего можно сохранить костромскую здравницу, которая была построена трудом предыдущего поколения и на

---

<sup>32</sup> Описание данного К-кейса подготовлено А.В. Зайцевым на основе анализа интернет-источников и СМИ

протяжении десятков лет оздоравливала и маленьких, и взрослых костромичей. А ведь 17, 3 гектара земли, на который расположен санаторий, была выкуплена профсоюзами у области за поистине «смешную» цену в размере 592 тысяч рублей и фактически тут же была перепродана дельцами от профсоюзов новому собственнику. Но, естественно, уже значительно дороже с последующим возведением здесь дорогостоящего элитного жилья, ликвидацией уникального парка, прудов и традиционного места отдыха местных жителей. А ведь территория санатория, как утверждали костромские экологи, которых не захотела слушать местная власть, это особо охраняемая государством природная территория, которая, в соответствии с действующим законодательством, вообще не при каких условиях не может быть передана в частную собственность<sup>33</sup>

По закону эти земли находятся в ограниченном обороте и не подлежат продаже (ст.1, 27, 94, 95, 96 Земельного кодекса, ст. 4 областного Закона «Об особо охраняемых территориях Костромской области» и др. нормативные правовые акты). Одновременно 16 июня 2011 года в нарушение действующего законодательства городская Дума приняла изменения в Генеральный план города Костромы, в том числе с изменением функционального назначения территории санатория «Костромской». В результате вместо лечебно-оздоровительной местности и курорта регионального значения ее обозначили как зону застройки. Этот проект изменений в Генеральный план города утвержден депутатами без проведения общественных слушаний. На этом основании активисты движения «Во имя жизни» отправили письма губернатору Костромской области, Генпрокурору РФ и обратились к депутатам областной Думы, требуя вмешаться и «сохранить наследие, которое создавал народ и которое должно принадлежать ему по праву». Но ни тогдашний губернатор И. Слюняев, ни депутаты, не отреагировали на защитников интересов общества из экологического общественного движения. На все письма костромских общественников к президенту, в правительство, в Минздравсоцразвития, губернатору Слюняеву и еще десяток различных инстанций, сопровождаемые сотнями подписей, были получены ответы о том, что санаторий - это частная собственность профсоюзов, и они могут с ним делать все, что захотят<sup>34</sup>.

Но «зеленые» не успокоились и обратились, продолжали бить тревогу, жаловаться, требовать вмешательства власти и надзорной инстанции, то есть прокуратуры. И она пришла, правда, лишь после того, как И. Слюняева на посту губернатора Костромской области сменил С. Ситников. Лишь только после этого в конфликт вмешалась прокуратура области, которая провела проверку и неожиданно встала на сторону костромских «зеленых».

**7. Механизмом решения проблемы стало судебное разбирательство.** Для защиты интересов людей, общества и государства, прокуратурой было направлено заявление в суд о расторжении в судебном порядке договора купли-продажи земельного участка от 26 апреля 2010 года, расположенном в городе Кострома в санатории «Костромской». Однако решением Димитровского районного суда города Костромы от 5 апреля 2012 года в удовлетворении требований прокурора было отказано. Вслед за этим последовало новое обращение в суд, поскольку Димитровский суд, как настаивала прокуратура, ошибочно посчитал, что земли санатория Костромской, якобы, не относятся к особо охраняемым природным территориям. Свою позицию прокуратура обосновала соответствующими документами и ссылками на законодательные и нормативные документы, которые убедительно свидетельствовали о неправомерности продажи земли санатория «Костромской». В итоге суд апелляционной инстанции отменила решение Димитровского суда, а так же признал обоснованность позиции прокуратуры и, вместе с тем,

---

<sup>33</sup> 1. Смирнов А. В Костроме ликвидируют детскую здравницу// Экология и право. 2011. № 3(43) – С. 38.

<sup>34</sup> 1. КОСТРОМА: КОНФЛИКТ ВОКРУГ ОСОБО ОХРАНЯЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ. ПРОДОЛЖЕНИЕ//<http://www.eco-nomos.ru/2011/12/kostroma/>

неправомерность передачи в частные руки особо охраняемой территории санатория «Костромской». Благодаря этому профсоюзная собственность осталась в собственности профсоюзов, а не ушла в частные руки за бесценок, как это ранее уже случилось с некоторыми другими профсоюзными объектами.

Санаторий «Костромской» - это всего лишь один эпизод, свидетельствующий об отчетливой тенденции в среде лидеров профсоюзного движения к торговле собственностью, а не о заботе и об охране здоровья и интересов рядовых членов, исправно платящих взносы и ничего не получающих от профсоюза взамен. Кроме санатория «Костромской» областная федерация профсоюзов, даже не посоветовавшись с коллегами из отраслевых профсоюзов, то есть, по сути дела, единолично и кулуарно, решило практически аналогичным путем распродать земли, а вместе с ними и остальные профсоюзные здравницы. Среди них лечебно-профилактические учреждения «Санаторий им. Ивана Сусанина в Красносельском районе, «Санаторий "им. Бородина" в городе Солигалич, «Санаторий «Волга» и «Санаторий «Колос» в Костромском районе.

Прокуратура области на основании требований костромских «зеленых» в судебном порядке опротестовала и эти, откровенно незаконные действия руководства областной федерации профсоюзов, благодаря чему заключенные профсоюзными лидерами сделки по перепродаже особо охраняемых природных территорий костромских здравниц частным лицам были отменены.

**8. Результат конфликтного взаимодействия** общественной экологической организации «Во имя жизни» с руководством ФНПР и властью заключается в следующем:

1. Было защищено общественное достояние в виде особо охраняемой природной территории и единственной в регионе здравницы, где могли отдохнуть и поправить здоровье дети вместе со своей мамой.

2. На основании обращений общественной организации «Во имя жизни» и проверок прокуратуры, были возбуждены два уголовных дела: против бывшего главы Солигаличского района А. Серогодского и против действующего главы Красносельского района С. Ложникова, превысившие свои должностные обязанности и незаконно разрешивших распродажу природных территорий, находящихся в федеральной собственности.

3. Председатель Костромской областной федерации профсоюзов А. Ломакин на отчетно-выборной конференции ФНПР 21 ноября 2013 года лишился своего поста и не был избран на новый срок, хотя и выдвигал свою кандидатуру.

4. Прокуратура передала в следственные органы региона материалы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении экс-председателя федерации профсоюзов Костромской области А. Ломакина.

На этом основании в конце ноября 2013 года СУ СКР по Костромской области было возбуждено уголовное дело по факту мошеннических действий с недвижимым имуществом общественной организации «Федерация организаций профсоюзов Костромской области» (часть 4 статьи 159 УК РФ). По версии следствия, в период с 2009 года по сентябрь 2011 года «неустановленные лица» путем обмана и злоупотребления доверием членов руководящих органов общественной организации ФНПР приобрели право собственности на недвижимое имущество общественной организации, причинив ущерб в сумме не менее 1 миллиона рублей. В настоящее время по данному уголовному проводятся следственные действия, направленные на установление всех обстоятельств совершенного преступления. Расследование уголовного дела продолжается<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> 1. В Костромской области возбуждено уголовное дело по факту мошеннических действий с недвижимым имуществом общественной организации профсоюзов/<http://www.sledstvie44.ru/news/eb46cd26-2b98-40e8-9f53-e0b382ab0d93.aspx>.

# Исторический облик города Костромы<sup>36</sup> (П-Кейс)

## 1. Описание ситуации

На территории Костромской области расположено 3578 объектов, культурного наследия, из них 389 объектов федерального значения и 3188 объектов регионального значения, имеется 11 исторических поселений, двум из которых присвоен статус федерального. Несмотря на принимаемые меры по сохранению объектов культурного наследия сегодня на территории Костромской области насчитывается более 300 памятников, находящихся в аварийном состоянии, около 700 требуют принятия неотложных мер. Кроме всего прочего в исторической части города Костромы ведется точечная застройка объектов социально-бытового назначения, что разрушает исторически сложившийся облик областного центра.

## 2. Выявление проблемы – противоречия

Среди наиболее острых и злободневных проблем, сложившихся в связи с проблемой сохранении объектов культурного наследия в Костромской области и сохранении исторического центра города Костромы можно назвать следующие:

- прямое и косвенное отрицательное воздействие на объекты культурного наследия в ходе хозяйственной и строительной деятельности;
- безответственность собственников (пользователей) памятников истории и культуры, а в отдельных случаях их отсутствие;
- недостаточно умелое руководство, низкая ответственность департамента культуры Костромской области, как государственного органа;
- нахождение ряда объектов культурного наследия в труднодоступных местах Костромской области (урочищах, отдельных территориях с отсутствием дорог);
- большое количество зданий-памятников (более 20%) эксплуатируются как жилые здания и помещения, находящиеся в частной, муниципальной или смешанной собственности, содержатся в неудовлетворительном состоянии;
- наибольшее число объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном и аварийном состоянии, являются памятниками культового назначения (около 40%), из которых больше половины не используется по причине не востребоваемости и отдаленности от населенных пунктов.

## 3. Определение основных заинтересованных сторон

С одной стороны в этой острой и злободневной проблеме сошлись интересы общества, а, с другой, муниципальной и региональной власти в лице департамента культуры администрации Костромской области

## 4. Выявление или определение спикера

Какого-либо единого лидера или общественной организации, наиболее активно борющихся против точечной застройки и искажения исторически сложившегося облика города Костромы, на сегодняшний день не существует. Среди отдельных активистов можно назвать:

- И.А. Едошину, члена совета по культуре и искусству при администрации Костромской области, заведующей кафедрой теории и истории культуры Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова;
- Л.А. Шарову, директора Костромского театра кукол;
- Л.А. Тарабрину, директора государственного учреждения культуры «Областной Дом народного творчества», председателя комиссия по культуре, развитию гражданского общества и информационной политике Общественной палаты Костромской области и др.

---

<sup>36</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В. Зайцевым на основе анализа интернет-источников и СМИ

## **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий.**

*А) Территория сквера Муравьевка*, который входит в перечень озелененных территорий города Костромы. В соответствии с Правилами землепользования и застройки города Костромы, утвержденными решением Думы города Костромы от 16 декабря 2010 года № 62, данный земельный участок расположен в зоне парков, скверов, бульваров. Более того, территория сквера «Муравьевка» расположена в зонах охраны памятников истории и культуры г. Костромы (проект зон охраны утвержден постановлением главы администрации Костромской области от 19.12.1997г. № 837).

Не смотря на эти обстоятельства, здесь реализуется проект ООО «АК Кострома-зерно» по строительству объектов культурно-бытового назначения (улица Дзержинского, 8, 8а и 10), строительство которого было одобрено на заседании Совета по инвестициям при губернаторе Костромской области 14.10.2009 г., а на заседании архитектурно-градостроительного Совета города Костромы 06.11.2009 г. был одобрен проект благоустройства сквера «Муравьевка» с объектами культурно-бытового назначения, выполненными в подземно-наземном варианте.

На заседании Комиссии по земельным вопросам на территории города Костромы 19.11.2009 г. были подписаны акты №№ 538, 539, 540 о выборе земельных участков для строительства объекта культурно-бытового назначения по ул. Дзержинского, 8, 8а и 10, в состав которого входят ресторан на 120 мест, магазины и т.п. Распоряжением департамента имущественных и земельных отношений Костромской области от 01.03.2010 № 219/з эти акты были утверждены.

Распоряжением департамента имущественных и земельных отношений Костромской области от 07.05.2010 № 470/з земельные участки площадью 1 089 кв.м., расположенный по ул. Дзержинского, 8; площадью 1 089 кв.м., расположенный по ул. Дзержинского, 8а; площадью 460 кв.м., расположенный по ул. Дзержинского, 10 предоставлены в аренду ООО «АК Кострома-зерно» по договорам аренды от 11.05.2010 со сроком действия с 07.05.2010 г. по 06.05.2013 г.

Строительные работы на данных участках продолжаются до сих пор.

*Б) Строительство культурно-выставочного центра на улице Островского.*

На заседании Комиссии по земельным вопросам на территории города Костромы 27 октября 2011 года согласовано место размещения культурно-выставочного центра на земельном участке по ул. Островского, 7 и подписан акт о выборе земельного участка № 648. Не смотря на то, что этот земельный участок расположен в охранной зоне исторической части города Костромы, градостроительный план земельного участка на основании заключения департамента государственного имущества и культурного наследия Костромской области был утвержден постановлением Администрации города Костромы от 4 мая 2012 года № 951. Этот план предусматривает размещение здесь культурно-выставочного центра, в составе которого предусмотрено строительство ресторана, гостиницы и т.п.

Распоряжением департамента государственного имущества и культурного наследия Костромской области 23.11.2012 № 1057/з утвержден акт от 27.10.2011 № 648 о выборе земельного участка для этого строительства. Между департаментом государственного имущества и культурного наследия Костромской области и гр. Молчановым О.В. 1 марта 2012 был заключен договор аренды земельного участка № Д.2771.2 площадью 1229 кв.м. на срок с 10.02.2012г. по 09.02.2015 г.. И это не смотря на то, что в акте о выборе земельного участка для строительства отсутствуют подписи представителя департамента культуры, председателя комиссии и еще 9-ти из 29-ти её членов. Строительные работы на объекте уже ведутся.

*По данным объектам строительства протоколы общественных слушаний не представлены, проведение археологических исследований не зафиксировано, что является*

*нарушением действующего законодательства. Аналогичные нарушения имеются и на других объектах города Костромы.*

#### **6. Динамика развертывания проблемы.**

В период деятельности губернатора И.Н. Слюняева были приняты все вышеназванные, а так же и иные проблемы, связанные с неправомерной точечной застройкой исторической части города Костромы. С приходом на должность губернатора Костромской области С.К. Ситникова, ситуация изменилась: власть услышала голос общественности, которая выражала свое недовольство (правда, достаточно робкое) пренебрежением к историческому облику города Костромы и приняла ряд кадровых решений.

Так, директор департамента культуры Костромской области Е. Чугунов и его первый заместитель С. Шаповалова были уволены со своих постов за ненадлежащее исполнение обязанностей по сохранению культурного наследия. Кроме того, глава региона С.К. Ситников усмотрел в их действиях коррупционную составляющую и направил материалы в правоохранительные органы.

#### **7. Создание и запуск диалоговой площадки.**

В качестве диалоговой площадки по разрешению возникшей проблемы выступила Общественная палата Костромской области, которая 18 ноября 2013 года на заседании совета палаты рассмотрела вопрос и, после его обсуждения, приняла решение «О сохранении объектов культурного наследия в Костромской области и сохранении исторического центра города Костромы», в котором были предложены конкретные рекомендации для губернатора области, администрации области, департамента культуры, администрации города Костромы и др. структур и органов власти

#### **8. Меры по своевременному упреждению выхода в К-кейс.**

Для решения проблемы, связанной с использованием территорий исторической части города Костромы, совет Общественной палаты Костромской области предложил администрации области предпринять следующие шаги:

1. Перепрофилировать объект, строящийся по ул. Дзержинского, 8, 8а, 10 в объект исключительно культурного назначения.
2. Запретить строительство объекта по ул. Островского, 7 и провести планировочные работы в целях восстановления ландшафта.
3. Совместно с администрацией города Костромы уточнить и юридически закрепить границы памятника (ансамбля) исторического центра г. Костромы.

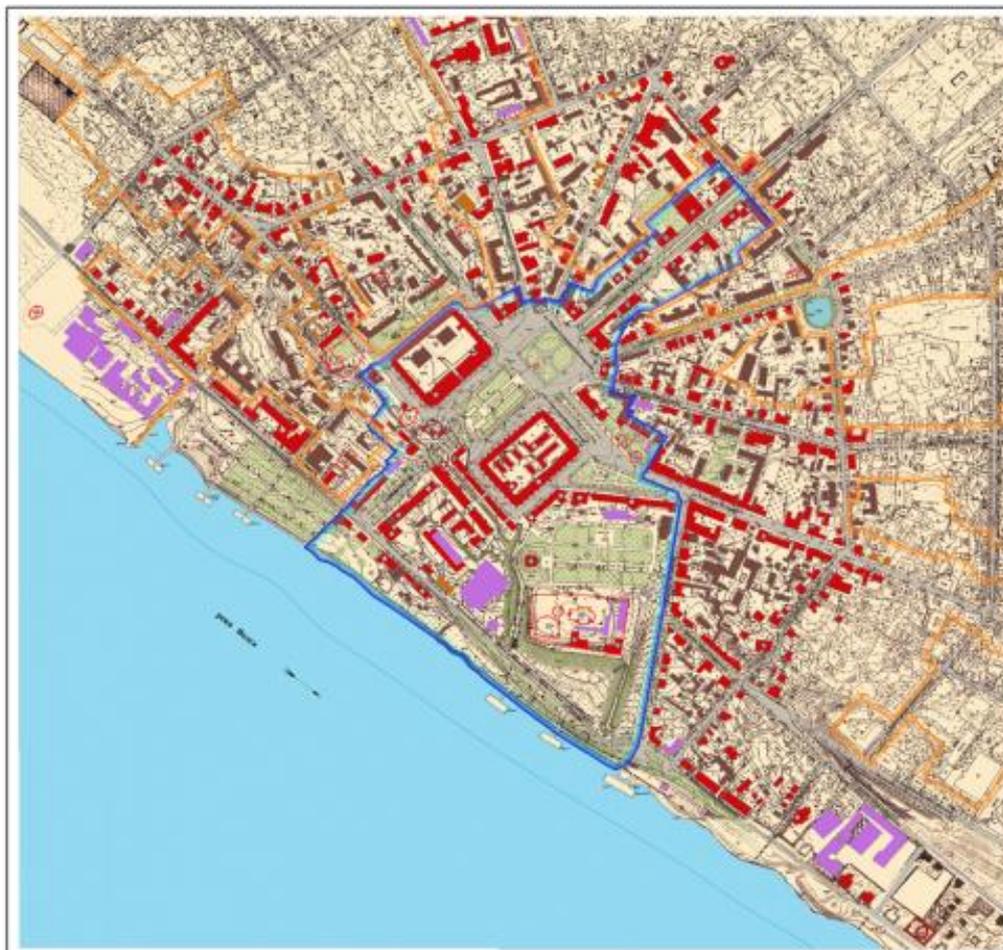
#### **9. Результаты.**

В настоящее время о конкретных результатах говорить еще рано. Вопросы, связанные с решением и урегулированием возникших проблем находятся в стадии решения.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГРАНИЦ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ЗАПОВЕДНИКА  
"ИСТОРИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ГОРОДА КОСТРОМЫ"  
/рекомендации/

Схема.

Подсчёт площади заповедника.



Площадь историко-культурного заповедника 41,08 га.

Условные обозначения.

Границы зоны заповедника



Граница историко-культурного заповедника

Граница историко-культурной заповедной территории

## **Общедомовое имущество или муниципальная собственность?<sup>37</sup> (П-Кейс)**

Сокращения, принятые в настоящем документе:

ОДИ - общее долевое имущество собственников;

МКД - многоквартирный дом;

ТСЖ - товарищество собственников жилья;

ЖСК – жилищно-строительный кооператив;

ОПРФ - Общественная палата Российской Федерации;

ОПКО - Общественная палата Костромской области.

### **1. Описание ситуации**

Нормы Российского законодательства, наделяющие граждан обширным объемом прав, как собственников многоквартирных жилых домов, зачастую не реализуются. Предоставленная Жилищным кодексом гражданам возможность самостоятельного управления своим жилищем не может быть реализована при отсутствии во владении собственников дома самого предмета управления - общего имущества собственников многоквартирного дома.

На уровне городских и поселковых муниципальных образований с середины 1990-х годов возникла практика, когда общее долевое имущество собственников многоквартирных домов отчуждается третьим лицам. Продаются или сдаются в аренду помещения водомерных узлов и тепловых пунктов, электрощитовых, колясочных, лифтерных, диспетчерских и даже мусоросборные камеры.

Особый урон дому и его жителям наносит продажа муниципальными образованиями технических подвалов и чердаков. Наибольшее количество выявленных подобных отчуждений в Костромской области приходится в муниципальном образовании - город Кострома.

### **2. Выявление проблемы - противоречия**

До 2012 года наличие системной проблемы нарушения прав собственников ОДИ не признавалось органами власти муниципальных образований и Костромской области. Не поднималась проблема и на уровне профильных ведомств Российской Федерации. Жалобы граждан или их объединений не находили поддержки. Почти в каждом многоквартирном жилом доме имеются нежилые помещения – лестницы и лестничные площадки, чердаки, технические подвалы, колясочные, лифтовые. Согласно статье 36 Жилищного кодекса РФ они относятся к общедолевой собственности.

В то же время, в связи с тем, что жилой фонд в 1990-е годы был передан в собственность муниципалитета. Поэтому по логике чиновников, но вразрез с действующими нормами законодательства, все эти помещения стали считаться муниципальной собственностью, ведь жители приватизировали только свои квартиры, а лифтерные, колясочные, подвалы и чердаки остались в собственности города. Организованное изучение и поиск путей решения данной проблемы начались с создания объединений собственников жилья в крупнейших городах России: Москве, Санкт-Петербурге, Перми, Костроме, Мурманске и других.

### **3. Определение основных заинтересованных сторон**

22 августа 2012 года состоялось пикетирование здания отдела муниципального имущества, расположенного на площади Конституции в городе Кострома. Участники пикета потребовали отмены аукциона, назначенного на 29.08.2012 г. по продаже технических подвалов, колясочных и лифтовых помещений, возврата общего долевого имущества отчужденного муниципалитетом в многоквартирных домах города.

---

<sup>37</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В. Зайцевым на основе анализа интернет-источников и СМИ

Дело в том, что достаточно часто различные помещения, которые находятся в многоквартирных домах, принадлежат не жителям, а муниципалитету, который использует их по своему усмотрению: сдает в аренду или продает, пополняя за это доходную часть бюджета муниципального образования.

#### **4. Выявление или определение спикера (драйвера, вожака) от каждой группы.**

Драйвером в создавшейся ситуации со стороны ТСЖ и МКД выступил А.П. Пинчуков, председатель правления НКО «Костромская региональная ассоциация ТСЖ и ЖСК».

Со стороны муниципального образования город Кострома представителем власти в урегулировании возникшей проблемы выступил первый заместитель главы администрации города О.В. Болоховец, в сферу компетенции которого входят вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью.

#### **5. Фиксация позиций сторон, установление сходств и различий.**

Главным аргументом местных администраций, распродающих нежилые помещения многоквартирных домов – является вопрос пополнение муниципального бюджета. Естественно, что жители МКД были против такого использования ОДИ и выражали свое несогласие с этим. Тем более, что это единственное оправдание при продаже объектов общего имущества на поверку оказывается ложным. Мелкий, сиюминутный выигрыш за счет незаконного отчуждения имущества граждан, подвалов или чердаков, выполняющих важную инженерную задачу сохранения самого жилого дома как цельной строительной конструкции, оборачивается для бюджета и граждан дополнительными непредсказуемыми, иногда катастрофическими издержками. Известны примеры обрушения домов в городе Струнино Владимирской области, во Владивостоке, Ярославле и в других городах России.

Имеются такие примеры и в Костроме. Например, аварийная ситуация в январе 2012 года создалась в доме №38/34 по проспекту Текстильщиков, когда новый собственник, выкупивший технический подвал на муниципальном аукционе, допустил раскопку ниже уровня фундамента. Еще один пример – это дом №4 по улице Горная, который вследствие ненадлежащей эксплуатации подвала арендатором, был признан аварийным. Ну и, наконец, совсем вопиющая история связана с обрушением фасада дома №21 по улице Чайковского, при обследовании которого было выявлено ослабление фундамента этого здания (являющегося, кстати, памятником истории и архитектуры), произведенное арендатором для эксплуатации подвал особняка в коммерческих целях.

В результате создавшейся ситуации все больше количество граждан обсуждая проблему ОДИ на собраниях и конференциях, высказывают конкретные предложения и пытаются завязать диалог с властью. Впервые официально вопрос о защите прав собственников ОДИ многоквартирных жилых домов в городе Костроме был поднят на собрании областного Совета, при губернаторе Костромской области, представителей МКД и ТСЖ 31 января 2012 года в докладе председателя правления Костромской ассоциации ТСЖ и ЖСК А.П. Пинчукова. А уже 11 февраля 2012 года тогдашний губернатор Костромской области И.Н. Слюняев на встрече с населением заявил, что колясочные и подвалы муниципальные власти будут возвращать собственникам домов.

#### **6. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений.**

14 сентября 2012 года на заседании ОПКО был рассмотрен вопрос «О соблюдении прав на общее долевое имущество собственников многоквартирных жилых домов города Костромы в ходе приватизации и отчуждения администрацией города нежилых помещений, расположенных в жилых домах и имеющих признаки общего долевого

имущества в соответствии со статьей 36 Жилищного кодекса Российской Федерации». Заслушав и обсудив доклады председателя правления Костромской региональной Ассоциации ТСЖ и ЖСК А.П. Пинчукова и исполняющего обязанности начальника Управления территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества администрации города Костромы А.В. Логутова Совет ОПКО принял рекомендации. В частности, администрации города Костромы было рекомендовано:

1. Приостановить реализацию с торгов спорных помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах.

2. Прекратить включение в состав муниципальной собственности новых помещений в многоквартирных жилых домах, имеющих признаки общей долевой собственности.

3. В целях недопущения нарушений прав граждан в отношении использования имущества, относящегося в соответствии со статьей 36 Жилищного кодекса Российской Федерации к общему долевному имуществу собственников помещений многоквартирных жилых домов, выявления таких помещений, на которые зарегистрировано право собственности города Костромы, и принятия решения о их передаче собственникам помещений многоквартирных жилых домов, создать экспертную комиссию, в состав которой включить представителей администрации и Думы города Костромы, организаций собственников жилья, специалистов строителей, экспертов и членов Общественной палаты.

4. Экспертной комиссии в первоочередном порядке организовать проверку объектов, включенных в план приватизации муниципального имущества города Костромы на 2012 год, и спорных помещений на предмет соответствия их критериям общего долевого имущества собственников помещений многоквартирных жилых домов, изложенным в статье 36 Жилищного кодекса Российской Федерации.

5. В положении о работе экспертной комиссии предусмотреть принятие решения о передаче собственникам помещений многоквартирных жилых домов помещений, относящихся в соответствии со статьей 36 Жилищного кодекса Российской Федерации к общему долевному имуществу собственников помещений многоквартирных жилых домов.

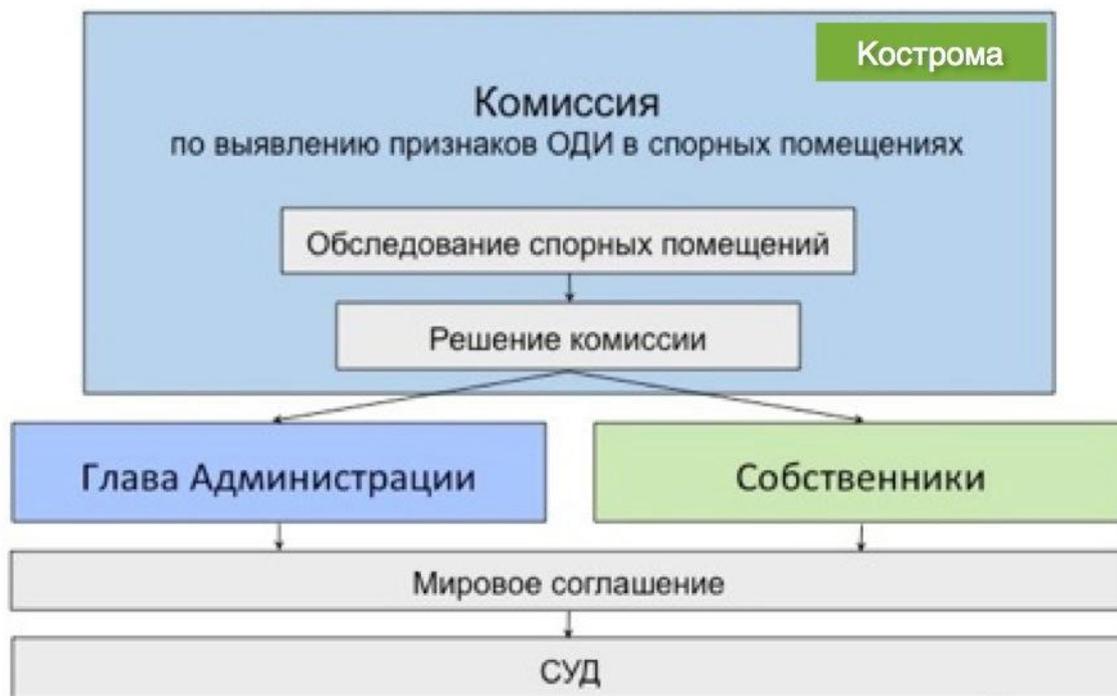
6. Организовать гласную работу комиссии, публикацию ее решений в СМИ.

#### **7. Создание и запуск диалоговой площадки;**

В итоге администрацией города Костромы была создана специализированная диалоговая площадка в виде комиссии для пересмотра статуса нежилых помещений, оформленных в собственность муниципалитета и расположенных в многоквартирных жилых домах.

15 декабря 2012 года в администрации города Костромы под председательством первого заместителя главы администрации О. Болоховца прошло первое заседание этой комиссии, в состав которой вошли представители администрации и думы города Костромы, организаций собственников жилья, специалистов, строителей, экспертов и членов Общественной палаты Костромской области. Внутри этой комиссии были созданы две рабочие группы, первая для того, чтобы собирать и проверять технические документы с момента строительства дома с целью определения первоначального (проектного) назначения каждого спорного помещения, вторая группа для того, чтобы выезжать на место для обследования конструкции помещений, инженерных коммуникаций и выявления фактов реального использования помещения. По итогам обсуждения проблемы ОДИ администрация города Костромы приостановила процесс реализации с торгов спорных помещений.

На третьем по счету заседании комиссии, прошедшем 1 марта 2013 года, сразу 5 спорных объектов (две лифтерных и три подвала) были признаны помещениями, относящимися к общему долевному имуществу собственников многоквартирных домов. Позиция, сформулированная на заседании комиссии, является обязательной для



представителя администрации в суде при решении вопроса о праве собственников МКД на спорные помещения..

#### **8. Меры по своевременному упреждению выхода в К-кейс.**

В качестве модели для урегулирования спора за помещения, обладающие признаками общего долевого имущества, но зарегистрированные в собственность города председателем правления Костромской ассоциации ТСЖ и ЖСК А.П. Пинчуковым и его коллегами была предложена схема (Схема 1) урегулирования спора посредством создания межведомственной комиссии, принятая в городе Костроме.

Такая схема еще не позволяет уйти от судебного разбирательства, но дает возможность собственникам сберечь время на большое количество судебных заседаний, сэкономить деньги на пошлине (иметь гарантию возврата), не оплачивать десятки тысяч рублей за судебную строительную экспертизу. Вместе с тем, состоявшееся судебное решение надежно закрепляет права собственников на будущее.

#### **9. Определение правил и целевых показателей достижения приемлемого результата.**

Из многочисленных свидетельств СМИ, прямых обращений ТСЖ, ЖСК, граждан можно утверждать, что проблема нарушения прав собственников жилых домов на общее долевое имущество носит массовый характер, проявляется и на всей территории Российской Федерации. А это значит, что ее окончательное решение может быть найдено на федеральном уровне, в том числе на основе корректировки судебной практики при разрешении возникающих споров и изменения действующего законодательства.

30 января 2013 года состоялись общественные слушания в ОПРФ, где были сформулированы и приняты рекомендации под названием «Новое в судебной практике разрешения споров по защите прав на общее долевое имущество собственников помещений многоквартирных домов». В целях определения правил и нормативного закрепления правил разрешения проблемы ОДИ в рекомендациях ОПРФ зафиксировано следующее предложение в адрес ГД РФ:

- «рассмотреть вопрос разработки проекта федерального закона, дополняющего пункт 1 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации абзацем: «Общим имуществом собственников многоквартирного дома являются подвалы и цокольные помещения многоквартирных домов, за исключением помещений, выстроенных по

проектам помещений общественного назначения. Помещения общего имущества, находящиеся в собственности муниципальных образований или субъектов Федерации, подлежат возврату в общую долевую собственность собственников многоквартирных домов в любое время за счет стороны, допустившей отчуждение таких помещений из общей долевой собственности», а также вносящего в Жилищный кодекс поправку, исключающую из голосования на собраниях собственников многоквартирного дома голоса собственников пристроенных к многоквартирному дому нежилых помещений». Целый ряд рекомендаций так же был сформулирован в адрес исполнительной власти, министерств и ведомств РФ.

#### **10. Результаты.**

Результатом этой практики в деятельности Костромской региональной ассоциации ТСЖ и ЖСК по защите общественных интересов в сфере ОДИ стало не только рассмотрение и попытки решения данных проблем на муниципальном и региональном уровнях, но и привлечение внимания к ним со стороны ОПРФ, выработка ей соответствующих рекомендаций, которые позволят урегулировать возникшую проблему без ее перерастания в противостояние и конфликт.

## **Блокпост против банковских комиссий<sup>38</sup> (П-Кейс)**

### **1. Описание ситуации**

В течение многих лет люди, которым требовались кредиты, были вынуждены переплачивать огромные суммы. Помимо официально указанных процентов по кредиту банки брали с клиентов деньги за рассмотрение заявки, за открытие и ведение ссудного счета – всего не перечислишь!

В результате реальная переплата вместо заявленных в рекламе 18 % могла составлять 40-50%, а иногда и больше! Дело в том, что когда человек приходит в банк брать кредит, то при заключении кредитных договоров банк открывает два счета. Один – счет вклада, с которого заемщик снимает деньги. Другой – ссудный счет, от которого заемщику нет никакой пользы. Он не предназначен для ведения расчетных операций, а служит лишь для ведения внутреннего бухгалтерского учета банка, которым банк обязан заниматься по закону. Однако плата за открытие и ведение подобного счета повсеместно возлагается на потребителя. В результате заемщики переплачивали, кроме официально установленных сумм кредита, еще и достаточно большие комиссии, якобы, за ведение ссудного счета.

### **2. Выявление проблемы – противоречия.**

Эту несправедливость профессиональный юрист и бывший сотрудник банка Виталий Красношапка решил оспорить в суде.

Так появилось первое, по сути дела прецедентное гражданское дело, когда судом в городе Костроме 28 мая 2009 года было вынесено решение в пользу заемщика. Тогда потребитель отсудил у «Сбербанка» 3100 рублей за ведение счета, 100 рублей за рассмотрение заявки и 1000 рублей – компенсацию морального вреда. Судья Наталья Вдовина раскрыла юридическую и экономическую сущность ссудного счета, указав, что его ведение - обязанность банка перед Центральным Банком России, которая не может быть предметом сделки с заемщиком. Решение суда первой инстанции от 26 марта 2010 года поддержал Президиум областного суда.

С тех пор суды начали выдавать решения в пользу заемщиков, как горячие пирожки. К огромному огорчению банков, суды начали взыскивать с них не только незаконно удержанные с клиентов комиссии, проценты за пользование чужими средствами и компенсации морального вреда. За нарушение прав потребителей суды начали банки еще и штрафовать. Суммы оказались не маленькими: по каждому иску – дополнительно по 50% от общей суммы взыскания.

### **3. Определение основных заинтересованных сторон**

Оценив масштаб грядущей катастрофы, кредитные организации пошли на экстренные контрмеры. Так, к примеру, «Сбербанк» выступил с официальным заявлением о добровольной отмене дополнительных платежей за рассмотрение заявки и выдачу кредита.

Движение по возврату незаконных банковских комиссий возглавила Костромская региональная общественная организация по защите прав потребителя «Блок-Пост». Ее цель - объединить как можно больше людей, готовых отстаивать свои права в спорах с кредитными учреждениями. Она оказалась единственной организацией в России, борющейся с незаконными банковскими поборами. При этом «Блок-пост» никакого процента с возвращенных сумм не получают: для потребителя его услуги абсолютно бесплатны.

### **4. Выявление драйвера.**

---

<sup>38</sup> Описание данного П-кейса подготовлено А.В. Зайцевым на основе анализа интернет-источников и СМИ

В. Красношапка – председатель Костромской региональной организации «Блокпост», по образованию экономист, впоследствии получивший юридическое образование. На втором курсе юрфака он, имея в одном из банков потребительский кредит, писал курсовую работу по финансовому праву на тему «Банковский счет». Будущий юрист стал детально изучать свой кредитный договор и выяснил, что по нормативным актам выходило, что у физического лица в банке может быть только два вида банковских счетов. А он обнаружил у себя еще какой-то третий ссудный счет, по которому с него взыскали 4200 рублей. Налицо было нарушение закона «О защите прав потребителей».

Выиграв суд у банка, В. Красношапка сам составил компьютерную программу, которая позволила ему полностью автоматизировать процесс составления претензий и исков. Потом зарегистрировал общественную организацию и начала инициировать судебные процессы против банков и бесплатно для рядовых граждан стал возвращать заемщикам незаконно взысканные с них банковские комиссии.

### **5. Фиксация позиций сторон.**

Что делает организация «Блок-Пост»? по защите прав потребителей?

Сначала она регистрирует каждый кредитный договор и заявление в организацию со стороны бывшего клиента того или иного банка. Затем она направляет претензии в соответствующие банки. В том случае, если банк в добровольном порядке не удовлетворяет претензию и не возвращает незаконно полученные денежные средства, то «Блок-Пост» в таком случае от лица заемщика подает иски в мировые и районные суды. При этом юристы организации сами участвуют в судебных заседаниях различных инстанций, отстаивает интересы потребителя.

Деятельность организации «Блок-пост» по защите прав потребителей в сфере денежного кредитования вызвала недовольство со стороны руководителей региональных отделений банка. На основании их жалоб в общественную организацию не раз приходили всевозможные проверки, однако найти что-либо противозаконного в прозрачной и открытой деятельности «Блок-Поста» так и не смогли.

**6. Динамика развертывания проблемы: оценка ситуации, информирование, оценка возможных действий и последствий, использование коммуникаций и убеждений).**

### **7. Создание и запуск диалоговой площадки.**

Диалог с банком начинается с момента подачи ему «Блок-постом» претензии от имени лица бывшего заемщика банка. В случае если банк добровольно не осуществляет возврат необоснованно полученных денежных средств, диалог с банком продолжается уже в суде на основании норм действующего законодательства.

### **8. Меры по своевременному упреждению выхода в К-кейс.**

Организация «Блок-Пост» действует на основании действующего законодательства и не занимается незаконным «выбиванием» долгов. Их взыскание осуществляет судебными приставами на основании исполнительных листов или судебных приказов.

**9. Определение правил и целевых показателей достижения приемлемого результата.**

В настоящее время организация «Блок-Пост» оказывает помощь по возврату денежных средств всем людям, которые в свое время неоправданно выплачивали банкам различные комиссии по выдаче и оформлению кредита, ведению ссудного счета и так далее. Кроме возврата незаконно полученных денежных средств банковские учреждения на основании судебных решений выплачивают своим бывшим клиентам еще проценты за

пользование чужими денежными средствами, а компенсируют причиненный им моральный вред. По каждому выигранному «Блок-Постом» иску суд налагает на банк денежный штраф в размере 25% от суммы иска, который дополнительно отчисляется банком в доход города Костромы. Таким образом, организация внепланово пополняет муниципальный бюджет.

## **10. Результаты**

В Костромскую общественную организацию «Блок-Пост» стали обращаться люди из других регионов РФ с просьбой помочь им, проконсультировать, как правильно действовать, чтобы добиться возврата комиссии. В связи со стремлением масштабно реализовывать свои уставные цели, организация «Блок-Пост» подала запрос в Управление Министерства юстиции РФ по Костромской области о реорганизации в Межрегиональную общественную организацию. А затем открыла региональные отделения «Блок-Поста» в Ярославле, Иваново, Вологде, Белгороде, Перми и ряде других городов России. Всего по России «Блок-Пост» имеет отделения и представительства в 17 регионах, а так же в республике Башкортостан.

Кроме взыскания банковских комиссия межрегиональная общественная организация по защите прав потребителей «Блок-Пост» в настоящее время занимается еще такими видами деятельности, как:

- взыскание неустоек за нарушение сроков ввода в эксплуатацию объектов долевого строительства;
- взысканию сумм страховых выплат. КАСКО, ОСАГО, страхование жизни и здоровья.

**По состоянию на 1 августа 2013 года в организацию «Блок-Пост» обратилось: 10 918 потребителей. В судах было выиграно 6 832 дела. Сумма возвращенных денежных средств составила 172 768 351 рублей.**

Адрес в интернете: <http://www.bloc-post.ru/>

### **Вместо заключения**

В брошюре собраны и описаны 12 П-кейсов и 7 К-кейсов, включая:

- 1.«Административная гильотина» (П-кейс)
- 2.Отстаивание общественных интересов при оценке проектов посредством электронного учета мнений граждан с помощью интернета (П-кейс)
- 3.Защита общественных интересов на примере Детской онкологической больницы №31 в Санкт-Петербурге (П-кейс)
- 4.Опыт успешного разрешения на муниципальном уровне г. Краснодара (К-Кейс)
- 5.Защита трудовых прав работающих матерей и женщин, готовящихся стать мамами (успешный опыт на примере Санкт-Петербурга и федеральном уровне) (К-Кейс)
- 6.Общественная организация (союз) «Чернобыль» за сохранение льгот (К-Кейс)
- 7.Сохранение железнодорожного сообщения «Углич-Санкт-Петербург» и «Углич-Москва» (К-Кейс)
- 8.Защита исторического центра Ярославля от строительства современного отеля (П-Кейс)
- 9.Защита от разрушения Ростовских земляных валов XVII века (П-Кейс)
- 10.Карта нужд детских домов Ярославской области в помощь волонтерам (П-Кейс)
- 11.Общественность против осушения Рыбинского водохранилища (П-Кейс)
- 12.Конфликт вокруг спорного здания мечети «Нурулла» (К-Кейс)
- 13.Отстаивание мусульманской уммой мечети «Кул Шариф» прав Рамиля Юнусова на сохранение должности имам - хатыйба мечети (успешный опыт на примере Казани Республики Татарстан) (К-Кейс)
- 14.Безопасность детей в Набережных Челнах: требования волонтеров к городским властям (П-кейс)
- 15.Защита озера Харовое (успешный опыт на примере города Казани Республики Татарстан) (П-Кейс)
- 16.Костромские «ЗеленыЕ» VS «Коммерсанты» из ФНПР (К-кейс)
- 17.Исторический облик города Костромы (П-Кейс)
- 18.Общедомовое имущество или муниципальная собственность? (П-Кейс)
- 19.Блокпост против банковских комиссий (П-Кейс)

Для каждого вида кейсов участниками проекта была выработана своя схема описания.

Материалы кейсов подбирались из разных источников, включая Интернет, публикации в СМИ, брошюры НКО, данные научных исследований.

Рассмотренные в данной брошюре П- и К-кейсы позволяют выявить ряд моментов, значимых для реализации проекта в трех регионах.

Во-первых, сопоставление описаний П-кейсов и К-кейсов показывает, что отстаивание общественных интересов в случае П-кейсов достигается проще и «обходится меньшей кровью», чем в случае К-кейсов. Отсюда следует вывод: чем ранее в решение проблем местных сообществ будут включаться заинтересованные стороны, тем скорее может быть достигнут приемлемый результат.

Во-вторых, нередко конфликтологи идентифицируют проблемные ситуации как изначально конфликтные, применяя изошренные методы для их урегулирования. Тогда как до перехода проблемной ситуации в стадию выражения протестов и значит становящейся конфликтной, возможен поиск и использование иных способов ослабления проблем.

В-третьих, в обоих случаях существенным оказывается появление и формирование субъекта на стороне граждан. Чем ранее появляется субъект и чем в большей степени он умеет использовать методы выявления несовпадающих интересов разных групп граждан, а также модели формирования общественного интереса, тем успешнее достигается конечный результат.

В-четвертых, во многих кейсах выявилась важность быстрого вовлечения в освещение ситуации представителей СМИ и использование Интернета.