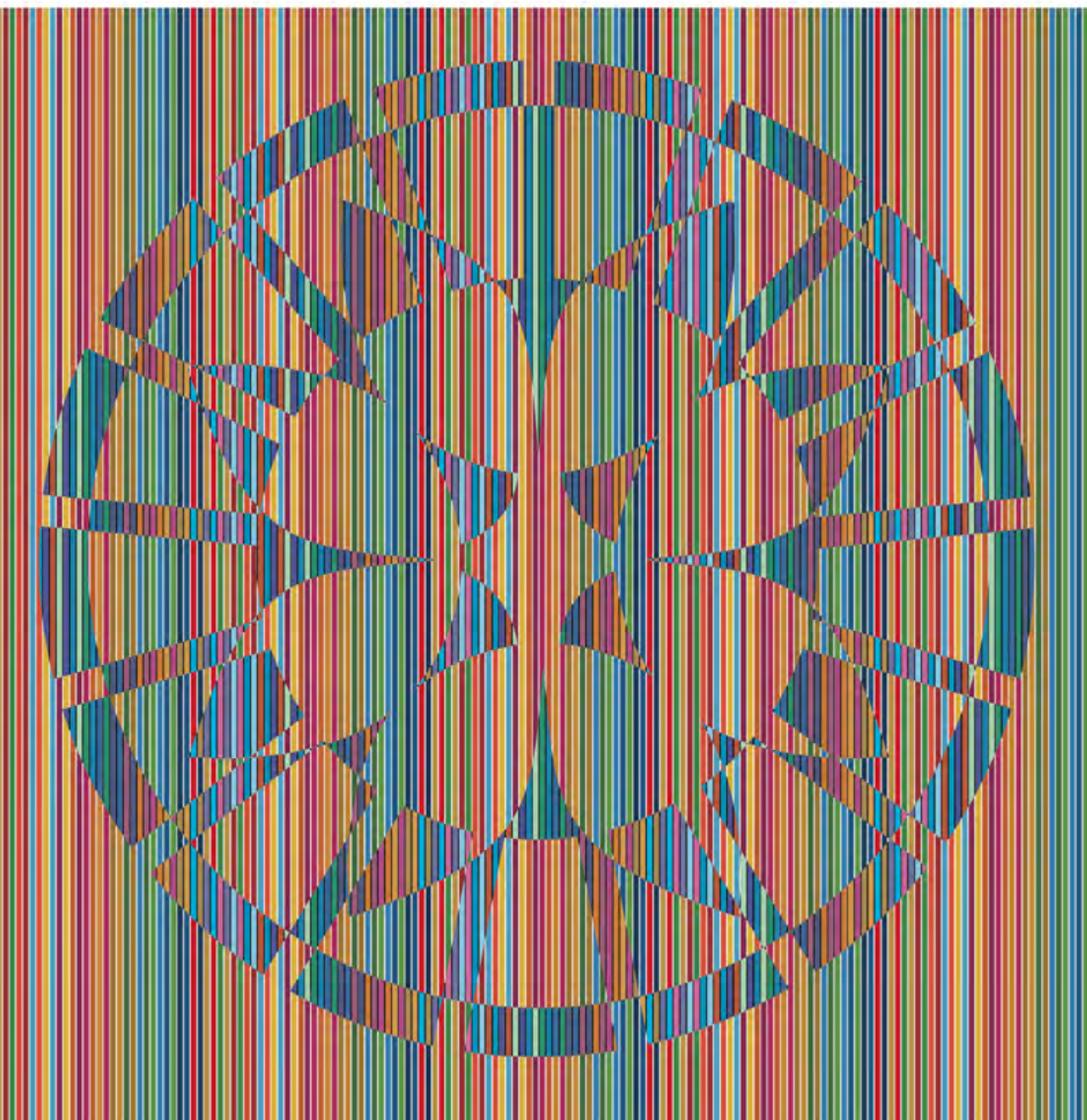
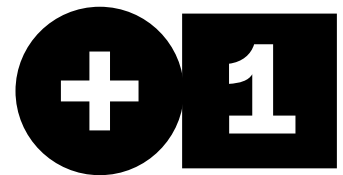


**2020–2030:**

# **Десятилетие действий для ЦУР в России**

Вызовы и решения





Основные партнеры:



2020–2030: Десятилетие действий для ЦУР в России.  
Вызовы и решения. — М.: [б.и.], 2020. — 142 с. — 12+

Гражданский обзор о реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) в России составлен Коалицией за устойчивое развитие страны (КУРС) при поддержке коммуникационного проекта +1 (Plus-one.ru). Авторы доклада проанализировали текущую ситуацию в области каждой из 17 ЦУР, подготовили рекомендации государству и гражданскому обществу по их достижению. Гражданский обзор будет представлен в июле 2020 года на Политическом форуме высокого уровня в ООН.



Неля Рахимова —  
Открытая школа  
устойчивого развития

## Уважаемые коллеги и друзья!

**В** этот непростой для всех период пандемии коронавируса мы выпускаем первый гражданский обзор реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) в России. Для нас очень важно продемонстрировать, что гражданское общество России не только осведомлено о Повестке-2030 и ЦУР, но и активно работает над их реализацией и ведет открытый диалог с государством. Этим обзором мы также хотим показать, что гражданское общество России идет в ногу с коллегами из других стран: мы готовы включиться в работу на глобальном уровне и объединяться для достижения ощутимых результатов в ближайшее десятилетие.

Сейчас в России все больше активистов и организаций осваивают инструменты ЦУР. Мы бы хотели, чтобы этот обзор послужил ориентиром и стал отправной точкой в Десятилетие действий 2020-2030 гг. В то же время мы приветствуем инициативу не только со стороны гражданского общества, но и со стороны государства. Именно поэтому в своем обзоре мы даем подробные рекомендации государственным структурам и надеемся на плодотворное сотрудничество в их реализации.

Я хочу поблагодарить всех, кто участвовал в работе над данным гражданским обзором. В первую очередь — всех членов Коалиции за устойчивое развитие страны, которые проанализировали текущую ситуацию по ЦУР в РФ, подготовили материалы доклада с рекомендациями государству и гражданскому обществу, а также тех, кто поддержал обзор на завершающем этапе.

Отдельное спасибо portalу Plus-one.ru, который не только выпустил приложение к нашему обзору с конкретными примерами реализации ЦУР в России, но и помог сделать наш обзор именно таким, каким вы его видите сейчас.

Мы признательны международной платформе гражданского общества Action for Sustainable Development за признание важности нашей работы и за ее продвижение на глобальном уровне.

И, конечно, отдельное спасибо Фонду Фридриха Эберта, который поддерживает идею необходимости построения диалога между гражданским обществом и государством для реализации ЦУР в нашей стране.

Мы надеемся, что обзор привлечет внимание широкой общественности как в России, так и за рубежом, несмотря на все ограничения, с которыми сейчас сталкиваются люди во всем мире из-за пандемии COVID-19. Мы верим, что Коалиция продолжит свою работу над ЦУР в нашей стране и что этот обзор станет началом хорошей традиции.

*От имени Коалиции за устойчивое развитие страны,  
Неля Рахимова, Ph.D*

# Содержание

## Резюме обзора 5

## Введение 24

- Реализация Россией Повестки-2030: общее видение прогресса гражданским обществом 26
- ЦУР 1. Российская ловушка бедности: старые проблемы — новые вызовы 34
- ЦУР 2. Продовольственная безопасность России в меняющемся мире 38
- ЦУР 3. Хорошее здоровье и благополучие: видимые улучшения и новые угрозы 42
- ЦУР 4. Качественное образование — основа будущего страны 48
- ЦУР 5. Декларация гендерного равенства и долгий путь к его достижению 52
- ЦУР 6. Водные ресурсы страны: чистая вода и санитария для граждан 58
- ЦУР 7. Чистая энергетика — амбициозная задача или только фантазии? 64
- ЦУР 8. Рынок труда России: из тени к достойной работе и заработку 68
- ЦУР 9. Инфраструктура, индустриализация, инновации в России: в поисках новых решений 74
- ЦУР 10. Социальное неравенство в России: самые уязвимые граждане и их защита 80
- ЦУР 11. Устойчивые города и населенные пункты: человек, среда, инфраструктура 86
- ЦУР 12. Переход к ответственному производству и потреблению: потенциал и препятствия 92
- ЦУР 13. Изменение климата — проблема, ставшая актуальной для России 98
- ЦУР 14. Роль России в сохранении Мирового океана и его обитателей 104
- ЦУР 15. Экосистемы суши России — не капитал, а основа жизни 108
- ЦУР 16. Российское общество без войны и насилия 112
- ЦУР 16. Защита детей в России: путь к безопасности 116
- ЦУР 16. Доступ к правосудию и контроль коррупции: необходимость смены курса 120
- ЦУР 16. Свобода слова, выборов и самовыражения — кислород для гражданского общества 126
- ЦУР 17. От поддержки к сотрудничеству: о необходимости межсекторного партнерства 132

## Поддержавшие обзор 136

# Резюме обзора

**П**осле принятия 25 сентября 2015 года Повестки-2030 официальные представители России неоднократно подтверждали свою приверженность реализации Целей устойчивого развития (ЦУР). Тем не менее ЦУР не было уделено должного внимания ни в стратегическом планировании развития страны, ни в работе исполнительной власти на национальном, региональном и местном уровнях. Россия сегодня:

- не имеет документов, посвященных реализации ЦУР в том виде, в каком они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 году, как и отдельной дорожной карты по их реализации, — большая часть задач устойчивого развития на национальном уровне реализуется через госпрограммы социально-экономического развития Российской Федерации, включающие подпрограммы и ведомственные целевые программы;
- не имеет координирующей государственной структуры, отвечающей за реализацию ЦУР в стране, — на государственном уровне принято считать, что министерства отвечают за реализацию Целей, в то время как правительство отвечает за их скоординированность;
- не отчитывается регулярно о реализации ЦУР, хотя ООН рекомендует проводить презентации ежегодного отчета о реализации Повестки-2030, дополненного субнациональными обзорами, в парламенте.

Положение гражданского общества в России сегодня можно назвать противоречивым и нестабильным. С одной стороны, государство готово передать многие функции организациям гражданского общества. С другой стороны, оно устанавливает избыточный контроль над некоммерческими организациями, создает препятствия для деятельности независимых правозащитных и экологических организаций, чья экспертиза необходима для достижения ЦУР. Таким образом, гражданское общество практически лишено государством возможности оказывать ему помощь в достижении ЦУР и выполнении международных обязательств по различным аспектам Целей.

Тем не менее в течение последнего года в России прошли несколько крупных обсуждений Целей устойчивого развития, в том числе организованных при государственной поддержке. Активность по данному направлению можно связать с подготовкой ДНО и желанием



России не отставать от мирового сообщества и быть частью прогрессивного и цивилизованного мира.

В обзоре рассмотрены положительные тренды, вызовы по каждой из ЦУР и даны рекомендации от гражданского общества. При этом данный гражданский обзор не создавался как альтернатива ДНО. Коалиция гражданского общества не рассматривает все задачи и индикаторы ЦУР и достигнутый по ним прогресс. Скорее, обзор отражает идеи, оценки и рекомендации участников Коалиции, которые работают над многими важнейшими элементами Повестки-2030 в России. Основная цель обзора — предоставление рекомендаций государственному сектору, а также поиск путей сотрудничества между государством и гражданским обществом. Обзор был подготовлен до того, как во всем мире наступил кризис, связанный с пандемией COVID-19. Основная часть данных, материалов и рекомендаций предоставлена без учета социально-экономических изменений, произошедших в России весной 2020 года.

## ЦУР 1. Россия без бедности

*К 2024 году уровень нищеты в России должен сократиться вдвое. Но в стране нет плана действий по достижению этой цели.*

С 2000-го по 2019 год доля населения России с доходами ниже прожиточного минимума снизилась с 29% до 12,7%. С 2016 года в стране снижается число малообеспеченных граждан, но их доля сохраняется на прежнем уровне (13,1%). Достижениями можно считать рост зарплат бюджетников, расширение программы материнского капитала и дополнительные выплаты для семей с детьми. Увеличилась поддержка социально ориентированных НКО.

В 2018 году президент Путин поставил задачу сократить бедность в два раза к 2024 году. Если в 2014–2017 гг. реальные доходы населения уменьшились более чем на 8%, то в 2018–2019 гг. они увеличились на 1%. В 2020 году вероятно новое падение.

В 1980–2016 гг. Россия показала резкий рост неравенства. Наибольший разрыв в доходах зафиксирован в самых богатых и густонаселенных регионах.

Важную роль в сокращении неравенства играют федеральные трансферты: бедные регионы получают все их виды. Но 75% социальных выплат в России выделяется без учета доходов получателей, и только четверть идет нуждающимся.

Снижению бедности препятствует рост «теневого» сектора рынка труда — с 12,5% в 2001 году до 21,2% в 2016-м.

Достичь цели по сокращению бедности удастся в случае структурной перестройки экономики. Предлагаются следующие рекомендации:

- Включить задачи ЦУР 1 в национальную стратегию, реализовывать ее в сотрудничестве с НКО
- Увеличить расходы на образование и здравоохранение как минимум на 2% ВВП
- Расширить программы непрерывного образования, прежде всего — направленные на переквалификацию людей, ищущих работу или желающих сменить ее
- Дать регионам и органам местного самоуправления возможности вводить дополнительные меры поддержки населения, обеспеченные самостоятельными источниками финансирования



- Облегчить налоговую нагрузку на средний и малый бизнес, индивидуальных предпринимателей и самозанятых, создать стимулы для их выхода из «тени»

## ЦУР 2. Россия без потерь еды и с качественным продовольствием

*Задачи в области ЦУР 2 для нашей страны — повышение качества и безопасности продуктов питания, развитие устойчивого сельского хозяйства.*

Граждане обеспечены основными видами продуктов питания отечественного производства. С 2014-го по 2018 год, за время продовольственного эмбарго, сельхозпроизводство страны выросло на 14,3%, а импорт сократился на 31,2%. Достигнута продовольственная безопасность по зерну, растительному маслу, сахару, мясу и мясопродуктам.

В улучшении качества и разнообразия питания нуждаются 20,9 млн россиян с доходами ниже прожиточного уровня.

Не приняты законодательные меры по сокращению образования пищевых отходов. Просроченные продукты или продукты на пределе срока годности выгоднее и законнее отвезти на свалку, чем раздать нуждающимся или отправить на переработку.

Продовольственная корзина не отвечает принципам здорового питания. Неполноценное питание приводит к избыточному весу и ожирению, ряду других заболеваний.

В России нет плана адаптации сельского хозяйства к изменениям климата. В агропромышленном секторе все еще используются удобрения ненадлежащего качества. Развитию производства экологической продукции в промышленном масштабе мешают недостаточная доступность для сельхозпроизводителей современных технологий и практик, отсутствие центров племенного производства.

Достижению задач ЦУР 2 могут способствовать следующие меры:

- Отмена налогообложения для продукции, направляемой на благотворительные цели, поддержка фудшеринга, практик распределения продуктов питания с истекающим сроком годности
- Пересмотр продуктовой корзины и увеличение в ней количества мяса, рыбы, молока, яиц, овощей и фруктов, популяризация в школах принципов здорового питания
- Введение маркировки товаров для их отслеживания и информирования граждан о качестве и законности производства
- Субсидии для промышленного компостирования пищевых отходов, адресная поддержка фермеров и сельского населения
- Учет влияния климатических изменений на производство сельхозпродукции, конкретных сортов и видов растений

## ЦУР 3. Россия с благополучными и здоровыми гражданами

*На фоне уменьшения зависимости от алкоголя и табака у россиян увеличивается продолжительность жизни. Главные вызовы — борьба с эпидемией ВИЧ, закрепление успехов в снижении смертности взрослого населения и увеличение финансирования здравоохранения.*

В России растет продолжительность жизни. Проблем с материнской и младенческой смертностью в нашей стране почти нет.

Потребление алкоголя и табакокурение снижаются, выросло число людей, которые придерживаются здорового образа жизни. Снижается смертность от ДТП.

В России проживает более 1 млн людей с ВИЧ. Показатель смертности от ВИЧ/СПИД



в некоторых возрастах в ряде регионов начинает превышать показатели смертности от внешних причин.

Несмотря на улучшения, Россия до сих пор входит в топ-30 государств по распространенности лекарственно-устойчивого туберкулеза.

Существенным барьером является недофинансирование системы здравоохранения. Неравенство в системе здравоохранения носит региональный характер, а многие уязвимые категории населения не имеют доступа к качественному лечению.

Основные рекомендации по достижению ЦУР 3:

- Законодательно обеспечить возможности проведения просветительских мероприятий для профилактики ВИЧ/СПИД и туберкулеза, особенно среди подростков, мигрантов и ряда других уязвимых категорий
- Устранить неверное кодирование причин смертности, которое приводит к искажению статистики по различным заболеваниям
- Проводить дополнительные исследования факторов риска и последствий различных заболеваний; делать базы данных открытыми для научного сообщества, а результаты — доступными для населения
- Ввести раздельное регулирование рынка алкогольной продукции с целью вытеснения крепких напитков
- Ужесточить меры противодействия нелегальному производству и распространению алкоголя
- Усилить контроль над безопасностью движения
- Внедрить диагностические мероприятия для планирования беременности, выявления и лечения болезней до наступления беременности

- Формировать культуру здорового образа жизни для всех категорий населения
- Четко сформулировать все разновидности медицинской помощи в программах гарантий ее бесплатного оказания, оптимизировать стоимость таких программ, ввести адресное обеспечение

#### ЦУР 4. Россия с доступным и одним из лучших в мире образованием

*Успехи отечественной системы образования во многом зависят от улучшения условий труда педагогов, степени индивидуализации и цифровизации учебных процессов.*

Наряду с государственной программой «Развитие образования» принят национальный проект «Образование», направленный на обеспечение глобальной конкурентоспособности и вхождение России в топ-10 стран по качеству общего образования.

Появляются новые типы университетов, высшее образование можно получить дистанционно. К 2024 году предусмотрены увеличение не менее чем вдвое числа иностранных студентов, трудоустройство лучших выпускников.

В последние годы образовательная система России претерпела значительные изменения. Сокращается количество школ и вузов. Растет число учащихся в группах и классах, увеличивается нагрузка на педагогов. Значительное финансовое бремя несут семьи.

Содержание образования в основном отвечает запросам индустриальной эпохи. Ощущается дефицит современных подходов и технологий.

Недостаточно внимания уделяется личностному и социальному развитию, становлению «гибких» навыков.

Получение качественного образования для





некоторых групп населения затруднено. Образование в интересах устойчивого развития (ОУР) носит в основном просветительский характер, система непрерывного ОУР не выстроена.

Введение профессиональных стандартов не привело к обновлению педагогических компетенций. Сильна зависимость педагогов от администрации.

Достижению ЦУР 4 будут способствовать следующие меры:

- Повышение доли расходов на образование в консолидированном бюджете до 5% ВВП
- Расширение самоуправления образовательных организаций
- Расчет заработной платы педагогических работников от среднего общероссийского уровня
- Снижение продолжительности рабочего времени
- Нормирование внеучебной работы
- Исключение неоплачиваемого и принудительного труда
- Введение электронного документооборота
- Институционализация системы образования пожилых людей
- Разработка Концепции образования для устойчивого развития и Национального плана действий на 2021-2030 гг.

## ЦУР 5. Россия без гендерного неравенства

*Необходимо создать механизмы защиты от дискриминации, гендерно-обусловленного насилия и харассмента, расширить возможности участия женщин в политике и экономике.*

В стране введены дополнительные еже-

месячные пособия на первого и второго ребенка до 3 лет для семей со среднедушевым доходом ниже двух прожиточных минимумов. Утверждена Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017-2022 гг.

В рейтинге «Индекс гендерного разрыва» позиции России ухудшились по параметрам: «экономическое участие и возможности» и «политическое участие».

Гендерный разрыв в оплате труда составляет в среднем 27,9%. Разрыв в размерах пенсий мужчин и женщин увеличился до 11% в 2018 г.

Не принят закон о домашнем насилии. Побои в семье декриминализованы. Домашнее насилие чаще всего квалифицируется как административное правонарушение, что не предотвращает тяжкие правонарушения.

Растет число случаев «убийств чести». Существует практика проведения «женского обрезания». Не ведется статистика о детских браках.

Отсутствуют нормы по недопущению харассмента и меры ответственности за сексуальное преследование на рабочем месте.

Отсутствуют комплексные стратегии/программы по охране репродуктивного здоровья населения. Отсутствует сексуальное просвещение/образование в рамках школьной программы.

Законодательство по-разному регулирует права и обязанности родителей — мужчин и женщин. Распространена практика манипулирования с целью отказа от аборт.

Размеры пособий в связи с рождением и воспитанием детей остаются низкими.

Женщины недостаточно представлены в области принятия стратегических решений.

Для достижения ЦУР 5 рекомендуется совершенствовать и разрабатывать:



- Механизмы защиты от дискриминации по признаку пола
- Законодательство и план действий по противодействию торговле людьми
- Систему доступной кризисной помощи женщинам, пострадавшим от гендерно-обусловленного насилия
- Меры, расширяющие участие мужчин-отцов в воспитании детей

Кроме того, необходимо:

- Принять закон об основах системы профилактики домашнего насилия
- Ввести в образовательных учреждениях уроки сексуального просвещения
- Ввести в Кодекс корпоративного управления рекомендации о наличии в составе советов директоров публичных компаний не менее одной женщины с 2022 г.

### **ЦУР 6. Россия с чистыми реками, водоемами и питьевой водой**

*Для достижения ЦУР 6 необходимо пересматривать водное законодательство, строить и модернизировать очистные сооружения, развивать мониторинг и особо охраняемые акватории.*

Россия обладает вторыми по объемам запасами возобновляемых водных ресурсов в мире. В стране действует Водный кодекс. Установлены бассейновые округа и созданы бассейновые советы. Созданы Схемы комплексного использования и охраны водных объектов.

В 2019-м стартовал нацпроект «Экология». Его цель — к 2024 году обеспечить качественной питьевой водой из централизованного водоснабжения 90,8% населения РФ. Также он предусматривает снижение объемов сбросов загрязненных сточных вод.

Сейчас 12,3 млн соотечественников не

имеют доступа к централизованному водоснабжению. Большинство станций очистки воды изношено более чем на 90%.

В 2018 году доступ к централизованной канализации имели 77,4% населения России. Доля недостаточно очищенных сточных вод в России составляет около 88%.

Создание водохранилищ ГЭС нарушает естественный гидрологический режим.

Поправки, внесенные в водное законодательство, отразили интересы узкой группы лиц, связанной с эксплуатацией водных объектов. Действующие СКИОВО не содержат планов действий, рекомендованных для всех административных образований, и не равноценны бассейновым планам.

Для достижения ЦУР 6 рекомендуются:

- Интегрированное управление водными ресурсами, пересмотр и актуализация СКИОВО и создание бассейновых планов
- Проведение ревизии Водного кодекса в интересах граждан, недопущение передачи водных объектов в частную собственность
- Обеспечение 100% очистки сточных вод, безопасной утилизации отходов животноводства, ресайклинга биогенов в сельском хозяйстве
- Совершенствование государственного мониторинга водных объектов
- Внедрение адекватных технологий подготовки питьевой воды, исключение двойного хлорирования
- Снижение до минимума удельного потребления воды в производстве и ЖКХ
- Введение особого режима хозяйствования для потенциальных зон затоплений и подтоплений
- Восстановление лесов на водосборных территориях, недопущение осушения верховых болот, их сохранение и восстановление



- Развитие системы особо охраняемых акваторий
- Прекращение строительства крупных плотинных ГЭС на равнинных реках

## ЦУР 7. Россия с чистой энергетикой

*Развитие возобновляемых источников энергии сдерживают ориентация на ископаемое топливо и слабая господдержка отрасли.*

Электроэнергия в России доступна 100% россиян, цена на нее в 2-6 раз ниже, чем в Европе.

В сравнении с другими странами российская энергетика является достаточно «чистой» по удельному климатическому следу в пересчете на единицу производимой энергии.

В 2013 году была принята система поддержки возобновляемых источников энергии (ВИЭ) на оптовом рынке электроэнергии и мощности через механизм договоров о предоставлении мощности (ДПМ). Данный механизм сейчас является основным локомотивом развития ВИЭ в России.

С 2014 по 2019 гг. по ДПМ были построены солнечные и ветровые электростанции совокупной мощностью 1 ГВт. До 2025 года этот показатель достигнет 5,4 ГВт, это менее 2,5% всей установленной мощности в стране, за счет ВИЭ без учета больших ГЭС будет производиться около 1% всей электроэнергии.

В 2019 году был принят закон о микрогенерации.

При этом Россия является одним из глобальных лидеров по объемам субсидирования ископаемого топлива.

Цель снизить энергоемкость российского ВВП к 2020 году на 40% в сравне-

нии с уровнем 2007 года не выполнена. Энергоемкость ВВП России сейчас выше среднего мирового уровня на 46%.

Достичь ЦУР 7 позволят следующие основные меры:

- Отказ от субсидирования традиционной энергетики с переориентацией субсидий на сектор ВИЭ и технологии повышения энергоэффективности
- Установка достаточно амбициозных и актуальных национальных целей в области энергоэффективности и ВИЭ
- Разработка государственной политики поддержки ВИЭ в секторах транспорта и производства тепловой энергии
- Развитие добровольного спроса на ВИЭ; разработка нормативно-правовой базы, которая позволит энергосбытовым компаниям предлагать «зеленые» пакеты услуг частным лицам и организациям

## ЦУР 8. Россия с достойной работой и оплатой труда

*Достижение достойных условий труда возможно при наличии эффективных механизмов отстаивания прав и расширении полномочий государственных и профсоюзных инспекций труда.*

По основным направлениям ЦУР 8 запущены национальные проекты «Малое и среднее предпринимательство», «Поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Повышение производительности труда и поддержка занятости» и другие.

С 2016 года в стране снизился уровень безработицы (с 5,5% в 2016 году до 4,6% в 2019-м). Увеличился размер пособий по безработице, введены пособия на первого и второго ребенка до 3 лет.

Однако уровень неформальной занятости высок: около 30% экономически активного населения России (25 млн человек) работа-



ют в «тени».

Трудоустройство людей с инвалидностью остается острой проблемой, несмотря на квотирование рабочих мест.

Нет механизмов защиты нелегальных трудовых мигрантов.

Сохраняется неравенство размеров средней заработной платы у мужчин и женщин во всех отраслях экономики.

Законодательное определение трудовой дискриминации — неполное, нет внесудебных механизмов разрешения споров о дискриминации. Полномочия государственных трудовых инспекторов ограничены. Процедура объявления забастовок избыточно сложна.

Выполнению задач ЦУР 8 будут способствовать следующие рекомендации:

- Привести методику мониторинга занятости в неформальной экономике в соответствие с Рекомендацией МОТ 2015 года №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике»
- Ратифицировать Конвенцию МОТ №131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран»
- Разработать и закрепить в законодательстве полное определение дискриминации
- Создать рабочую группу по доработке законопроекта «О противодействии торговле людьми»
- Привести положения законодательства о полномочиях и статусе государственной инспекции труда в соответствие с Конвенцией МОТ №81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле»
- Снять ограничения на проведение забастовок

## ЦУР 9. Россия с развитой инфраструктурой и инновационными предприятиями

*Для достижения ЦУР 9 необходимо вести последовательную строительную политику с открытыми гостендерами, внедрять ЦУР в стратегическое планирование и стимулировать развитие предпринимательской инициативы.*

В 2018 году для достижения Национальных целей развития России по инфраструктурному развитию были подготовлены «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года», нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и другие стратегические документы.

Ежегодно росла протяженность автомобильных дорог общего пользования.

С 2016 года увеличивалась доля российских домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к интернету (в 2018-м — 73,2%). Россия входит в топ стран с самыми дешевыми безлимитным интернетом, мобильным интернетом и сотовой связью.

Серьезные инфраструктурные изменения происходят в России неравномерно и непоследовательно.

Нового жилья строится много, но застройка не соответствует современным стандартам качества городской среды.

Россия отстает от стран-лидеров по НИОКР и инновациям. Численность исследователей в расчете на 1 тыс. занятых (5,6 исследователей — на 2018 год) и доля затрат на исследования и разработки в ВВП (0,99% — на 2018 год) ниже, чем в развитых странах (26-е и 30-е место среди стран ОЭСР).

Доля в ВВП сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) в 2018 году составляла всего 20,2%. Одним из сдерживающих факторов развития МСП является недостаток финансирования. В 2019 году ставки по кредитам на срок от 1 года для МСП были выше среднерыночных на 1,17%.



Для достижения ЦУР 9 гражданское общество рекомендует:

- Повысить открытость распределения госконтрактов на создание инфраструктуры, проводить открытые экспертизы инфраструктурных объектов
- Ввести налоговые льготы и льготные ставки по кредитам для предприятий МСП несырьевых отраслей, создавать институты венчурного финансирования малого бизнеса
- Повысить взаимодействие бизнеса с университетами и научными организациями
- Обеспечить доступом к интернету все школы, библиотеки и больницы в регионах

## ЦУР 10. Россия без неравенства

*Несмотря на некоторые достижения в социальной политике, Россия остается страной, где нарушаются права людей с инвалидностью, детей, мигрантов, коренных народов, ЛГБТ и религиозных меньшинств.*

По госпрограмме «Доступная среда» к 2025 году увеличится число регионов с системой комплексной реабилитации и абилитации инвалидов.

Принятие закона о соцпредпринимательстве создало условия для господдержки компаний, решающих общественные проблемы.

В России — 12,1 млн человек с инвалидностью (8,4% населения). 28% семей с такими людьми отмечают отсутствие работы, средств на питание и одежду и инклюзивной среды.

С 2016 года в России идет убыль населения. Проблема нехватки трудовых ресурсов решается за счет мигрантов. Однако почти 30% из 17 млн приезжих работают нелегально.

Проблема ЛГБТ обострилась в связи с политическим курсом на традиционные ценности. В Чечне правозащитники с 2017 года заявляют о репрессиях против геев.

Принятие законов от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ и № 375-ФЗ привело к преследованию религиозных организаций, ограничению конституционных прав на свободу совести.

Четвертая статья ФЗ № 272 от 28 декабря 2012 г. запрещает усыновление российских детей гражданами США. За последние семь лет число усыновленных иностранцами сирот из России сократилось в девять раз.

Основные рекомендации по достижению ЦУР 10:

- Разработать стандарты инклюзивной инфраструктуры для жилых домов, социальных учреждений, общественного транспорта и городских пространств
- Развивать программы дистанционной занятости, обучения и переподготовки инвалидов
- Повысить надзор за соблюдением прав мигрантов, особенно в сферах строительства и ЖКХ
- Провести федеральное расследование по фактам преследования в Чечне мужчин, подозреваемых в гомо- и бисексуальности



- Отменить поправки от 29 июня 2013 г. в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты РФ
- Прекратить преследования представителей религиозных меньшинств
- Отменить статьи 4 и 6 «закона Димы Яковлева»

## ЦУР 11. Россия с комфортными населенными пунктами и доступным жильем

*Включение ЦУР 11 в национальную политику и стратегии развития городов, разработка стандартов качества городской среды, участие жителей в принятии решений.*

В ряде отраслей, связанных с устойчивым развитием городов и населенных пунктов, наметились благоприятные тенденции. Утвержден национальный проект «Жилье и городская среда», целевые показатели которого созвучны некоторым из задач ЦУР 11.

Увеличивается доля сертифицированных по экологическим стандартам BREEAM и LEED зданий (преимущественно коммерческой недвижимости). С 2017 года в 41 регионе России созданы лесопарковые зеленые пояса — природные каркасы городов.

Вместе с тем повестка устойчивости городов и населенных пунктов ограниченно включена в политику на уровне городов.

Благоприятными для жизни являются лишь 24% российских городов. В 2018 году 56 млн человек в 143 населенных пунктах страны дышали загрязненным воздухом.

Проблемы планирования тормозят устойчивое развитие городов и населенных пунктов. Существующие градостроительные нормы допускают застройку территорий микрорайонами с высокой плотностью населения без качественной транспортной и социальной инфраструктуры, с отсутствием инклюзивной среды.

Общественный транспорт устаревает. Общественный электротранспорт и велосипедная инфраструктура развиваются медленно. Обеспечение доступного качественного жилья требует более активных усилий. По данным на 2020 год, более одного миллиона человек по России живут в аварийных домах. Многие россияне живут в стесненных условиях. С 2016 года показатель оборудования жилых помещений всеми необходимыми для проживания условиями практически не изменился: 79% от общей площади жилых помещений в городской и 34% в сельской местности.

Общественное участие в решении вопросов развития городов реализуется формально. Недовольство наиболее острыми проблемами выливается в протестные действия как единственную возможность для населения повлиять на решения властей и быть услышанными.

Более 24 тыс. объектов культурного наследия (35%) находятся в неудовлетворительном состоянии, в том числе около 5 тыс. — в аварийном, а 879 — в руинах.

Для достижения ЦУР 11 гражданское общество рекомендует:

- Сохранять и поддерживать малые и средние города, обеспечив их стратегическое развитие на основе потенциала локальных сообществ как часть муниципальной политики



- Разработать и модернизировать стандарты качества, безопасности, доступности городской среды и внедрять «зеленые» стандарты строительства
- Расширить возможности участия местных сообществ в определении приоритетов и принятии решений по развитию городов. Использовать принципы «партнерства» и «делегирования полномочий» вместо «информирования» и «консультирования» населения.

## ЦУР 12. Россия с ответственным производством и потреблением

*Для перехода к рациональным моделям производства и потребления следует принять меры по минимизации образования отходов, отказаться от мусоросжигания, развивать практику «зеленых» госзакупок.*

В 2014 году в федеральном законодательстве были закреплены приоритеты госполитики в области обращения с отходами. Был провозглашен приоритет максимального использования сырья, предотвращения и сокращения образования отходов. В 2019 году стартовал федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)» в рамках нацпроекта «Экология».

Гражданское общество и бизнес развивают инициативы по отдельному сбору и переработке отходов, шеринг-сервисы в сферах транспорта, продуктов питания, средств производства, одежды и т. д.

Развивается направление экологической сертификации. Так, на начало 2020 года экомаркировку «Листок жизни» получили 209 наименований продукции и одна услуга.

На практике приоритеты госполитики в сфере обращения с отходами не соблюдаются. На всех уровнях госуправления не принимается мер по реализации приоритетов госполитики по повторному использованию, предотвращению и сокращению образования. Нацпроект «Экология» предусматривает лишь строительство мощностей по сортировке смешанных ТКО и их переработке. Поправки в закон «Об отходах производства и потребления» приравнивают сжигание отходов к переработке (так называемой «энергетической утилизации»). Запланировано строительство как минимум 30 мусоросжигательных заводов.

Ежегодно в стране образуется около 100 млн тонн опасных отходов, уже накоплено от 40 до 100 млрд тонн. Существенная часть таких отходов не обезвреживается и не утилизируется.

Для достижения ЦУР 12 рекомендуется:

- Прекратить господдержку сжигания отходов, принять меры по минимизации образования отходов
- Ввести запрет на использование неперерабатываемых и трудноперерабатываемых тары и упаковки, прекратить господдержку нефтехимических предприятий, производящих одноразовый пластик
- Развивать повсеместную и общедоступную инфраструктуру для отдельного сбора отходов от населения и юридических лиц, в т. ч. опасных и пищевых отходов



- Создать программы по сокращению потерь продовольствия
- Разработать национальный план действий по внедрению государственных «зеленых» закупок (ГЗЗ)
- Принять меры по повышению ответственности промышленных компаний за ликвидацию причиненного ими вреда

### **ЦУР 13. Россия с последовательной климатической политикой и «зеленой» экономикой**

*Борьба с изменением климата требует принятия стратегических документов в области низкоуглеродного развития и адаптации к климатическим изменениям, увеличения международных обязательств России, развития тематических образовательных программ.*

В сентябре 2019 года Россия присоединилась к Парижскому соглашению по климату. На этапе согласования находится Стратегия долгосрочного развития РФ до 2050 года. В ней поставлена новая цель по снижению выбросов CO<sub>2</sub> на 2030 год — на 33% от уровня 1990 года (включая поглощение лесами).

Ряд российских регионов уже ведут учет выбросов парниковых газов (Москва, Санкт-Петербург, российская часть Баренц-региона, Калужская область, Свердловская область и др.).

На территории России потепление климата происходит примерно в 2,5 раза интенсивнее, чем в среднем по земному шару. На период до 2030 г. потери от последствий изменения климата оценены в 1-2% ВВП в год.

Ключевым вопросом для России как крупнейшего мирового производителя и экспортера ископаемого топлива остается зависимость экономики страны от добычи и экспорта угля, нефти и природного газа.

Для достижения ЦУР 13 рекомендуется:

Пересмотреть цель снижения выбросов парниковых газов на 2030 год и принять более амбициозную, без учета поглощения лесами

Выбрать в качестве ориентира национальной Стратегии низкоуглеродного развития до 2050 года ограничение роста глобальной температуры в пределах 1,5<sup>o</sup>C  
Принять закон о регулировании выбросов парниковых газов, предусматривающий в том числе введение обязательной отчетности компаний и регионов, а также внедрение социально-ориентированной «цены на углерод» в одной из форм (системы квотирования и торговли, налог, и т. д.)

Запретить размещение крупных объектов инфраструктуры на особо ценных и уязвимых природных территориях, на территориях традиционного природопользования коренных народов

Интегрировать программы климатического образования в общеобразовательные программы





## ЦУР 14. Роль России в сохранении морских экосистем и биоразнообразия

*Необходимо совершенствовать систему сохранения и рационального использования океанов, морей и морских ресурсов.*

В 2018 году РФ, государства Евросоюза, Канада, Китай, США и другие страны решили не вести коммерческое рыболовство в центральной части Северного Ледовитого океана.

Россия — участник Международного кодекса для судов, эксплуатируемых в полярных водах (Полярный кодекс), и Соглашения ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

В Арктике, в территориальных водах России, будет увеличена площадь охраняемых природных зон и акваторий. В Антарктике в 2016 году Россия согласовала создание самого большого в мире Морского охраняемого района в море Росса, ведутся переговоры о создании еще трех морских природных парков в данном регионе.

Принятый в 2018 году закон «Об ответственном обращении с животными» запретил работу передвижных дельфинариев.

Статистика загрязнения морских вод показывает, что содержание фенолов, нефтепродуктов и соединений разных металлов превышает норму в 10–30 раз. Воды Баренцева моря загрязнены микропластиком.

На Дальнем Востоке стоит проблема незаконного и неконтролируемого промысла. Каждый год Россия теряет до \$1 млрд из-за нелегального промысла морепродуктов. В ряде бассейнов российской зоны подорваны запасы камчатского краба, трески, палтуса и др.

Для реализации ЦУР 14 необходимо:

- Создать государственный орган/департамент по сохранению и рациональному использованию океанов, морей и морских ресурсов
- Последовательно переходить на использование «зеленой химии» во всех областях
- Развивать добровольную сертификацию рыбопроизводства
- Поддерживать создание сети морских природных парков и охраняемых районов — как в границах территориальных вод, так и в открытом океане — до 30% к 2030 году

## ЦУР 15. Россия с природой, оберегаемой властью и обществом

*Для сохранения экосистем суши и их рационального использования следует усовершенствовать ресурсное и бюджетно-налоговое законодательство и организовать систему инклюзивного экологического контроля.*

Эффективной формой сохранения биоразнообразия России является система особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Их общая площадь в России составляет 241,2 млн га, а общее число — около 12 тыс., и оно растет.



В 2013 году в стране были приняты Основы государственной лесной политики. Площади сертифицированных лесов в аренде превысили 48 млн га. В стране действует Стратегия сохранения редких видов до 2030 года.

Россия выполняет международные обязательства по контролю чужеродных видов в рамках Конвенции 1992 года. Создан перечень 100 самых опасных инвазий, разработаны ГИС-технологии их мониторинга

В 2006-2008 годах были пересмотрены Градостроительный, Земельный, Лесной и Водный кодексы. Однако передача полномочий по управлению федеральными ресурсами в регионы и муниципалитеты привела к усилению коррупции и хозяйственному прессингу на ценные природные комплексы.

За 20 лет индустриальный пресс на ООПТ России превратился в серьезную угрозу. Нехватка средств на кадастровый учет ООПТ, стремление властей к извлечению прибыли из эксплуатации ООПТ ведут к нарушению режима охраны, раздаче в их границах участков под вырубку, застройку, добычу полезных ископаемых и элитную охоту.

Коренные малочисленные народы (КМН), ведущие традиционный образ жизни, особенно на богатых ресурсами просторах азиатской России, сталкиваются со множеством административных барьеров при использовании исконных земель.

Для реализации ЦУР 15 гражданское общество рекомендует:

- Исключить из хозяйственного использования малонарушенные и особо ценные природные комплексы, развивать неистощительное природопользование на уже освоенных территориях, повышать эффективность охраны лесов и экосистем от пожаров и хозяйственного разорения
- Передавать водные и биологические ресурсы территорий в зонах традиционной хозяйственной деятельности КМН в безвозмездное и бессрочное пользование общинам или иным структурам местного уровня
- Принять государственную стратегию работы с биологическими инвазиями, включая борьбу с ними на ООПТ
- При передаче природных ресурсов в коммерческое пользование обеспечить обязательное отражение в правоустанавливающих документах всех ограничений по другим ресурсам данной территории и приоритетное распределение ресурсной ренты в пользу местных сообществ и властей

## ЦУР 16. Россия без войны и насилия

*Чтобы сократить количество насилия, необходимо дать правовое определение пыткам, повысить открытость армии для гражданского контроля, снизить уровень милитаризации молодежи.*

Число насильственных преступлений и самоубийств в последние годы сократилось. Снижается число привлеченных к уголовной ответственности по обвинению в участии в организованном преступном сообществе/группе. Вместе с тем увеличивается число «преступлений ненависти».



Россия ратифицировала Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, но в стране до сих пор отсутствует норма, определяющая понятие пытки. Причастные к пыткам должностные лица привлекаются к ответственности за превышение должностных полномочий. В 2018 году зарегистрировано 2680 сообщений о пытках, по которым возбуждено 64 уголовных дела, осуждено — 22 человека.

В армии гибнут и подвергаются насилию тысячи людей. Государственной тайной признаны любые сведения о гражданах, погибших в мирное время в ходе спецопераций. Не раскрываются данные о числе граждан, погибших при прохождении военной службы. Принят закон, запрещающий военнослужащим пользоваться смартфонами и планшетами во время исполнения должностных обязанностей.

В России стала заметна деятельность частных военных компаний. Официально статус ЧВК в России остается неурегулированным.

Гражданско-патриотическое воспитание в России приобретает все более милитаризованный характер.

Для выполнения задач ЦУР 16 гражданское общество рекомендует:

- Установить уголовную норму, предусматривающую наказание за пытки; обеспечить максимальную открытость уголовных процессов, связанных с пытками
- Отказаться от поддержки и проведения военно-патриотических мероприятий с детьми младше 16 лет
- Увеличить в образовательных программах количество часов, посвященных тематике прав человека
- Раскрывать сведения о количестве смертей и насильственных преступлений в армии; создать институты гражданского контроля за войсковыми частями; расширить для военнослужащих, проходящих службу по призыву, возможность пользования мобильными телефонами
- Регламентировать деятельность и установить жесткий контроль над ЧВК либо провести расследования их действий

## ЦУР 16. Россия без нарушений прав детей

*Чтобы обеспечить безопасность детей, следует устранить законодательные пробелы, собирать статистику по детям, подвергшимся всем формам насилия, повышать квалификацию специалистов, следователей и психологов.*

Значимость детей и их благополучия заявлена в Указе Президента РФ об объявлении Десятилетия детства (2018-2027 гг.), который стал основой для утверждения Правительством плана мероприятий, направленных на защиту детей.

Россией ратифицированы различные международные документы, направленные на защиту детей, в том числе Конвенция прав ребенка, однако обязательства по ним не всегда выполняются. Достаточно отметить вызвавшие активную общественную дискуссию поправки к Уголовному кодексу РФ, которыми из статьи, регулирующей ответствен-



ность за нанесение побоев, не оставляющих следов, было изъято упоминание о близких родственниках.

Многие современные формы насилия, такие как кибербуллинг, киберсталкинг, кибергруминг, не имеют отражения в законах РФ, и осуждение преступников, совершивших насилие в таких формах, происходит крайне редко, с использованием других статей Уголовного кодекса РФ.

С 2016 года решается вопрос о правовом регулировании изъятия ребенка в случае угрозы его жизни и здоровью. Само понятие такой угрозы до сих пор не получило четкого определения, механизм изъятия ребенка из семьи прописан фрагментарно.

Для выполнения задач ЦУР 16, связанных с правами детей, гражданское общество рекомендует:

- Разработать и внедрить Национальную систему защиты детей, которая станет основой для федерального и местного законодательства в области защиты детей от всех форм насилия, эксплуатации, надругательств
- Проводить регулярный сбор и анализ данных о детях, подвергшихся любому физическому наказанию и/или психологической агрессии со стороны тех, кто обеспечивает уход за ними; ставших жертвами торговли людьми; подвергшихся сексуальному насилию
- Повышать квалификацию специалистов, работающих с детьми, через систему обязательного дополнительного образования, а также следователей и психологов, участвующих в расследовании дел о насилии над детьми

## ЦУР 16. Россия без коррупции и с правосудием для всех

*Чтобы обеспечить равенство перед законом, необходимо снижать уровень коррупции, повышать информационную открытость госорганов, создать систему доступной и эффективной правовой помощи, отменить законы, ограничивающие свободу собраний, объединения и совести.*

На фоне снижения степени соответствия международным стандартам правосудия есть точечные положительные изменения: расширение компетенции суда присяжных; частичная декриминализация статьи 282 УК; возможность подачи исковых заявлений в суд в электронном виде; обязательная аудиозапись судебного процесса; формирование состава суда с использованием автоматизированной информационной системы.

Положительной тенденцией является снижение уровня бытовой коррупции. Эксперты отмечают высокое качество законодательства в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти.

Однако существенного прогресса по достижению цели № 16 России достигнуть не удалось. Попытки, насилие и коррупция широко распространены в российском обществе и властных институтах.

Россия является самым крупным поставщиком жалоб на нарушения прав человека в Европейский Суд по правам человека. Конституционный суд вправе принимать решения о неисполнении решения ЕСПЧ.



В законодательстве РФ существуют нормы, позволяющие ограничивать доступ к информации, свободу собраний, свободу выражения, свободу объединения, свободу совести без обоснования необходимости таких мер в демократическом обществе. Число политзаключенных — более 300 человек.

Количество вынесенных судами оправдательных приговоров — менее 1%. Самой популярной мерой пресечения является заключение под стражу, а самым распространенным видом наказания — лишение свободы.

Возможности получения бесплатной правовой помощи в России ограничены.

В конце 2019 года президент России инициировал принятие изменений в Конституцию. Их смысл и процедура их принятия не соответствуют ни норме, ни духу Конституции.

Одной из самых значительных проблем является политическая коррупция. Высоки коррупционные риски в области государственных закупок и в деятельности государственных компаний.

Для выполнения задач ЦУР 16 гражданское общество рекомендует:

- Отменить изменения в Конституцию, в соответствии с которыми могут не исполняться решения межгосударственных органов
- Расширить компетенцию суда присяжных
- Принять законодательство о создании системы правовой помощи
- Совершенствовать систему противодействия отмыванию денежных средств
- Пересмотреть практику проведения закупок у единственного поставщика
- Совершенствовать противодействие коррупции в бизнесе

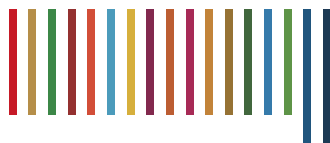
## **ЦУР 16. Россия со свободой слова, выборов и самовыражения**

*Для восстановления конституционных прав и свобод требуется отменить политическую цензуру, пресекать злоупотребления административным ресурсом и вернуть общественное наблюдение за выборами.*

Российские власти прилагают значительные усилия для развития IT-технологий, электронных государственных сервисов и повышения доступности интернета для граждан.

Сильное беспокойство вызывает ряд нормативных актов, направленных на ограничение свободы слова в онлайн- и офлайн-пространстве. Среди них — ответственность за распространение «фейк ньюс» и оскорбление власти, ратификация конвенции ШОС о противодействии экстремизму, «закон о суверенном рунете», закон о физических лицах-иноагентах.

Меры административного принуждения и штрафы по отношению к IT-компаниям за неразглашение информации о пользователях по требованию госорганов фактически вводят право неограниченного доступа государства к любой цифровой информации. Пользователей и журналистов продолжают судить за онлайн-активность по статье за



оправдание терроризма. Громкие дела за репосты и несистематическая практика правоприменения провоцируют у граждан чувство страха и самоцензуру.

Международные правозащитные организации в 2019 году вновь отметили ухудшение положения журналистов в стране. Особенно тяжела ситуация со свободой слова в Чечне и в Крыму. История с подброшенными наркотиками и последующим судом над руководителем чеченского отделения правозащитной организации «Мемориал» Оюбом Титиевым вызвала огромный резонанс в России и за рубежом из-за отсутствия необходимых доказательств и вопросам к экспертизе.

Почти ликвидированы прямые выборы глав местного самоуправления, а число оставшихся выборов на местном уровне стремительно снижается. Нередки случаи организации незаконной агитации и прямых фальсификаций.

Еще одна проблема — фактическая невозможность независимого гражданского наблюдения за процедурой выборов.

Новые поправки в Конституцию РФ предлагается утвердить так называемым общероссийским голосованием, не предполагающим содержательной общественной дискуссии и вынуждающим общество голосовать за все поправки одним «пакетом».

Для выполнения задач ЦУР 16 гражданское общество рекомендует:

- Прекратить политическую цензуру в интернете и обеспечить введение ограничений в отношении действительно вредного и незаконного контента
- Обеспечить получение судебной санкции на любой запрос пользовательских данных, с учетом его соответствия международным стандартам прав человека
- Приложить необходимые усилия для предотвращения преследования журналистов, в особенности — в наиболее опасных для них регионах
- Обеспечить независимое информирование населения в предвыборный период
- Своевременно пресекать злоупотребление административным ресурсом на выборах

## ЦУР 17. От поддержки к сотрудничеству

*Для достижения ЦУР 17 необходимо участвовать в глобальных программах развития, значительно увеличить объем международной помощи, способствовать научно-техническому обмену и межсекторному сотрудничеству.*

Как постоянный член Совета Безопасности ООН, член Совета Европы, ВТО, «Большой двадцатки», а также региональных содружеств, Россия играет важную роль в международных отношениях и имеет ключевое значение для устойчивого развития в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Объем годовой финансовой помощи развивающимся странам с 2015 года составляет \$1 млрд, или 0,1% ВВП. По условиям Повестки-2030 этот объем должен составлять 0,7% ВВП.

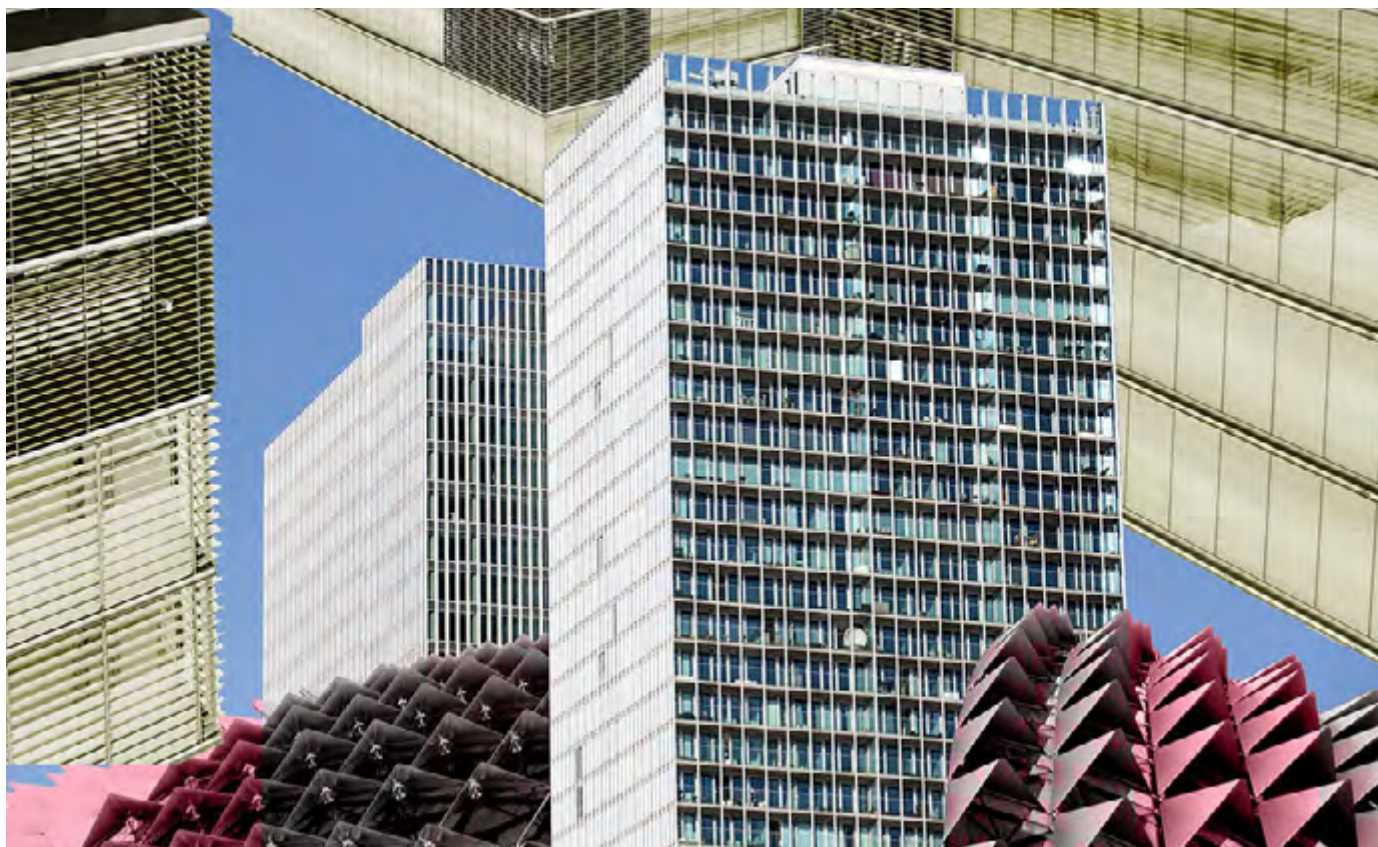
В эпоху глобализации закон об НКО, выполняющих функции иностранных агентов, и распространение его действия на физических лиц негативно влияют на развитие международного сотрудничества и являются серьезным барьером для развития партнерских



программ, особенно с образовательными учреждениями, третьим сектором и иностранными фондами.

Для реинтеграции в международное сообщество, участия России в глобальных программах устойчивого развития и достижения ЦУР 17 необходимо:

- Повысить прозрачность, реформировать систему отчетности и оценки эффективности программ международной помощи
- Увеличить объем финансирования международных программ поддержки развивающихся стран на \$600 млн ежегодно
- Отменить закон об иностранных агентах и нежелательных организациях
- Остановить преследование общественных организаций и представителей гражданского общества со стороны правоохранительных органов
- Способствовать запуску программ дополнительного образования для повышения квалификации сотрудников госучреждений по основам устойчивого развития, инструментам развития межсекторного и международного сотрудничества



# Введение

Россия в числе 193 стран мира в 2015 году приняла декларацию ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее — «Повестка-2030») и взяла на себя обязательства по достижению Целей устойчивого развития (далее — ЦУР). В Повестке-2030 правительства «приняли историческое решение утвердить всеобъемлющий, рассчитанный на перспективу и предусматривающий учет интересов людей набор универсальных и ориентированных на преобразования целей и задач».

Достигнуть поставленных ЦУР до 31 декабря 2030 года (за исключением определенных задач с более ранними сроками) — важнейший глобальный вызов. Россия — самая большая по площади страна и занимает 9-е место в мире по числу жителей. Реализация Повестки-2030 в нашей стране критически важна не только для каждого гражданина, но и для прогресса на пути к устойчивому развитию во всем мире.

В 2020 году России впервые предстоит отчитаться о реализации Повестки-2030 и ЦУР на Политическом форуме высокого уровня (ПФВУ). В стране более года велась подготовка Добровольного национального обзора (ДНО) о реализации ЦУР. ДНО готовил Аналитический центр при Правительстве РФ. Однако обсуждение отчета и сбор предложений не были организованы широко, информация не размещалась в социальных сетях, к созданию отчета не привлекались независимые общественные организации. Чтобы исправить ситуацию, активные представители гражданского общества предложили создать Коалицию за устойчивое развитие страны (КУРС) и подготовить данный гражданский обзор.

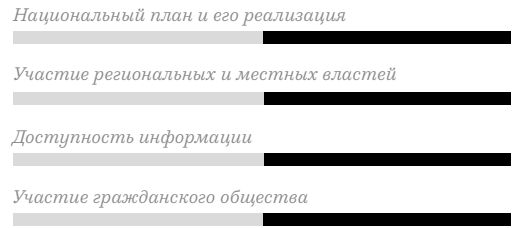
---

*КУРС* — это собрание представителей гражданского общества, содействующее достижению Целей устойчивого развития в России и за рубежом к 2030 году. В Коалицию входят российские НКО, малый и большой бизнес, социальные предприниматели, образовательные учреждения, исследовательские институты, профсоюзы, журналисты, гражданские активисты и общественные деятели, экспертиза которых охватывает все направления устойчивого развития. Мы считаем, что объявленное Антониу Гутерришем в январе 2020 года «Десятилетие действий для достижения

глобальных целей» — это новая возможность для России пересмотреть свою политику реализации ЦУР и наладить открытый диалог между государством и гражданским обществом. За это десятилетие совместными усилиями можно будет сделать новый шаг к достижению ЦУР в России. Именно поэтому мы назвали обзор «Десятилетие действий для ЦУР в России. Вызовы и решения».

Данный гражданский обзор не был создан как альтернатива ДНО. Задачей КУРС не являлось рассмотрение всех задач и индикаторов ЦУР и





прогресса по ним в стране. Скорее, он отражает идеи, оценки и рекомендации участников Коалиции, которые работают над многими важнейшими элементами этой Повестки в России. Основная цель обзора — предоставление рекомендаций государственному сектору, а также поиск путей сотрудничества между государством и гражданским обществом.

## Методика

Активная работа над обзором началась в октябре 2019 года со сбора инициативной группы, в которую вошли представители российских НКО, работающих по темам Повестки-2030. Инициативная группа приняла решение о создании Коалиции за устойчивое развитие страны и составила дорожную карту по разработке гражданского обзора. В январе 2019 года была создана Коалиция и был запущен ее сайт ([kurs2030.ru](http://kurs2030.ru)), а также были определены ключевые эксперты-модераторы по каждой ЦУР, которые в дальнейшем курировали работу над соответствующими главами.

Подготовка текста гражданского обзора проходила в три основных этапа:

- 1. Подготовка к обсуждениям.** Ключевые эксперты-модераторы по каждой ЦУР готовили для широкого обсуждения текст, который включал информацию по позитивным трендам и вызовам по каждой Цели, рекомендации от гражданского общества государству, рассказывал о возможностях их взаимодействия для достижения ЦУР к 2030 году. К созданию этого текста по желанию эксперта-модератора привлекались и другие эксперты, работающие над реализацией той или иной ЦУР в России.
- 2. Онлайн-консультации.** На втором этапе проводились онлайн-консультации, в ходе которых представители гражданского общества, вступившие в Коалицию, могли внести свои предложения в текст. Они были рассмотрены и интегрированы в текст экспертом-модератором.

- 3. Повторный сбор предложений.** На третьем этапе все желающие еще раз могли просмотреть текст главы и уже письменно внести свои финальные дополнения, которые также интегрировались в содержание экспертом-модератором. После этого этапа текст главы считался окончательным.

Также организации, эксперты и активисты, подключившиеся к формированию обзора с января по апрель 2020 года, проходили опрос по трем наиболее актуальным для их работы ЦУР. Они оценивали по пятибалльной шкале состояние дел по четырем вопросам:

- Разработало ли правительство конкретный план по реализации данной ЦУР и приступило ли к его осуществлению на национальном уровне?
- Участвуют ли в планировании и реализации этой ЦУР другие уровни власти (местные, региональные)?
- Используется ли прозрачная и общедоступная база фактических данных для оценки прогресса по данной ЦУР?
- Участвовало ли гражданское общество в разработке стратегии внедрения, подхода к планированию и в определении базы фактических данных?

Средние показатели, полученные в результате опроса участников, представлены в каждой главе по соответствующей ЦУР (см. Рис. 1)

Организации, эксперты и активисты, подключившиеся к процессу на завершающей стадии, подтвердили свою приверженность целям обзора и были включены в список участников процесса. Также мы подчеркиваем, что данный обзор был подготовлен до того, как во всем мире наступил кризис, связанный с пандемией COVID-19. Основная часть данных, материалов и рекомендаций предоставлена без учета социально-экономических изменений, произошедших в России весной 2020 года.

# Реализация Россией Повестки-2030: общее видение прогресса гражданским обществом

1. Путин призвал не увязывать реализацию Целей устойчивого развития с политическими условиями. 5 сентября 2017 года. Сайт информационного агентства «ТАСС». [tass.ru](http://tass.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

2. Путин назвал смысл госуправления. 25 сентября 2019 года. Сайт «Российской газеты». [rg.ru](http://rg.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

3. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Сайт Администрации Президента РФ. [kremlin.ru](http://kremlin.ru)

4. Основные положения стратегии устойчивого развития России / Под ред. А.М. Шелехова. М., 2002. — 161 с. [nsc.ru](http://nsc.ru)

5. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. Экологические приоритеты для России / Под ред. С. Н. Бобылева, Л. М. Григорьева. [as.gov.ru](http://as.gov.ru)

6. Распоряжение Президента Российской Федерации «О межведомственной рабочей группе при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития». [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)

**П**осле принятия 25 сентября 2015 года Повестки-2030 официальные представители России неоднократно подтверждали свою приверженность реализации ЦУР.

В сентябре 2017 года в Китае президент РФ Владимир Путин отметил, что страна активно работает над задачами Повестки-2030, сотрудничает с международными организациями системы ООН, осуществляет совместные проекты, направленные в том числе на обеспечение продовольственной безопасности, модернизацию промышленной и транспортной инфраструктуры, решение экономических проблем [1]. В 2019 году на

конгрессе Международной организации высших органов аудита президент также подчеркнул, что основной смысл государственного управления состоит в «обеспечении устойчивого развития общества и достижении достойного уровня жизни людей» [2].

Тем не менее ЦУР не уделяется должное внимание ни в стратегическом планировании развития страны, ни в работе исполнительной власти на национальном, региональном и местном уровнях. Между тем Россия активно наращивает потенциал в области международной поддержки развития развивающихся стран, что является неотъемлемой частью Повестки-2030.

## Стратегии развития России и ЦУР

Политику России в области устойчивого развития до сих пор определяет документ, принятый 25 лет назад. Это Концепция перехода РФ к устойчивому развитию 1996 года [3]. Позднее разрабатывался проект документа «Стратегия устойчивого развития Российской Федерации» [4], инициатором которого явилось Правительство РФ. Однако он не был официально утвержден [5].

Координирует работу в России Межведомственная рабочая группа (МРГ) при Администрации Президента РФ по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. Она же

занимается продвижением интересов России по данным вопросам на международной арене [6]. В России приняты и до 2030 года будут действовать государственные стратегии по развитию промышленности, экологии, цифровизации и других направлений, однако они слабо адаптированы под ЦУР.

## Стратегия-2020 и Майские указы

Стратегия-2020, или Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [7], была принята в 2008 году и затрагивала некоторые задачи, которые впоследствии были отражены в ЦУР. Например, уже к 2012 году планировалось достичь роста реальных

доходов населения на 53-54%, увеличения ожидаемой продолжительности жизни на 2,5 года, роста ВВП на 37-38%, роста производительности труда на 40-41% и т. д.

За рамками Стратегии-2020 остались вопросы экологии, градостроительства, пространственного развития, возможные отрицательные внешние экономические эффекты. Впрочем, Стратегия-2020 потеряла актуальность сразу после своего принятия: в России наступил затяжной экономический кризис.

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». consultant.ru

Тем не менее ряд прописанных в Стратегии целей были достигнуты. За последние годы инфляция была снижена более чем на 5%. Удалось повысить стандарты качества госуслуг. Были введены отчисления на ремонт многоквартирных домов. Не удалось реализовать главную задачу — переход к новой модели экономического роста, ориентированной на увеличение производительности труда и «длинные» внутренние источники инвестиций. Не были увеличены расходы на человеческий капитал (образование и здравоохранение) и инфраструктуру [8].

8. Будущее «на заказ». 21 января 2020 года. Сайт издания «Новая газета». novayagazeta.ru

В дополнение к Стратегии-2020 7 мая 2012 года, в день вступления в должность, президент Владимир Путин подписал 11 указов (так называемые Майские указы). Они содержали 218 поручений Правительству РФ для выполнения в течение 2012-2020 годов. В указах были прописаны целевые показатели по зарплатам бюджетников, привлекательности России для бизнеса и другим направлениям. По данным независимых источников, указы формально выполнили только четыре региона России [9].

9. РБК: «майские указы» Путина о повышении зарплат бюджетников выполнены в 16 регионах из 85. Обновлено 17 апреля 2019 года. Сайт издания «Новая газета». novayagazeta.ru

## Национальные проекты на период до 2024 года

С апреля 2016 года рабочая группа Экономического совета при Президенте Российской Федерации разрабатывала предложения по Стратегии развития РФ на 2018-2024 гг. и на перспективу до 2035 года. Работа велась на базе Центра стратегических разработок совместно с министерствами и ведомствами, с привлечением региональных представителей и экспертов по тематическим направлениям. Однако в разработке этого стратегического плана ЦУР также не были учтены.

10. Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Сайт Администрации Президента РФ. kremlin.ru

В мае 2018 года президент подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» [10]. Это программный документ, определяющий стратегические задачи по научно-технологическому и социально-экономическому развитию страны. Он предусматривает вхождение России в топ-5 крупнейших экономик мира, увеличение численности населения страны и продолжительности жизни — с 72 до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет), рост реальных доходов россиян и двукратное снижение уровня бедности, ежегодное улучшение жилищных условий 5 млн семей, создание условий и возможностей для самореализации каждого гражданина. Документ включает 12 национальных проектов, в каждом из которых прописано достижение определенных целевых показателей. Суммарно 131 пункт покрывает только 57 из 169 задач ЦУР. При этом ЦУР 13 и ЦУР 14 никак не были отражены в программном документе (см. Рис. 2 и Рис. 3).

11. Группа «Устойчивое развитие» партии «Единая Россия» начнет работу в феврале. 28 января 2019 года. Сайт информационного агентства «ТАСС». tass.ru

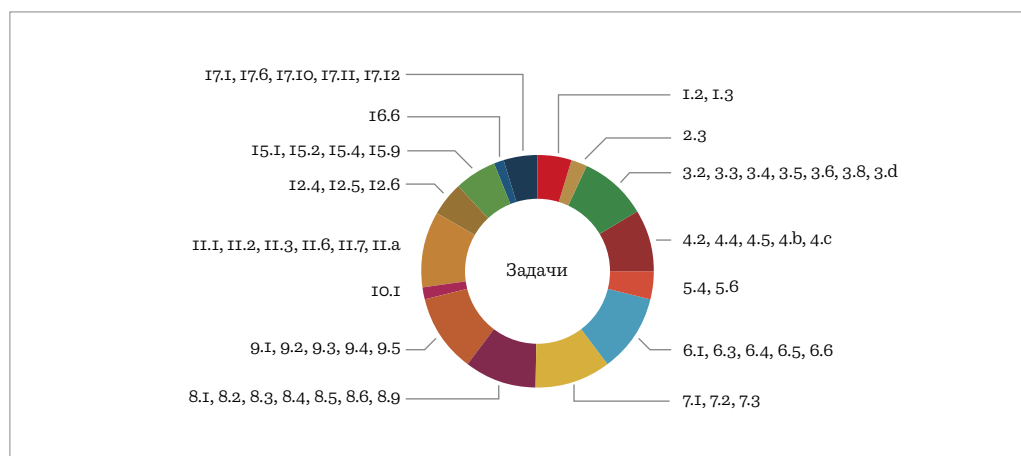
В феврале 2019 года приступила к работе группа «Устойчивое развитие», созданная решением Бюро Высшего совета партии «Единая Россия». Задача этой группы — построение диалога общества и власти для эффективной реализации национальных проектов. В каждом федеральном округе планировалось обсуждение стратегии развития территории с учетом запросов общества [11]. Независимое гражданское общество не было осведомлено об этой инициативе и сомневается, имеют ли члены группы необходимое понимание концепции устойчивого развития. По сведениям многих общественников, представители государственных органов всех уровней слабо осведомлены о ЦУР и их значении, что также мешает включению Повестки-2030 в национальные стратегические документы разных уровней.

2

Кроме того, следует отметить, что распространение коррупции также затрудняет достижение целей ЦУР. Коррупция приводит к замедлению экономического роста, несправедливому распределению ресурсов и отсутствию равных возможностей, увеличению разрыва между богатыми и бедными, росту социальной напряженности, влияет на повышение показателей детской смертности [12], снижает конкуренцию и ухудшает качество управления.

В конце 2019 года президент инициировал принятие изменений в Конституцию. Одна из поправок предусматривает возможность не исполнять решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров, если их истолкование противоречит Конституции РФ. Таким образом, президент предлагает фактически денонсировать международные договоры России, так как предлагаемая норма противоречит и Уставу ООН, и Венской конвенции о праве международных договоров, и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Принятие этой и других предложенных поправок к Конституции ставит под сомнение возможность достижения Целей устойчивого развития.

Рис. 2. Процент покрытия задач ЦУР национальными проектами до 2024 года. (Компиляция автора на основе анализа Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»)



Таким образом, Россия сегодня:

- не имеет документов, посвященных исключительно реализации ЦУР в том виде, в каком они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 году, как и отдельной дорожной карты по их реализации, — большая часть задач устойчивого развития на национальном уровне реализуется через госпрограммы социально-экономического развития Российской Федерации, включающие подпрограммы и ведомственные целевые программы;
- не имеет координирующей государственной структуры, отвечающей за реализацию ЦУР в стране, — на государственном уровне принято считать, что министерства отвечают за реализацию Целей, в то время как правительство отвечает за их скоординированность;
- не отчитывается регулярно о реализации ЦУР, хотя ООН рекомендует проводить презентации ежегодного отчета о реализации Повестки-2030, дополненного субнациональными обзорами, в парламенте.

## Взаимосвязь трех компонентов устойчивого развития и скоординированность государственных органов

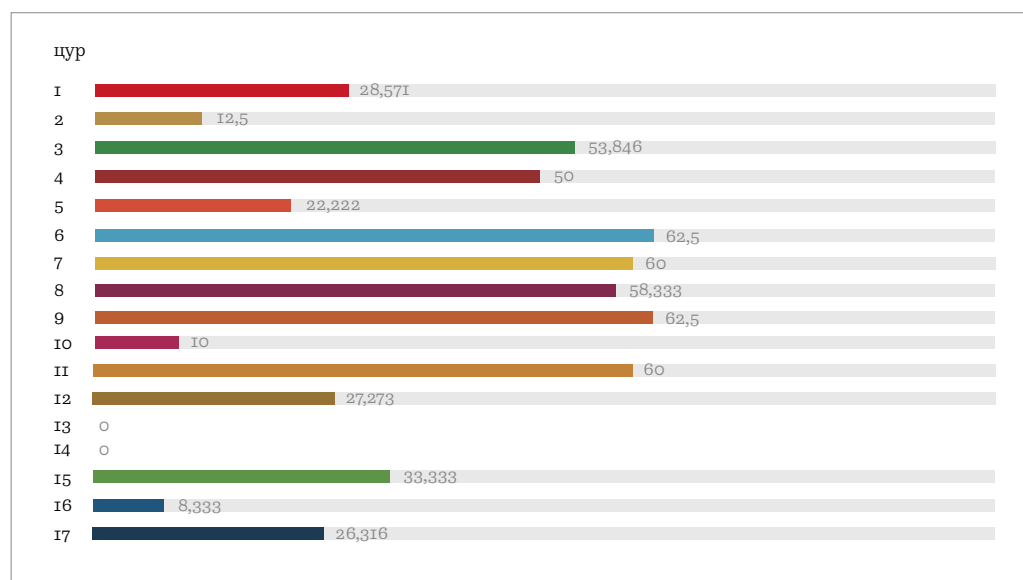
12. Everhart S. S., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. *Corruption, investment, and growth in developing countries* // Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. — 2005. — № 4. — Р. 7.

13. С.А. Белановский, М.Э. Дмитриев, В.М. Комаров, М.О. Комин, В.А. Коцюбинский, А.В. Никольская. Аналитический доклад «Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня». [csr.ru](http://csr.ru)

Если рассматривать вкуче Майские указы, приоритетные национальные проекты и другие программные документы, то можно легко обнаружить отсутствие в них прописанного в Повестке-2030 интегрированного подхода, объединяющего три аспекта устойчивого развития: социальный, экологический и экономический.

Федеральные министерства и ведомства плохо скоординированы и друг с другом, и с региональными ведомствами при реализации уже принятых программ. В отчете о выполнении Стратегии-2020 Центра стратегических разработок так описывается модель работы: «в настоящее время в России единственным институтом, обладающим полномочиями, обеспечивающими согласованность методами принуждения, является сам президент. Однако его возможности ограничены, поэтому реально в стране исполняются только те решения, которые находятся на его личном контроле. Такую форму контроля многие эксперты называли ручным управлением, отмечая, что точно она может быть эффективной, но не может системно охватить весь комплекс стоящих перед Россией проблем» [13].

Рис. 3. Процент покрытия задач ЦУР национальными проектами до 2024 года, в процентах (%)



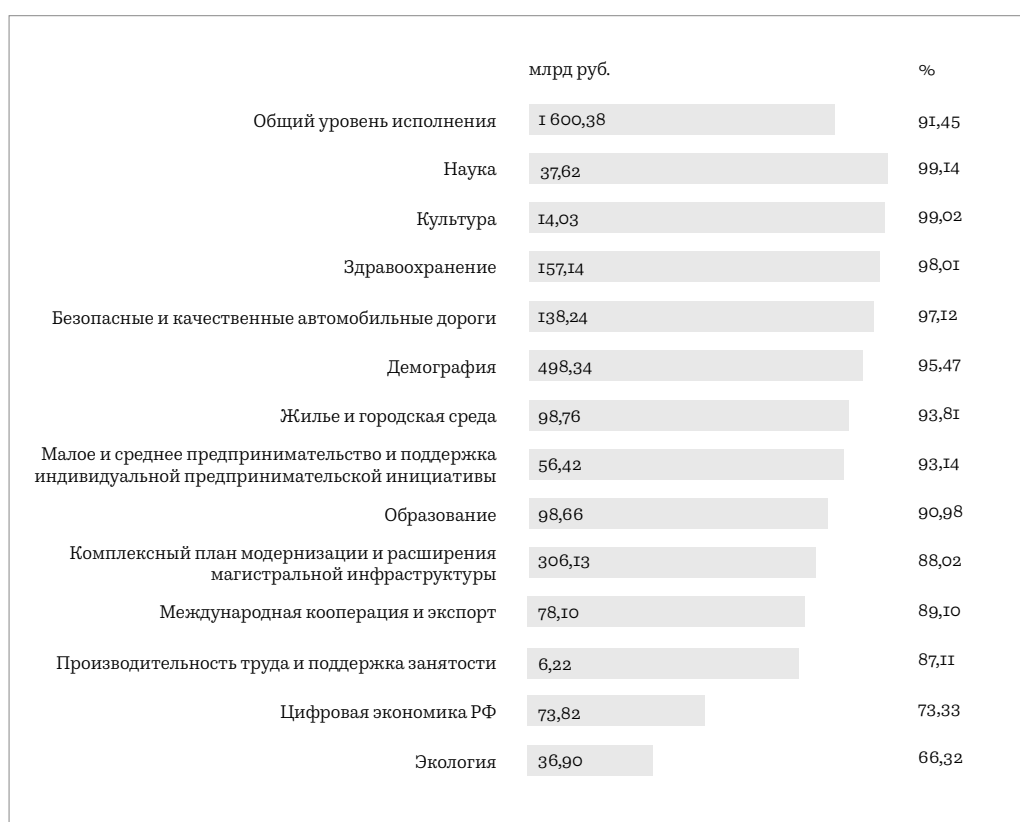
## «Никого не оставить в стороне», планетарные границы и права человека

Представители власти всегда подчеркивают, что Россия является социальным государством. В стране на официальном уровне признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с действующей Конституцией.

Однако в российских концептуальных документах не получили развития такие аспекты устойчивости, как социальная справедливость и права человека, гендерное равенство и учет интересов местных сообществ, гарантии правосудия и построение миролюбивого и открытого общества.

Более того, в последние годы гражданское общество отмечает появление законов, постановлений и программ, которые во многом дискриминируют и маргинализируют определенные группы населения. Примерами могут служить: закон против пропаганды гомосексуализма, закон о декриминализации семейных побоев, ограничение усыновления детей-сирот гражданами других стран, пенсионная реформа, а также законы и постановления, направленные на ограничение прав коренных малочисленных народов на доступ к природным ресурсам, необходимым для ведения традиционного образа жизни.

Рис. 4. Уровень исполнения расходов на национальные проекты по итогам 2019 года



14. Кудрин: бюджет нацпроектов в 15 раз больше затрат на здравоохранение. 12 сентября 2019 года. Сайт информационного агентства «ТАСС». [tass.ru](https://tass.ru)

15. В Счетной палате рассказали об освоении средств на нацпроекты. 6 ноября 2019 года. Сайт информационного агентства «ТАСС». [tass.ru](https://tass.ru)

16. Нацпроекты освоили лишь половину денег. 7 ноября 2019 года. Сайт «Независимой газеты». [ng.ru](https://ng.ru)

В последние годы в России нарастают репрессивные тенденции, противоречащие основным правам человека: на подъем гражданского и политического активизма власть отвечала запретами, ужесточением законодательства и политически мотивированными уголовными делами.

Как уже отмечалось выше, экологический компонент, который лежит в основе принципа планетарных границ, также часто игнорируется в стратегических документах: приоритетное значение имеет экономический рост, основанный на принципе эксплуатации ресурсов.

## Финансирование ЦУР

Внешнее и внутреннее финансирование реализации ЦУР — один из универсальных ключевых факторов решения поставленных Целями задач. Россия — не исключение из общего правила. Нужно отметить, что по причине отсутствия стратегии реализации Целей в России государственный бюджет никак не увязан с Целями, не проводится анализ финансирования, дезагрегированного по Целям.

Если снова обратиться к национальным проектам 2019–2024 годов, то можно заметить, что в целом на нацпроекты планируется потратить за шесть лет 25,7 трлн руб., из них федеральных ресурсов — 13 трлн. В среднем это около 10% федерального бюджета в год [14]. На реализацию нацпроектов в 2019 году из бюджета было выделено 1,75 трлн руб. За январь–сентябрь 2019 года, как следует из доклада Счетной палаты [15], освоено только 52,1% от запланированного на год объема. У некоторых проектов исполнение составило 1–2%. По состоянию на 1 января 2020 года, расходы исполнены на 91,4%. Неосвоенные деньги означают невыполненные планы, непроведенные работы. Главная проблема — чрезмерно усложненные бюрократические процессы внутри государственного сектора [16] (см. Рис. 4).

Большая часть государственных инвестиций в России направлена на добычу полезных ископаемых, что противоречит принципам устойчивого развития. Тем не менее в стране набирает обороты интерес к «зеленым» инвестициям. В начале апреля 2019 года Московская биржа при поддержке Минэкономразвития присоединилась к международной инициативе «Биржи за устойчивое развитие», а уже в августе открыла специальную секцию ценных бумаг устойчивого развития [17]. Данный сектор создан для финансирования проектов в области экологии, защиты окружающей среды и социально значимых проектов.

В последние годы государство исключает возможность иностранного финансирования третьего сектора. При этом Россия увеличила государственную поддержку организаций гражданского общества (ОГО), чтобы сократить социальные расходы правительства, разделив ответственность с негосударственными игроками. Самые большие бюджеты распределяются из федерального бюджета, а самые мизерные — на местном и муниципальном уровнях. С 2017 года Фонд президентских грантов поддержал 10 558 социально значимых проектов на общую сумму более 22 млрд руб. [18]

Что касается внешнего финансирования, в постсоветский период в первые 15 лет Россия большей частью выступала в роли получателя помощи из-за рубежа. Уже в 2000-х годах позиция России на международной арене стала меняться, и Россия перешла в статус донора. В 2014 году была принята Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию [19], которая представляет собой сочетание миссии помощи России в устойчивом развитии других стран с реализацией российских национальных интересов. С 2015 года ежегодные объемы официальной помощи развитию (ОПР) России превышали \$1 млрд, за исключением 2018 года.

## Мониторинг ЦУР и Добровольный национальный обзор

Ответственной за разработку национального набора показателей ЦУР в России для включения их в государственные стратегические документы является Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Эта же служба координирует сбор и предоставление статистической информации по показателям ЦУР в международные организации. Первый статистический сборник «Цели устойчивого развития в Российской Федерации» вышел только в конце 2019 года. Как отмечается в самом издании, его задача — «показать текущее состояние и прогресс устойчивого развития в нашей стране, сравнить их с другими странами, чтобы лучше понимать, в какой точке мы находимся, чего достигли и где нужно приложить дополнительные усилия» [20]. В том же году по инициативе и при финансовой поддержке банка «Центр-инвест» был выпущен единственный региональный статистический сборник «Ростовская область — движение к целям устойчивого развития» [21]. У гражданского общества есть вопросы к достоверности получаемых Росстатом данных и адекватности применяемых методик. Многие представители с недоверием относятся к данным Росстата, связывая это с репутацией советского наследия.

Работа над Добровольным национальным обзором (ДНО) началась в августе 2018 года, ее координацией занимался Аналитический центр при Правительстве России. По данным Аналитического центра, в рабочие группы по ДНО вошли представители органов власти, общественных объединений, научных и экспертных организаций. МИД России выполняет роль представления России в ООН по вопросам ЦУР, Росстат предоставляет информацию о показателях в ООН для обзора.

Несмотря на утверждения государства, что к работе над обзором были привлечены представители гражданского общества, начало работы над ДНО нигде широко не анонсировалось, работающие над реализацией ЦУР независимые НКО не были приглашены. Работать в тематических рабочих группах удаленно не представлялось возможным — таким образом, не были включены представители регионов, кроме столичного. Процедура консультаций с гражданским обществом, внесение предложений в ДНО не были прозрачными и доступными.

## Положение гражданского общества, осведомленность и участие в реализации ЦУР

Положение гражданского общества в России сегодня можно назвать противоречивым и нестабильным. С одной стороны, государство готово передать многие функции организациям гражданского общества. С другой стороны, устанавливается чрезмерный контроль над некоммерческими организация-

17. Московская биржа создает Сектор устойчивого развития при поддержке Минэкономразвития России. 5 августа 2019 года. Сайт Московской биржи. [moex.com](http://moex.com)

18. 2128 НКО получают президентские гранты на общую сумму 4,35 млрд рублей по итогам второго конкурса 2019 года. Сайт Фонда президентских грантов. [президентскиегранты.рф](http://президентскиегранты.рф) (дата обращения: 03.03.2020).

19. Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утв. Указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. N 259). Сайт МИД РФ. [mid.ru](http://mid.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

20. Цели устойчивого развития в Российской Федерации. 2019: Крат. стат. сб. / Росстат — М., 2019 — 39 с. [gks.ru](http://gks.ru)

21. Ростовская область — движение к целям устойчивого развития. Информ.-аналит. мат. / Ростовстат. — Ростов-на-Дону, 2019. — 202 с. [ducation.southofrussia.ru](http://ducation.southofrussia.ru)

22. Молодежные посланники ЦУР России. Положение. Сайт Национального совета молодежных и детских объединений России. [youthrussia.ru](http://youthrussia.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

23. Отчет об итогах деятельности в соответствии с принципами устойчивого развития. Чемпионат мира по футболу FIFA 2018 в России. [img.fifa.com](http://img.fifa.com) (дата обращения: 03.03.2020).

Глава подготовлена:

Неля Рахимова —  
Открытая школа  
устойчивого развития

ми со стороны государственных органов, создаются препятствия для деятельности независимых правозащитных и экологических организаций, чья экспертиза необходима для достижения ЦУР. Таким образом, гражданское общество практически лишено государством возможности оказывать ему помощь в достижении ЦУР и выполнении международных обязательств по различным аспектам Целей.

При этом осведомленность о существовании Повестки-2030 и ЦУР среди российского гражданского общества — очень низкая. Распространение информации о ЦУР не поддерживается государством, и только единичные проекты по данной тематике реализуются в прогосударственных НКО — например, проект Национального совета молодежных и детских объединений России «Молодежные посланники ЦУР» [22], который поддерживает МИД России.

Тем не менее отдельные общественные организации продвигают Повестку-2030 и ЦУР, издают информационные материалы на русском языке на эту тему. Чаще всего такая работа финансируется международными фондами, а организации, работающие по данному направлению, имеют статус «иностранных агентов». Организации, регулярно получающие государственную поддержку, не уделяют вопросам ЦУР должного внимания. Сам закон об иностранных агентах и о нежелательных организациях свидетельствует о планомерном осуществлении государственной политики уничтожения независимых гражданских организаций и групп, с их последующей заменой на подконтрольные, лояльные НКО. На эту ситуацию неоднократно обращали внимание Верховный комиссар по правам человека Совета Европы, международная организация Human Rights Watch и Международная федерация за права человека.

Наиболее активно в работе с ЦУР проявляет себя коммерческий сектор. Именно бизнес-общество активно продвигает Повестку-2030, включает ЦУР в свою работу, организует форумы и конференции. Это в первую очередь связано с необходимостью «быть в тренде» в соответствии с международными требованиями партнеров и конкурентов. Также бизнес достаточно активно поддерживает НКО, работающие на реализацию отдельных ЦУР.

В течение последнего года в России прошли несколько крупных обсуждений Целей устойчивого развития, в том числе организованных при государственной поддержке. Активность по данному направлению можно связать с подготовкой ДНО и желанием России не отставать от мирового сообщества по данному вопросу и быть частью прогрессивного и цивилизованного мира. Возможно, по этой же причине при проведении Зимних Олимпийских игр 2014 года и Чемпионата мира по футболу 2018 года были разработаны комплексные стратегии в области устойчивого развития для этих мероприятий [23].

Учитывая низкую осведомленность о Повестке-2030 как чиновников, так и населения, сегодня в России ЦУР не могут выполнять функцию «социального контракта между лидерами стран и населением», о котором говорил Пан Ги Мун, предыдущий Генеральный секретарь ООН. Даже если граждане будут требовать достижения ЦУР на национальном или местном уровне, отклик властей будет минимальным из-за низкой осведомленности о важности ЦУР и их отсутствия в стратегических документах.

Имеющиеся процедуры и формы общественного участия в разработке, реализации и мониторинге социально-экономических стратегий страны по большей части малоэффективны и носят формальный и имитационный характер. Когда гражданское общество активизируется по какому-либо резонансному вопросу, оно встречает активный отпор со стороны государства, не готового к восприятию критики и поиску оптимальных решений.



Несмотря на то, что сегодня часть представителей гражданского общества скептически относится к возможности диалога с государством по реализации ЦУР в стране, мы считаем, что данный доклад может послужить отправной точкой к возобновлению сотрудничества.

## Рекомендации

*Рекомендации гражданского общества России во многом пересекаются с рекомендациями коллег из других стран:*

1. Государственным органам России следует пересмотреть имеющиеся стратегические документы на предмет их соответствия задачам и индикаторам ЦУР, создать национальный план или дорожную карту достижения ЦУР на предстоящее десятилетие. Подход к созданию плана должен быть комплексным, всеобъемлющим, междисциплинарным и межсекторальным. План должен отражать главные принципы Повестки-2030: «Не оставить никого в стороне» и «Планетарные границы», — а также принимать во внимание взаимосвязь трех компонентов устойчивого развития. План должен создаваться в широком сотрудничестве с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, чтобы обеспечить долгосрочный и устойчивый курс развития до 2030 года. Гражданское общество должно быть приглашено к участию на всех этапах процесса планирования, реализации и отчетности. Гражданское общество будет приветствовать публичное обязательство государственных органов перед населением страны осуществить этот план.
2. Для полноценной реализации ЦУР необходимо повышение осведомленности чиновников всех уровней о ЦУР, включая муниципальных служащих. Сотрудники государственного сектора должны разбираться в вопросах Повестки-2030 и понимать, как они могут способствовать ее достижению в сфере своего влияния.
3. При реализации плана федеральным министерствам и ведомствам необходимо действовать скоординированно друг с другом и с региональными ведомствами. Местный уровень играет ключевую роль в реализации ЦУР, поэтому голос местных властей должен учитываться и в планировании мероприятий по реализации ЦУР.
4. Необходимо пересмотреть законодательную базу, создающую барьеры к достижению устойчивого развития. В первую очередь это относится к принципам Повестки-2030 «Не оставить никого в стороне», «Планетарные границы», к правам человека, а также к открытому и доверительному сотрудничеству гражданского, научного и делового сообществ на международном уровне.
5. Государство может содействовать более широкому распространению Повестки-2030 в регионах и на местном уровне.
6. Международная политика России, включая выделение ОПР, должна соответствовать принципам Повестки-2030, в том числе должна быть направлена на укрепление всеобщего мира в условиях большей свободы.
7. Мы призываем правительство ежегодно сообщать о результатах работы по реализации ЦУР как на внутреннем, так и на международном уровнях. Эти отчеты должны быть доступны для общественности. ОГО могут быть привлечены к процессу подготовки отчетности для обеспечения совместного понимания прогресса и дальнейших приоритетов. Такая же практика может быть реализована на региональном и местном уровнях. Гражданское общество и СМИ должны обладать правом независимых наблюдателей, то есть иметь возможности, доступ и ресурсы для самостоятельной оценки реализации ЦУР на всех уровнях.
8. Для достижения ЦУР важно, чтобы люди знали о Целях и о том, что они универсальны и применимы к России. Необходим комплексный план обучения и коммуникаций, чтобы максимально повысить осведомленность людей в России, их заинтересованность и готовность к действиям для достижения ЦУР. Национальные форумы устойчивого развития, такие как форум «Общее будущее», должны быть доступными (бесплатными) для широкого участия.
9. Последующие ДНО следует формировать при более активном участии гражданского общества, включая все заинтересованные группы населения, без разделения по уровню доходов, полу, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, наличию или отсутствию инвалидности, половой ориентации, географическому местонахождению и другим характеристикам.
10. Работая на международном уровне, государству следует активнее привлекать гражданское общество к работе над Повесткой дня на период до 2030 года, в том числе и в рамках процессов ООН, чтобы организации и объединения, работающие на национальном уровне, могли также получать необходимые знания, участвовать в глобальных мероприятиях и брать на себя ответственность за реализацию ЦУР на международном уровне.

# 1

## Российская ловушка бедности: старые проблемы — новые вызовы

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.25 |
| Участие региональных и местных властей | 2.30 |
| Доступность информации                 | 1.95 |
| Участие гражданского общества          | 2.05 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Зарплаты бюджетников достигли целей из майских указов лишь в 16 регионах. 17 апреля 2019. Сайт информационного агентства «РБК». [rbc.ru](http://rbc.ru)

2. Рост отчитался о росте реальных доходов по итогам 2019 года. 28 января 2020. Сайт информационного агентства «РБК». [rbc.ru](http://rbc.ru)

3. Силуанов назвал причины роста реальных доходов россиян в 2019 году. 24 декабря 2019. Сайт информационного агентства ТАСС. [tass.ru](http://tass.ru)

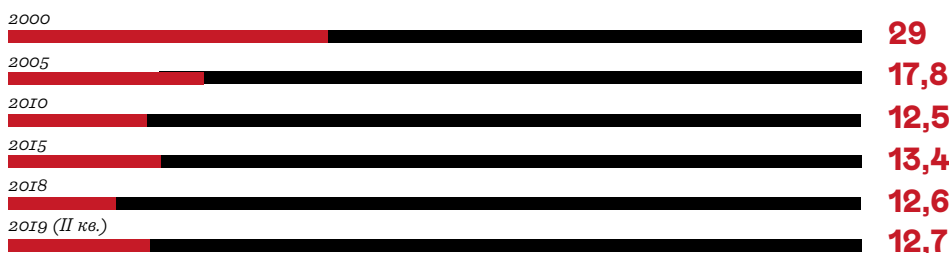
К 2024 году уровень нищеты в России должен сократиться вдвое. Борьба с бедностью — среди приоритетов указа президента Владимира Путина о национальных целях и задачах от 2018 года. С 2016 года снижается число малообеспеченных граждан, однако их доля среди населения продолжает сохраняться примерно на прежнем уровне. Согласно официальным данным Росстата, в России практически отсутствует население, имеющее среднедушевые располагаемые доходы ниже \$1,9 в день.

Достижениями в борьбе с нищетой можно считать рост зарплат у сотрудников бюджетных организаций, особенно у учителей, преподавателей вузов, работников учреждений культуры и научных сотрудников [1], расширение программы материнского капитала, включая получение капитала на первого ребенка, дополнительные средства при рождении второго ребенка, ежемесячные выплаты для детей в возрасте от 3 до 7 лет с 1 января 2020 года для семей, чьи доходы не превышают одного прожиточного минимума на человека, предоставление 450 тыс. руб. на погашение ипотечного кредита при рождении третьего ребенка.

Также можно отметить преодоление негативного тренда и рост реальных доходов населения на 0,8% по итогам 2019 года [2]. Доходы населения непрерывно падали с 2014 по 2017 год, а в 2018-м показали околонулевой рост (+0,1%). Причинами роста стали повышение зарплат, пенсий и пособий и замедление темпов инфляции [3]. Однако из-за глубокого падения в предыдущие годы реальные располагаемые доходы россиян по итогам 2019 года остаются ниже уровня 2014-го на 7,5%.

Также увеличилась поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Общий объем средств, переданных субъектами Российской Федерации СО НКО на предоставление населению услуг в социальной сфере, в 2018 году составил 31,3 млрд руб. Это более чем на 30% превышает результаты 2017 года (свыше 24 млрд руб.) [4]. Средства были распределены между 4,4 тыс. СО НКО (рост — 7%), их услугами воспользовалось более 22 млн человек, что в 3,6 раз больше, чем в 2017 году.

Рис. 5. Доля населения России с доходами ниже прожиточного минимума, %  
Источник: Росстат



## Ключевые проблемы и барьеры

4. *Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере. Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации. orpf.ru (дата обращения: 07.03.2020)*

5. *Бедность не отступает: в России посчитали малоимущих. 28 августа 2019. Сайт издания «Газета.ру». gazeta.ru*

6. *Указ Президента Российской Федерации от 02.03.1992 № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов в Российской Федерации»*

7. *О совершенствовании методологических положений по расчетам индексов немонетарной бедности по итогам выборочных наблюдений по социально-демографическим проблемам. // Росстат. gks.ru*

8. *Доклад о неравенстве в мире. Основные положения 2018. // WID.world. wir2018.wid.world*

**В** России в качестве черты бедности используется показатель прожиточного минимума. За последние 20 лет доля населения, у которого доходы ниже этого параметра, значительно изменилась (см. Рис. 5).

Сегодня за чертой бедности в стране живут 17,6 млн человек (13,1% населения). Семьи с детьми составляют почти 80% от всех малообеспеченных домохозяйств [5]. Наиболее тяжелое положение — в многодетных семьях. Бедными являются более 51% из них. Из-за остановки системы социальных лифтов в России актуальна и проблема «ловушки бедности».

После относительного благополучия в 2000-е годы фактически наступила стагнация. Президент Путин в мае 2018 года провозгласил сокращение бедности в два раза к 2024 году одним из главных приоритетов.

Однако для реализации столь амбициозной задачи сейчас сложились неблагоприятные экономические условия. В 2014-2017 гг. реальные доходы населения уменьшились более чем на 8%, что лишь незначительно компенсировалось их ростом в 2018-2019 гг. на 1%, но это было нивелировано девальвацией рубля. Предварительные оценки по 2020 году, построенные исходя из продолжения экономической стагнации, усиленной последствиями коронавирусной эпидемии, показывают, что в этом году весьма вероятно новое падение реальных доходов.

Это создает большие угрозы для реализации поставленной президентом цели по снижению бедности. В частности, спад производства, массовые увольнения, резкое сокращение доли малого и среднего бизнеса на фоне продолжающегося сокращения доходов населения и соответственно сокращения покупательной способности домохозяйств чреват углублением проблемы бедности.

Бедность распространена в России неравномерно. Больше всего затронуты бедностью малые города, село, а также национальные республики Северного Кавказа. Необходимо обратить внимание и на то, как

в России измеряется бедность. Термин «прожиточный минимум» был введен в оборот в апреле 1992 года в соответствии с указом президента Бориса Ельцина «на время кризисного развития экономики» [6], что было вызвано резким падением реальных доходов населения после начала «шоковых» экономических реформ. В 2019 году Росстат подготовил доклад о многомерном измерении уровня бедности [7], в котором, на основании европейского опыта, используются индекс многомерной бедности (Multidimensional Poverty Index, MPI, и At Risk of Poverty Or Social Exclusion, AROPE), индекс депривации, индекс социальной исключенности (Social Exclusion Index). Их скорейшее внедрение в практику позволит понять реальный масштаб распространения всех форм бедности в России.

## Неравенство в доходах

В 1980-2016 гг. РФ показала резкий рост неравенства и на протяжении многих лет обходила такие страны, как Индия и США [8]. Наибольший разрыв в доходах наблюдается в самых богатых и густонаселенных регионах России [9].

Важную роль в сокращении неравенства играют федеральные трансферты: бедные регионы получают все их виды (субсидии, субвенции и дотации). Однако государство, по мнению экономиста Натальи Зубаревич, сглаживает неравенство между регионами, но не между людьми. 75% социальных выплат в России выделяется безадресно, то есть без учета доходов получателей, и только четверть идет нуждающимся — тем, у кого доходы ниже прожиточного минимума [9]. Опасения экспертов вызывает и то, что размеры федеральных трансфертов зависят от стоимости нефти: затаянное и резкое падение цен на нее угрожает социально-экономическому положению регионов.

## Социальная защита малообеспеченных слоев населения

Преодолению бедности способствует и обеспечение доступа малообеспеченных слоев населения к качественным услугам бес-



9. Где находится неравенство. 23 июля 2018. Электронное периодическое издание «Ведомости». [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru)

10. Уровень бедности в РФ вырос в начале года. 29 июля 2019 года. Интерфакс. [interfax.ru](http://interfax.ru)

11. Доклад об экономике России. Выпуск № 42. Повышение роли внутренних реформ на фоне ухудшения прогноза мировой экономики // Всемирный банк. 4 декабря 2019 года. [usemitnyjbank.org](http://usemitnyjbank.org)

платного основного образования и здравоохранения. Однако в России, несмотря на конституционные гарантии, эти важнейшие социальные сферы пока в должной степени не финансируются.

Адресная социальная помощь оказывается неудовлетворительно. До ее получателей доходит лишь около 20% выделяемых бюджетных средств [10]. Для повышения этого показателя до 60–70%, что значительно улучшило бы эффективность, потребуется 0,39–0,45% ВВП в год. Частично финансировать эти дополнительные трансферты можно и за счет повышения эффективности существующих программ.

Улучшению положения малообеспеченных семей с детьми будет способствовать и введение в 2020 году выплат материнского капитала при рождении первого ребенка, а также введение пособия по уходу за ребенком в возрасте от 3 до 7 лет.

## Экономический рост и бедность

Улучшение ситуации с социальной защитой может произойти, только если возобновится экономический рост на фоне структурной перестройки экономики.

Кроме того, экономический рост не может автоматически привести к сокращению бедности, если не будет пересмотрена политика государственного перераспределения. Налоговая политика аккумулирует на федеральном уровне налоговые поступления, что приводит к хроническому дефициту большинства муниципальных бюджетов. Тем самым федеральное правительство свои финансовые трансферы и субсидии должно довести чуть ли не до каждого домохозяйства. Это во многом определяет невысокую адресность, а значит, и неэффективность социальной помощи. Такое положение препятствует и сокращению материального неравенства (коэффициент Джини текущих доходов в России — 0,43 — один из самых высоких в мире).

Еще один экономический фактор, препятствующий снижению бедности, — массовое распространение неформальной занятости. Этот сектор рынка труда увеличился с 12,5% от общей численности работающих в 2001 году до 21,2% в 2016-м. В 2017–2018 гг. эта доля принципиально не менялась, но в конце 2019 года снова появилась тенденция к росту. Это связано с сокращением малого бизнеса и миграцией предпринимателей в сферу индивидуальной занятости и самозанятости из-за чрезмерного административного давления, коррупции и все большего огосударствления экономики России.

Коронавирусная пандемия 2020 года стала вызовом для всей социальной политики в России. При благоприятном стечении обстоятельств у государства есть шанс успешно избежать опасных последствий благодаря накопленным средствам (около 10 трлн руб.) в Фонде национального благосостояния, а также устойчиво профицитному федеральному бюджету и рекордным по величине резервам Центрального банка. Проблема только в выборе властями наиболее адекватного угрозам алгоритма действий.

## Создание стратегических механизмов

Несмотря на задачу двукратного снижения бедности до 2024 года, поставленную президентом в мае 2018 года, правительство так и не разработало специальный национальный проект, направленный на решение этой задачи. Однако, по мнению Счетной палаты России, «национальные проекты в их нынешнем виде не приведут к прорывному развитию экономики и качественному преобразованию в сферах, которые они регулируют [11]. Кроме того, в условиях сверхцентрализации власти институты местного самоуправления и общественные организации не смогут играть существенную роль в решении социальных вопросов.

## Рекомендации государству

**В**се эти негативные тренды могут быть изменены только в результате масштабных экономических реформ, которые улучшат инвестиционный климат, положение малого и среднего бизнеса, позволят создать новые высокооплачиваемые рабочие места не только в сырьевом секторе российской экономики. В этой связи можно предложить следующие рекомендации со стороны гражданского общества правительству, которые помогут облегчить достижение в России ЦУР г:

- Включение ЦУР г во всеобъемлющую национальную стратегию, консультации с гражданским обществом в лице тех НКО, которые занимаются помощью социально уязвимым группам населения
- Создание с участием гражданского общества Национального аналитического центра, который объединит знания и опыт по борьбе с бедностью
- Увеличение уже в ближайшие годы государственных расходов на образование и здравоохранение с нынешних 8% до как минимум 10% ВВП
- Расширение доступных программ непрерывного образования для взрослых (adult education), которые должны быть направлены, прежде всего, на переква-

лификацию людей, ищущих работу или желающих сменить ее

- Предоставление возможностей регионам и органам местного самоуправления вводить дополнительные (по отношению к федеральным) меры монетарной и немонетарной поддержки населения, обеспеченные самостоятельными источниками финансирования
- Расширение доступа бедных и социально уязвимых групп к финансовым услугам, включая микрофинансирование
- Предоставление временного социального жилья тем, кто подвергается наибольшему риску бедности/бездомности
- Облегчение налоговой нагрузки (вплоть до отмены части налогов, платежей и сборов) на предприятия среднего и малого бизнеса, индивидуальных предпринимателей и самозанятых, создание стимулов для выхода работников из «тени»
- Введение грантовых конкурсов Министерства здравоохранения, Министерства труда и социальной защиты, Министерства просвещения, Министерства культуры и Министерства экономического развития для НКО, занимающихся помощью социально уязвимым группам населения

## Как гражданское общество может помочь

Глава подготовлена:

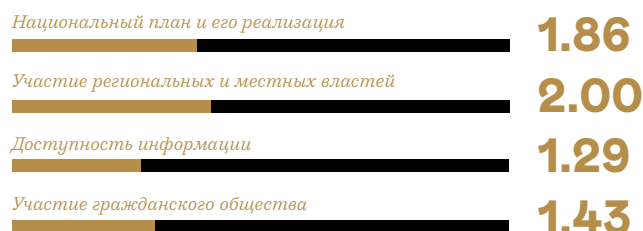
Евгений Гонтмахер –  
экспертная группа  
«Европейский диалог»

Виталий Картамышев –  
независимый эксперт

- Участие в разработке национальной и региональных стратегий борьбы с бедностью с привлечением знаний и опыта других регионов/стран/коалиций НКО, работающих над ЦУР
- Регулярные консультации между общественными организациями, ведущими работу с социально уязвимыми группами населения, и органами исполнительной власти (на федеральном, региональном, местном уровнях), совместные действия и налаживание обратной связи, в том числе обмен данными
- Создание информационных ресурсов и дискуссионных групп, консультации с бизнес-сообществом, лидерами НКО, координация деятельности с теми НКО, которые решают задачи по другим ЦУР
- Работа на локальном уровне с социально уязвимыми домохозяйствами
- Мобилизация силами НКО населения для самоподдержки

# 2

## Продовольственная безопасность России в меняющемся мире



### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. *Сельское хозяйство в России. 2019 год // Федеральная служба государственной статистики. gks.ru (дата обращения: 10.04.2020).*

2. *Таможенная статистика внешней торговли. Экспорт из России. Продукты растительного происхождения, 2018–2019, 2019 // Федеральная служба государственной статистики. stat.customs.ru (дата обращения: 23.04.2020).*

По данным Росстата, на I квартал 2019 года количество граждан с доходами ниже прожиточного минимума составляло 20,9 млн человек (это 14,3% населения страны). Помощь незащищенным слоям населения оказывают более 200 некоммерческих благотворительных организаций.

Проблема голода не является ключевой для России. Граждане обеспечены основными видами продуктов питания отечественного производства. Введение продовольственного эмбарго в 2014 году дало импульс развитию сельского хозяйства. За время действия контрсанкций отечественное сельхозпроизводство выросло на 14,3%, а импорт сократился на 31,2% (данные за 2014–2018 годы)[1]. Достигнута продовольственная безопасность по ключевым направлениям: зерну, растительному маслу, сахару, мясу и мясопродуктам.

Задачи ЦУР по продовольственной безопасности, удвоению продуктивности сельского хозяйства и увеличению инвестиций в сельскую инфраструктуру обеспечиваются Госпрограммой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы Минсельхоза России. Программа была утверждена в июле 2012 года и продлена до 2025 года.

Также на государственном уровне ведется активная поддержка агрохолдингов. В феврале 2020 года Минсельхоз России запустил Программу обновления парка сельхозтехники. Сельхозтехника российско-

го и импортного производства, не имеющая отечественных аналогов, дается в лизинг с первоначальным взносом 0% при сроке лизинга до семи лет.

По данным Минсельхоза России, в 2019 году был собран рекордный урожай овощей в зимних теплицах — 1,2 млн т (против 1 млн т годом ранее), как и урожай масличных культур (20,6–21,2 млн т против 19,5 млн). Производство мяса и птицы выросло в 2019 году на 1,8% — до 15 млн т, молока — на 1,5%, до 31 млн т.

Россия обеспечивает не только собственную продовольственную безопасность, но и безопасность таких стран, как Египет (15% в российском экспорте) и Турция (12%). По данным Федеральной таможенной службы (ФТС) России, экспорт продуктов растительного происхождения за период 2018–2019 годов составил \$14,5 млрд, общим весом более 69 млн т [2].

Одной из задач ЦУР 2 является сохранение генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства. Это направление находится в России на высоком уровне. Генетическое разнообразие семян сохраняется благодаря генетическому банку семян им. Н.И. Вавилова и Кубанскому генетическому банку. Россия обладает крупнейшей в мире ботанической коллекцией, которая насчитывает около 400 тыс. образцов растений. Всероссийский НИИ растениеводства им. Вавилова обеспечивает ежегодно создание сотен новых сортов и гибридов.

3. Статистический сборник  
«Сельское хозяйство в России»,  
2019 год // Федеральная служба  
государственной статистики.  
gks.ru (дата обращения: 18.02.2020).

Кроме ликвидации голода, к задачам ЦУР 2 относятся улучшение питания граждан и развитие устойчивого сельского хозяйства.

В январе 2020 года Президент России утвердил Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации. Документ отвечает целям и задачам ЦУР 2. В Доктрине закреплён перечень национальных интересов, к которым относятся в том числе повышение качества жизни россиян за счёт достаточного продовольственного обеспечения, доступ к качественной и безопасной пищевой продукции, устойчивое развитие и модернизация сельского

и рыбного хозяйства и инфраструктуры внутреннего рынка.

В Доктрине определены задачи обеспечения продовольственной безопасности. Это устойчивое развитие производства сельхозпродукции, сырья и продовольствия, достаточных для обеспечения продовольственной независимости на основе принципов научно обоснованного планирования; создание стратегических запасов пищевой продукции; обеспечение доступности качественной и безопасной еды, необходимой для формирования рациона здорового питания каждого гражданина страны; обеспечение безопасности пищевой продукции.

## Ключевые проблемы и барьеры

**Д**остижение ЦУР2 невозможно без повышения качества жизни граждан и улучшения экологической обстановки. Первое позволит улучшить питание и продолжительность жизни, второе — снизить риски в условиях климатических изменений и роста опасных природных явлений (бури, ураганы, засухи, пожары, наводнения), а также гарантировать стабильное развитие сельского хозяйства.

В улучшении качества и разнообразия питания в настоящее время нуждаются 20,9 млн россиян.

По данным Росстата за второй квартал 2019 года, 49,4% доходов домохозяйств уходят на приобретение продуктов питания и одежды [3]. Наиболее высокая доля тех, кто не может позволить себе товары длительного пользования, — среди семей, состоящих только из неработающих пенсионеров (58,8%), многодетных семей (56,1%) и неполных семей (53,9%).

По регионам самая высокая доля семей, которым денег хватает только на еду и одежду, зафиксирована в Ингушетии (78,8%), Чувашии (70,6%), Ненецком автономном округе (69,7%) и Краснодарском крае (69,2%).

Группа домохозяйств, сообщивших, что их доходы полностью уходят на приобретение продуктов питания и одежды, остается самой многочисленной, 15% семей сообщили, что денег им хватает только на еду. Доля

семей, которым не хватает средств даже на еду, составляет 0,7%.

## Сокращение излишнего потребления продуктов питания

Несмотря на то, что ряд домохозяйств тратит значительную часть денег на продукты питания, в России наблюдается нерациональное использование продуктов. По данным Ассоциации электронных коммуникаций (РАЭК), в России «теряется» 17 млн тонн (готовой продукции), что составляет 28% от общего объема отходов (70 млн т). Более 20% потерь происходит на этапе производства, транспортировки и переработки, около 9% — на этапах хранения и реализации. Почти 12% пищевых продуктов выбрасывают потребители.

Просроченные продукты или продукты на пределе срока годности выгоднее и законнее отвезти на свалку, чем раздать нуждающимся или отправить на переработку. Торговые сети не имеют права реализовывать продукцию с истекающим сроком годности, а при безвозмездной передаче на благотворительность еще не испорченного товара налоговая нагрузка может составлять до 40% его стоимости. Кроме того, с июня 2019 года начал действовать запрет на возврат производителям остатков продукции, срок годности которых не превышает 30 дней, а следовательно они также отправляются на свалку.

Недостаток качественного питания и нерациональное использование продуктов — два параллельных тренда.



Согласно исследованиям АНО «Центр экологических проектов», осознанный подход к потреблению сократит объем пищевых отходов на 20% сейчас, а к 2050 году сокращение достигнет 50% (цель, установленная Генеральной Ассамблеей ООН).

Уменьшение количества технического брака при производстве продуктов питания, стимулирование передачи продуктов на благотворительность, рациональный подход к созданию меню в сетях общественного питания позволят в дальнейшем сократить количество нереализованных продуктов. Это уменьшит объем пищевых отходов, а следовательно — площади свалок, снизит выбросы метана и других газов, уменьшит негативное воздействие свалок на окружающую среду.

В России в настоящее время законодательно не принимаются меры по сокращению образования пищевых отходов. Отсутствует маркировка по ряду товаров для их отслеживания и информирования граждан о качестве и законности их производства. Более того, никак не регулируются действующие банки еды и дискаунтеры, которые бы способствовали уменьшению выбрасываемых продуктов, соответствующих нормам СанПиН.

## Продовольственная безопасность и качество питания

Одним из существенных барьеров к достижению ЦУР 2 является необходимость пересмотра продуктовой корзины в сторону здорового питания. Сейчас в общероссийскую потребительскую корзину для трудоспособного гражданина входят хлебные продукты (125,5 кг), картофель (100,4 кг), овощи и бахчевые (114,6 кг), свежие фрукты (60 кг), сахар и кондитерские изделия (23,8 кг), мясопродукты (58,6 кг), рыбопродукты (18,5 кг), молоко и молокопродукты (290 кг), яйца (210 шт.), масло (11 кг), а также 4,9 кг прочих продуктов (чай, специи, соль).

Этот продуктовый набор утвержден федеральным законом в 2012 году. Он не отвечает принципам здорового питания: наблюдается переизбыток сладкого, хлебных продуктов. Неполноценность питания приводит к ожирению и излишнему весу, ряду других заболеваний вследствие недостатка микроэлементов и полезных веществ.

Достижение ЦУР 2 возможно за счет увеличения в корзине количества мяса, рыбы, творога, яиц, фруктов, уменьшения количества мучных продуктов, овощей с повышенным содержанием углеводов. Также необходимо отметить, что полноценное, сбалансированное питание является важнейшим условием нормального функционирования человеческого организма, особенно в период роста. Для этого

необходимо обратить внимание на улучшение качества детского питания и обогащения его микроэлементами.

## Содействие устойчивому развитию сельского хозяйства и традиционным видам деятельности

Снижение рисков голода и обеспечение продовольственной безопасности возможны при учете изменений климата и роста опасных явлений. Этому будет способствовать следование принципам Парижского соглашения по климату, а также учет углеродного следа. Для этого необходим в том числе подсчет совокупности всех выбросов парниковых газов, произведенных прямо и косвенно отдельным человеком, организацией, мероприятием или продуктом.

Между тем, пока в России нет плана адаптации сельского хозяйства к изменениям климата, углеродный след не учитывается при расчистке земель, производстве и потреблении продуктов питания, топлива, при производстве и использовании промышленных товаров, материалов, древесины, дорог, зданий, транспорта и различных услуг.

В сельском хозяйстве оказывается негативное влияние на продукты питания. Плохое качество удобрений, их неправильный подбор и дозировка приводят к деградации почв, переизбытку вредных веществ в продуктах питания. Устойчивое развитие сельского хозяйства и фермерства могло бы содействовать оздоровлению питания россиян, снижению стоимости продуктов, созданию новых рабочих мест.

Недостаточная доступность современных технологий и практик, их передача на доступных условиях, отсутствие центров племенного производства также мешают развитию производства экологической продукции в промышленном масштабе. Одним из решений является улучшение производственных факторов, транспортной и складской логистики, в частности, сетей хранилищ и оптово-распределительных центров, а также создание центров логистики и сбыта. Лизинг техники на льготных основаниях может оказать положительное влияние на развитие фермерства. Необходимо также отметить, что предприниматели, занятые в сельском хозяйстве, испытывают большую кредитную нагрузку и недостаточное финансирование в части грантов на целевые нужды.

Поддержка фермерства на принципах устойчивого развития также повлияет на возрождение деревень, повысит занятость большого количества людей в условиях меняющихся экономических условий. Развитие традиционных видов деятельности является основой жизнеобеспечения и питания в отдаленных местах традиционного расселения коренных сообществ, в особенности общин коренных малочисленных народов.



## Рекомендации государству

- Принятие в законодательство поправок, обеспечивающих отмену налогообложения для товаров и продукции, которые идут на благотворительные цели
- Поддержка фудшеринга, практики распределения продуктов питания с истекающим сроком годности
- Субсидии для промышленного компостирования пищевых отходов
- Содействие фондам, оказывающим помощь социально незащищенным слоям населения
- Предоставление продуктовых наборов и выделение средств из государственного бюджета для граждан, находящихся за чертой бедности
- Пересмотр продуктовой корзины в пользу здорового питания. Увеличение в ней количества мяса, рыбы, молока, яиц, овощей и фруктов. Уменьшение в продуктовой корзине количества мучных продуктов, овощей с повышенным содержанием углеводов
- Улучшение качества детского питания и обогащение его микроэлементами
- Легализация банков еды и дискаунтеров для возможности дистанционной продажи продуктов
- Введение маркировки товаров для их отслеживания и информирования граждан о качестве и законности их производства
- Популяризация в школах принципов здорового питания
- Адресная поддержка фермеров и сельского населения, а также повышение эффективности труда в сфере сельского хозяйства
- Оказание государственной финансовой поддержки общинам и предпринимателям из числа коренных малочисленных народов для развития традиционных видов деятельности
- Развитие складской логистики и промышленной переработки сельскохозяйственного сырья, строительство сетей хранилищ и оптово-распределительных центров
- Учет в программе национальной продовольственной безопасности влияния климатических изменений на производство сельскохозяйственной продукции с учетом сортов и видов растений

## Как гражданское общество может помочь

- Оказание помощи незащищенным социальным группам населения в доступе к качественной и разнообразной еде
- Популяризация отказа от излишнего потребления продуктов
- Популяризация потребления продукции экологически ответственных производителей
- Вхождение в состав рабочих групп и наблюдательных комиссий для мониторинга ситуации с обеспечением граждан качественными продуктами
- Отслеживание исполнения рекомендаций Всемирной организации здравоохранения и других уполномоченных структур, в которых состоит Российская Федерация, в сфере здравоохранения и обеспечения продовольственной безопасности
- Участие в организации просветительских мероприятий по вопросам ответственного потребления продуктов для того, чтобы они не попадали на свалки и мусорные полигоны

Глава подготовлена:

Юлия Максимова – АНО  
«Центр экологических  
проектов»

# З

## Хорошее здоровье и благополучие: видимые улучшения и новые угрозы

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.38 |
| Участие региональных и местных властей | 2.38 |
| Доступность информации                 | 1.98 |
| Участие гражданского общества          | 2.02 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Андреев Е. М., Кваша Е. А., Харькова Т. Л., Пьянкова А. И., Рамонов А. В., Тимонин С. А., Фаттахов Т. А., Юмагузин В. В. *Смертность, продолжительность жизни и жизнеохранительная политика в России в международном контексте* // В кн.: *Население России 2017: двадцать пятый ежегодный демографический доклад* / Отв. ред.: С. В. Захаров. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. Гл. 5. С. 274–381.

2. Радаев В. В. *Миллениалы на фоне предшествующих поколений: эмпирический анализ* // *Социологические исследования*. — 2018. — № 3. — С. 15–33.

### Ключевые проблемы и барьеры

Национальные проекты «Здравоохранение» и «Демография», принятые в 2018 году по направлению «Человеческий капитал», ставят задачи, сравнимые с задачами ЦУР 3. Дополнительное содействие достижению Цели 3 оказывает ряд государственных программ, таких как «Развитие здравоохранения» и «Стратегия безопасности дорожного движения на 2018–2024 годы».

За последние 3 года в России наблюдается продолжение тенденции роста продолжительности жизни, что может служить интегральным индикатором выполнения ЦУР 3. Снижается преждевременная смертность от неинфекционных заболеваний, на что указывают, например, показатели смертности в трудоспособном возрасте. Отметим, что проблем с материнской и младенческой смертностью в нашей стране почти нет, задачи 3.1 и 3.2 практически выполнены [1].

Потребление алкоголя и табакокурение снижаются, существенно выросло число людей, которые придерживаются здорового образа жизни. Описанный тренд поддерживается когортными сдвигами у обоих полов: молодежь отказывается от вредных привычек в пользу правильного питания и фитнеса [2, 3]. Также происходит снижение дорожно-транспортного травматизма со смертельным исходом [1].

Кроме того, наметился прогресс в лечении гепатитов, особенно вирусного гепатита С, равно как и в лечении чувствительного к лекарственным препаратам туберкулеза. Имеются положительные изменения в борьбе с некачественными, поддельными лекарствами. Достичь успехов позволила маркировка движения лекарственных препаратов (см. Рис. 6).

По-прежнему существуют ощутимые барьеры для реализации задач ЦУР 3. И если достижению задач 3.1 и 3.2 вряд ли что-то грозит (ухудшение может быть вызвано только катастрофическими сценариями), то в остальных случаях государству и гражданскому обществу есть над чем работать.

### Критические проблемы

Объективным процессом российской реальности является старение населения, что во многом является производной от роста продолжительности жизни. Известно, что корреляция возраста с неинфекционными заболеваниями и специфическими травмами высока, при этом, как показала ситуация с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, среди по-

жилых распространение инфекций также является серьезным вызовом. В России в настоящий момент не уделяется должного внимания проблеме охраны здоровья пожилых людей.

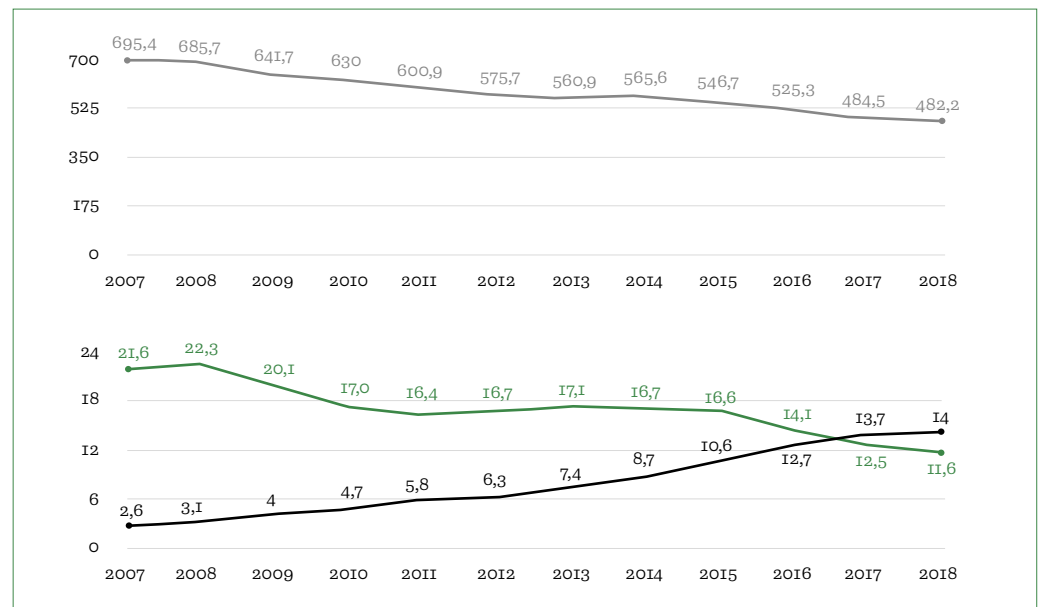
По данным Роспотребнадзора, в России в настоящий момент проживает более 1 млн людей с ВИЧ. Показатель смертности от ВИЧ/СПИД в ряде регионов начинает превышать показатели смертности от основных внешних причин (убийства, самоубийства, алкогольные отравления вместе взятые) [4] (см. Рис. 7).

Особенности российского законодательства мешают просветительской деятельности в школах, работе с людьми нетрадиционной ориентации и прочими группами риска. Высокая распространенность ВИЧ создает угрозу его широкого проникновения на территории сопредельных государств [5].

Несмотря на улучшения последних лет, Россия до сих пор входит в список 30 государств с наиболее тяжелой ситуацией с распространением лекарственно-устойчивого туберкулеза [6].

Рис. 6. Смертность населения на 100 тыс. человек (человек)

- Смертность населения в трудоспособном возрасте
- Стандартизованный коэффициент смертности от ДТП
- Смертность от болезней, вызванных ВИЧ



## Проблемы системы здравоохранения

3. Радаев В. Миллениалы. Как меняется российское общество. — Litres, 2020.

4. Покровский В.В., Ладная Н.Н., Покровская А.В. ВИЧ/СПИД сокращает число россиян и продолжительность их жизни // Демографическое обозрение. — 2017. — Т. 4. — №. 1.

Одним из существенных барьеров для реализации ЦУР 3 является недофинансирование системы здравоохранения. Национальные проекты и стратегии развития здравоохранения ставили целью увеличить финансирование здравоохранения минимум до 4% ВВП. Однако консолидированный бюджет до 2022 года не предполагает подобных цифр.

Неравенство в системе здравоохранения носит региональный характер. Кроме того, в стране появились уязвимые категории населения, которые не имеют доступа к качественному лечению (мигранты, пожилые люди, пациенты, страдающие от редких и орфанных заболеваний, жители отдаленных и малодоступных регионов). Проблему доступа к лекарственной терапии нельзя решить только государственными распоряжениями. Регулирование цен на медикаменты приводит к дефициту жизненно важных препаратов или вытеснению их аналогами без должного тестирования их эффективности.



5. Покровская А. В. и др. Влияние миграционных процессов на ситуацию по ВИЧ-инфекции (аналитический обзор) // Вестник Российской академии медицинских наук. — 2019. — Т. 74. — № 1. 2. — С. 88–97.

6. Drug-resistant TB: global situation. // WHO.

В обществе нарастает недовольство реформой здравоохранения. Очаги протеста возникают как среди врачей, так и среди пациентов. Общая непрозрачность системы здравоохранения и недоверие к ней выливаются в том числе в движение по отказу от прививок и прописанных врачами лекарств. Цели национальных проектов заявлены амбициозно, но велика вероятность, что многие из них так и останутся заявленными амбициями, не нашедшими практического воплощения.

## Здоровый образ жизни и общее благополучие

Несмотря на активную кампанию против злоупотребления спиртным, снижение потребления крепких алкогольных напитков в конце 2010-х гг. замедлилось. Эксперты указывают на рост нелегального производства алкоголя. Производители водки располагают масштабными лоббистскими возможностями. Акцизы не вводят различий между крепкими и слабоалкогольными напитками, хотя опыт развитых стран свидетельствует о необходимости такой меры.

Несмотря на то, что стандартизованный показатель смертности от ДТП в 2016 году достиг уровня 1971 года и продолжает снижаться, находясь в настоящий момент на самом низком за период наблюдения уровне, данные статистики смертности от ДТП имеют существенные региональные различия, по-прежнему превышая показатели развитых и ряда развивающихся стран.

## Рекомендации государству

- Учитывать мнение НКО, работающих с пожилыми людьми
  - Инициировать площадки обмена опытом между представителями государства и гражданского общества
  - Инициировать и реализовывать исследовательские проекты в области здоровья населения, в том числе касающиеся международных мигрантов, и по смежным темам в сотрудничестве с гражданским обществом
  - Уделять особое внимание программам по работе с уязвимыми слоями населения и группами риска
- в РФ, выделить отдельные корпуса для пациентов с наркотической зависимостью и туберкулезом, обучить медицинский персонал навыкам работы с пациентами с ВИЧ в условиях любого стационара
- Законодательно обеспечить возможности проведения просветительских мероприятий, особенно среди подростков, мигрантов и ряда других уязвимых категорий

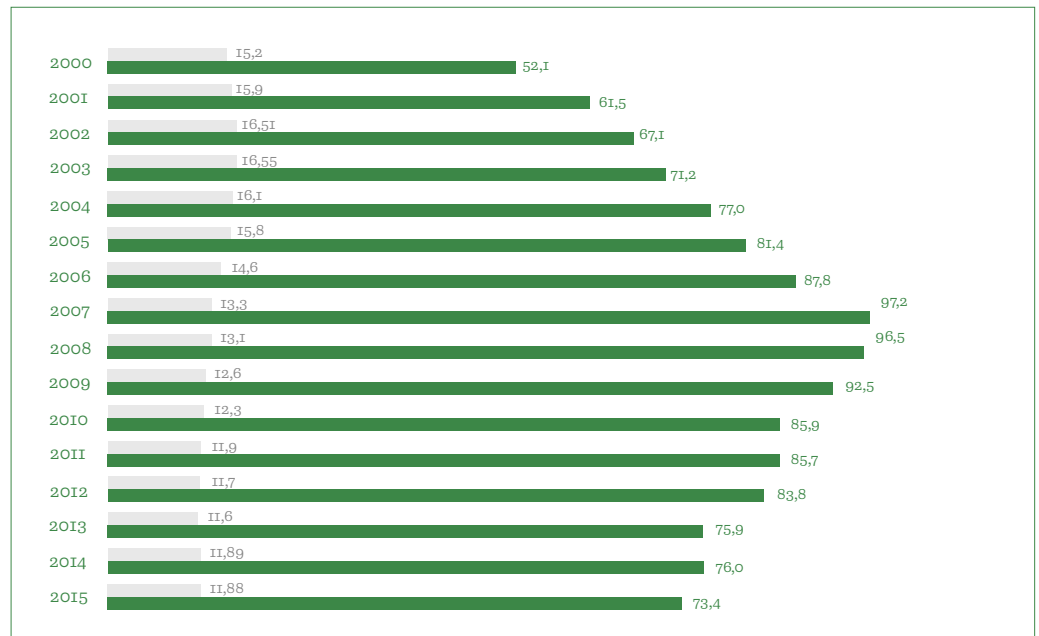
*Для противодействия распространению заболеваний в Восточной Европе и странах бывшего СССР необходимо:*

*Для борьбы с эпидемией ВИЧ и туберкулеза на территории России необходимо:*

- Пересмотреть процесс закупок, следовать клиническому руководству ВОЗ «Руководство о времени назначения антиретровирусной терапии и по доконтактной профилактике ВИЧ-инфекции», провести модернизацию СПИД-центров
- Отменить норму о нежелательном пребывании ВИЧ-положительных иностранных граждан в Российской Федерации, практику их депортации и отказа во въезде в Российскую Федерацию — это обеспечит соблюдение права иностранных граждан на здоровье, а также эффективный сбор эпидемиологических данных о фактически проживающих в России иностранных гражданах

Рис. 7. Потребление алкоголя  
на душу населения (литры в год)

- крепкий алкоголь
- крепкий алкоголь+  
вино+пиво



- Обеспечить доступ международных мигрантов к услугам здравоохранения, в том числе профилактике и лечению ВИЧ-инфекции и туберкулеза, а также предусмотреть выделенные средства из государственного бюджета на эти цели
- Разработать межстрановые механизмы финансирования, позволяющие обеспечивать мигрантов услугами здравоохранения

*Для повышения качества профилактики  
и лечения неинфекционных заболеваний важно:*

- Устранить неверное кодирование причин смертности, которое наблюдается в ряде регионов и приводит к искажению статистических данных
- Проводить дополнительные исследования факторов риска и последствий неинфекционных заболеваний; делать базы данных исследований открытыми для широкого научного сообщества, а результаты — доступными для населения
- Увеличить финансирование мероприятий, направленных на профилактику и лечение неинфекционных заболеваний

*Для борьбы с негативными последствиями  
злоупотребления алкоголем необходимо:*

- Усовершенствовать законодательство с целью отдельного регулирования рынка алкогольных напитков различной крепости, включая преференции для производителей легких алкогольных напитков, с целью вытеснения с алкогольного рынка водки
- Ужесточить административные и законодательные меры противодействия нелегальному производству и распространению алкоголя: запретить продажи алкоголя в магазинах, расположенных в жилых домах, лицензировать домашнее самогонарение



- Выделить дополнительное финансирование на научный анализ и мониторинг алкогольной ситуации в стране и по регионам

*Для снижения смертности и травматизма на дорогах необходимо:*

- Устранить расхождения между статистическими данными по числу погибших в ДТП ГИБДД и Росстата
- Продолжать борьбу с нетрезвым вождением
- Усилить контроль за молодыми водителями
- Усилить контроль над безопасностью движения в малых населенных пунктах и сельской местности

*Для обеспечения охраны репродуктивного здоровья нужно ввести следующие меры:*

- Внедрить по всей стране диагностические мероприятия для планирования беременности, выявления заболеваний (в том числе риска орфанных заболеваний) и лечения болезней до наступления беременности
- Внедрить регулирование стоимости контрацептивов и бесплатный доступ к ним молодежи
- Формировать культуру контрацепции, ввести в школах специализированные про-

граммы по половому воспитанию, разработать современные обучающие материалы

- Формировать контент и привлекать амбассадоров в социальных сетях для обеспечения необходимой информацией по половому воспитанию уязвимых категорий; проводить открытые, в том числе онлайн, лекции/уроки с врачами, включая специалистов-репродуктологов

*Для увеличения охвата населения услугами здравоохранения и лекарственным обеспечением необходимо:*

- Четко сформулировать все разновидности медицинской помощи в программах гарантий ее бесплатного оказания
- Оптимизировать стоимость программ гарантий, ввести адресное обеспечение
- В сфере охвата прививками создать четкую и непротиворечивую законодательную базу, рекомендации для врачей по действиям в тех или иных ситуациях, прозрачную систему информации о статистике возможных осложнений
- Разработать государственные механизмы сбора от населения лекарственных средств с истекшим сроком годности (в аптечных сетях или государственных учреждениях)
- Признать значимость НКО, оказывающих помощь пожилым людям

## Как гражданское общество может помочь

### Основные задачи гражданского общества:

- Организация и вхождение в состав рабочих групп и наблюдательных комиссий по разработке и внедрению новых медицинских решений и защите прав уязвимых категорий населения
- Регулярный мониторинг потребностей населения (в особенности — социально

уязвимых групп) в услугах здравоохранения

- Проведение просветительских мероприятий по различным аспектам здоровья и системы здравоохранения
- Участие в исследовательских проектах, занимающихся проблемами здоровья и смежными темами, в партнерстве с научными и медицинскими центрами

- Организация диалога между всеми заинтересованными сторонами в вопросах реализации ЦУР 3
- Мониторинг выполнения рекомендаций ВОЗ и других уполномоченных структур, в которых состоит Российская Федерация, в сфере здоровья граждан РФ и международных мигрантов

*Действия гражданского общества в рамках выполнения задач ЦУР 3 должны быть следующими:*

- Содействовать профилактике и выявлению опасных инфекционных заболеваний (в первую очередь ВИЧ-инфекции и туберкулеза, сезонных эпидемий) среди всех социальных групп населения, включая международных мигрантов. Оказывать помощь в обучении и социальном сопровождении людей в рамках программ государственного социального заказа и международного сотрудничества
- Организовывать диалог врачей и пациентов по вопросам профилактики и лечения различных неинфекционных заболеваний
- Консолидировать усилия научно-исследовательского сообщества по выявлению факторов риска развития неинфекционных заболеваний
- Противодействовать алкогольному лобби с помощью просветительских мероприятий по разъяснению населению государственной политики по контролю алкогольной продукции и ее учету. Популяризировать данные актуальных научных исследований по указанным темам
- Работать со всеми категориями населения в рамках проведения просветительских мероприятий по профилактике алкоголизма и курения
- Создавать альтернативные формы досуга для всех категорий населения
- Контролировать употребление алкоголя водителями и соблюдение правил дорожного движения в малых населенных пунктах и сельской местности
- Организовывать специальные мероприятия поддержки молодых водителей (обеспечение всеми необходимыми материалами для совершенствования навыков, наставничество)
- Способствовать формированию знаний населения о планировании беременности и мотивации к ранней диагностике состояния здоровья матери и ребенка
- Призывать государство к модернизации медицинских учреждений по всей России
- Поддерживать общественную дискуссию для определения перечня гарантированных услуг и лекарств. Мониторить ситуацию для быстрой реакции на запросы общества о пересмотре гарантированных списков
- Контролировать соблюдение правил по доступности медицинских услуг и лекарств, выявлять причины проблем
- Создавать и поддерживать функционирование общественных и благотворительных фондов, которые обеспечивают покрытие стоимости необходимого лечения для уязвимых категорий граждан в случае нехватки государственных средств

Глава подготовлена:

Владимир Козлов —  
НИУВШЭ

# 4

## Качественное образование — основа будущего страны

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.70 |
| Участие региональных и местных властей | 2.67 |
| Доступность информации                 | 2.34 |
| Участие гражданского общества          | 2.38 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. *Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. 110 с.*

2. *«Ключевые направления развития российского образования для достижения Целей и задач устойчивого развития в системе образования» до 2035 г. // Федеральный институт развития образования. edu2035.firo-nir.ru*

**М**одернизация образования в Российской Федерации — одна из ведущих идей государственной политики. Реформа направлена на повышение доступности, качества и эффективности образования. При этом в обществе отношение к грядущим изменениям неоднозначное: одни приветствуют обновление всех звеньев образовательной системы, ориентируясь на зарубежные достижения, другие выступают за сохранение и продолжение лучших отечественных традиций.

В настоящее время, наряду с государственной программой «Развитие образования» на 2013–2020 годы, принят национальный проект «Образование» (2019–2024 гг.), направленный на обеспечение глобальной конкурентоспособности и вхождение России в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования [1].

Проблема всеобщей грамотности населения была решена еще в советское время. Начальное и среднее общее образование являются общедоступными. Образовательные стандарты, инфраструктура, оборудование школ постоянно обновляются. Дошкольное образование включено в систему общего образования. При просмотром и уходе, развивающими и коррекционными программами обеспечены мальчики и девочки, в основном в возрасте от трех лет. Широко востребовано дополнительное образование. В каждом регионе создаются центры поддержки и развития талантов (по модели центра «Сириус» в г. Сочи). Все граждане имеют доступ к бесплатному профессионально-техническому и высшему образованию на конкурсной основе. Появляются новые типы

университетов разного уровня и назначения (национальные исследовательские, федеральные, опорные региональные), высшее образование можно получить дистанционно. К 2024 году предусмотрены увеличение не менее чем вдвое числа иностранных студентов, обучающихся в российских вузах, трудоустройство лучших выпускников, создание новых мест для проживания в студенческих городках. Дополнительное профессиональное образование учитывает интересы широкого круга работников, а также безработных, мигрантов, пожилых людей. Возрождаются традиции шефства, наставничества. Расширяется участие в международных движениях «Ворлдскиллс» (популяризация рабочих профессий), «Абилимпикс» (олимпиады по профессиональному мастерству среди людей с инвалидностью). Действуют программы развития предпринимательства, цифровой экономики. Активизируется профориентационная работа.

Утверждены профессиональные стандарты: «Педагог (воспитатель, учитель)», «Педагог-психолог», «Педагог дополнительного образования детей и взрослых», «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования», «Специалист по социальной работе», «Инструктор-методист», «Специалист в области воспитания». Подготовка педагогов ведется на двух уровнях — бакалавр (для школ) и магистр (для вузов). Реализуется Стратегия Европейской экономической комиссии ООН для образования в интересах устойчивого развития. Соответствующая тематика включена в государственные образовательные стандарты [2].



## Ключевые проблемы и барьеры

3. *Образование в цифрах: 2019. Краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2019. 96 с.*

4. *Образование для сложного общества. М.: Российский учебник, 2018. 211 с.*

5. *Как сделать образование двигателем социально-экономического развития? М.: НИУ ВШЭ, 2019. 284 с.*

## Общие проблемы образовательной системы

В последние годы образовательная система России претерпела значительные изменения, приведшие к разноречивым результатам. Постепенно сокращается число школ и вузов (особенно негосударственных), происходят как их объединение, так и ликвидация. Растет число учащихся в группах и классах, и, соответственно, увеличивается нагрузка на педагогов. Значительное финансовое бремя несут семьи: на репетиторов, платное высшее (доступное, как и бесплатное, на конкурсной основе), дополнительное образование [3].

Содержание образования в основном отвечает запросам прежней, индустриальной эпохи. В среде отечественных педагогов ощущается дефицит современных образовательных подходов и технологий. Ведущие эксперты, специалисты по инновационным методикам приглашаются из-за рубежа.

Стандарты профессионального образования повторяют хорошо знакомые каноны прежних лет. Существенные вложения в сферу высшего образования не дают ощутимого прорыва в науке и технологиях, не обеспечивают экономический рост. Львиная доля государственных ресурсов поддерживает сильные вузы, которые и без этого имеют хорошую базу.

Множество учебников создает иллюзию разнообразия, однако учебная литература нередко плохого качества. На рынке лоббируются интересы отдельных издателей, есть сложности с изданием учебных книг на национальных языках.

Недостаточно внимания уделяется личностному и социальному развитию, становлению «гибких» навыков. Обучающиеся ориентируются в основном на прохождение итоговой аттестации, которая проводится по типовым заданиям, на внешние признаки (дипломы, грамоты, участие в акциях и пр.). Школы, колледжи, вузы нечувствительны к запросу на индивидуализацию массового образовательного процесса, что приводит к спаду учебной мотивации [4].

## Дискриминация в образовательной сфере

Не во всех дошкольных организациях имеются младшие группы для детей до трех лет, что пагубно сказывается на семьях с низким доходом, где оба родителя вынуждены работать. Уровень начальных знаний в детском саду часто расходится с более высокими требованиями при поступлении в школу.

Получение качественного образования и профессионально-технической подготовки для некоторых групп населения затруднено. Отсутствие адресной поддержки снижает доступ к образованию для детей из семей с низким социально-экономическим статусом и мигрантов.

В вузах реализуются программы обучения на иностранных языках (в основном на английском). А получение профессионального, высшего образования на национальных языках народов Российской Федерации (за исключением национальной филологии) не предусмотрено.

Далеко не везде удовлетворяются запросы пожилых людей на знания, соответствующие их потребностям и возможностям, хотя геронтообразование является одним из факторов активного долголетия и способствует увеличению продолжительности жизни.



## Образование в интересах устойчивого развития

Образование в интересах устойчивого развития (ОУР) носит в основном просветительский характер (образование об, а не для устойчивого развития) в формате отдельных мероприятий, чаще всего природоохранных. Система непрерывного ОУР не выстроена, нормативная база отсутствует, общеинституциональный подход практически не применяется. Глобальный контекст представлен слабо, что усиливает культурный разрыв между Россией и миром.

## Проблемы в сфере профессиональной педагогической деятельности

Введение профессиональных стандартов не привело к обновлению педагогических компетенций, необходимых для современного образования (работа в цифровой среде, проектная и исследовательская деятельность, социальные практики и пр.) [5]. К воспитателям, учителям и преподавателям применяются универсальные требования, без учета специфики работы с различными категориями учащихся: «отстающие», «одаренные», «с ограниченными возможностями здоровья», «с неродным русским языком» и др. Сильна зависимость педагогов от администрации, бюрократизация их работы способствует росту искусственной конкуренции за стимулирующие выплаты и «вымыванию» талантливых кадров.

Привязка заработной платы педагогических работников к средней по региону порождает несправедливость, поскольку за выполнение одних и тех же работ общегосударственного значения предусмотрены существенно различающиеся уровни оплаты. В вузах распространена практика перевода на меньшую долю ставки с сохранением прежних нагрузки и оплаты, что создает иллюзию повышения должностных окладов при отсутствии роста реальных доходов.

Престиж педагогической профессии невысок, работа традиционно бюрократизирована, перегружена множеством отчетов.

## Рекомендации государству

- Планомерное повышение доли расходов на образование в консолидированном бюджете, ориентировочная цифра — 5% ВВП
- Расширение самоуправления образовательных организаций. В перспективе — переход от автономии финансов к автономии управления (выборность руководства, повышение роли управляющих советов, независимость конфликтных комиссий) и от государственно-общественного — к общественно-государственному управлению
- Увеличение числа детских садов, школ, вузов и их филиалов, в том числе в сельской местности. Создание организационных и финансовых условий для развития более гибкого и чувствительного к запросам граждан негосударственного образования. Школы и детские сады должны стать государственными, необходимо передать их в ведение субъектов Российской Федерации
- Расчет заработной платы педагогических работников от среднего общероссийского уровня (с введением при необходимости дополнительных региональных надбавок) по единой тарифной сетке. Снижение продолжительности рабочего времени до 27 часов в неделю. Нормирование внеучебной работы. Исключение неоплачиваемого и принудительного труда, в том числе подготовка педагогами дополнительных отчетов по инициативе администрации не принудительно, а на добровольной основе и за дополнительную плату

- Общественное обсуждение государственных и муниципальных заданий образовательным организациям, нормативов подушевого финансирования, проектов образовательных стандартов (не только в виде внесения поправок онлайн)
- Выделение бесплатных ноутбуков/планшетов с качественным доступом в интернет каждому обучающемуся в школах, колледжах, вузах
- Использование электронного портфолио ученика, студента для независимой диагностики и оценки качества образования
- Введение электронного документооборота, без бумажных отчетов и дублирующих запросов
- Институционализация системы образования пожилых людей
- Принятие комплексных мер поддержки физического и психологического здоровья обучающихся
- Разработка Концепции образования для устойчивого развития и Национального плана действий на 2021-2030 гг. Утверждение государственной программы «Образование для устойчивого развития» на 2021-2030 гг. с соответствующим финансированием. Широкая популяризация концепции устойчивого развития и ЦУР4 в формальном, неформальном (обязательном) и информальном образовании (просвещении). Подготовка и реализация образовательных модулей по устойчивому развитию для всех уровней образования и курсов повышения квалификации педагогических работников
- Введение ОУР в число аккредитационных показателей и критериев качества на всех уровнях образования
- Организация экспертного Бюро поддержки гражданских инициатив в области образования (проектный офис ЦУР 4) на условиях государственно-общественного финансирования
- Расширение государственной финансовой поддержки общественных инициатив (гранты, премии) в области образования, в том числе ОУР

*Материалы (в части задачи 4.7) подготовлены при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-013-00722)*

## Как гражданское общество может помочь

Глава подготовлена:

Дмитрий Ермаков —  
Российский университет  
дружбы народов

Наталья Корякина —  
Платформа новой школы

### *Граждане и институты гражданского общества могут:*

- стимулировать действия государства обращением в органы законодательной и исполнительной власти всех уровней, участием в демократическом политическом процессе;
- осуществлять контроль исполнения государством своих обязательств, а также сбор, публикацию и обсуждение данных, альтернативных государственной статистике, об эффективности системы образования;
- выявлять опасные тенденции и решать такие проблемы в сфере образования, которые на государственном уровне незаметны или считаются не представляющими угрозы;
- защищать права граждан в сфере образования;
- реализовывать просветительские программы, волонтерские акции в области устойчивого развития (в том числе для маргинализированных групп населения), повышать взаимное доверие в обществе.

# Б

## Декларация гендерного равенства и долгий путь к его достижению

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 1.80 |
| Участие региональных и местных властей | 2.10 |
| Доступность информации                 | 1.90 |
| Участие гражданского общества          | 2.30 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин». Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 512 н. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Согласно исследованию Всемирного экономического форума, гендерное равенство в России достигнуто на 70,6% по параметрам «здоровье и продолжительность жизни» и «доступность образования» Россия находится в числе лидеров среди 153 государств. Российская Федерация предприняла определенные шаги в направлении ЦУР 5 («Гендерное равенство»). Например, перечень работ, при выполнении которых запрещается применение труда женщин, был сокращен с 456 до 100 позиций [1].

Произошли изменения в сфере социального страхования и социальной защиты женщин,

переход на прямые выплаты Фондом социального страхования пособий по беременности и родам и пособий по уходу за детьми в 69 субъектах РФ.

Введены дополнительные ежемесячные пособия на первого и второго ребенка до 3 лет для семей со среднедушевым доходом ниже двух прожиточных минимумов [2]. Семьи, в которых родился или был усыновлен первый и/или второй ребенок, сохраняют право на получение материнского (семейного) капитала из федерального бюджета до 2026 г. [3] Утверждена Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017-2022 гг.

### Ключевые проблемы и барьеры

2. О внесении изменений в Федеральный закон «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей». Федер. закон Рос. Федерации от 02 августа 2019 г. № 305-ФЗ. Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 июля 2019 г. Одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 июля 2019 г. // Рос. газ. 2006. 10 марта.

По показателю «Гендерное равенство» в последние 14 лет Россия ухудшает свои позиции. В рейтинге «Индекс гендерного разрыва» [4] в 2006 г. страна занимала 49-е место, в 2016 г. — 75-е, в 2020 г. — 81-е из 153 стран. Позиции России ухудшились по параметрам: «экономическое участие и возможности» (22-е место в 2006 г. и 33-е — в 2020 г.) и «политическое участие» (108-е место в 2006 г. и 122-е — в 2020 г.).

### Гендерная дискриминация

Законодательный запрет гендерной дискриминации носит декларативный характер. Нарушители запрета почти никогда не привлекаются к ответственности.

Отсутствуют специальные органы по вопросам равенства и противодействия гендерной дискриминации. Судебная процедура не является эффективным механизмом защиты от дискриминации, специальные правила, которые регулируют процедуру доказывания по таким делам, отсутствуют. Суд устанавливает только факт дискриминации и возмещение морального вреда в незначительных суммах в диапазоне от 5 тыс. до 30 тыс. руб.

По оценкам Международной организации труда (МОТ) [5], гендерный разрыв в оплате труда в России — 27,9% — не вызван объективными условиями рынка труда. По данным российских профсоюзов [6], разрыв составляет в среднем 40%. Разрыв в размерах пенсий мужчин и женщин увеличился с 5,5 % в 2016 г. до 11% в 2018 г.

3. «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2006 г. №256-ФЗ. Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2006 г. Одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 декабря 2006 г. // Рос. Газ. 2006, 31 декабря.

4. The Global Gender Gap Report 2020. weforum.org (дата обращения: 10.03.2020).

5. Global Wage Report 2018/19. What lies behind gender pay gaps // ILO. По.org (дата обращения: 10.03.2020).

6. Конфедерация труда России. www.ktr.su (дата обращения: 30.03.2020).

7. «О некоммерческих организациях». Федер. закон Рос. Федерации от 12 января 2006 г. № 7-ФЗ. Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 декабря 1995 г. // Рос. газ. 1995. 24 января.

8. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. coe.int (дата обращения: 23.03.2020).

9. «Аналитическая записка о проблеме домашнего насилия в России и способах его преодоления». Общероссийская ассоциация женских общественных организаций «Консорциум женских неправительственных объединений». Москва, 2019. wcons.net (дата обращения: 25.03.2020).

10. Информация об отдельных вопросах профилактики семейного (бытового) насилия // Совет Федерации РФ. council.gov.ru (дата обращения: 10.03.2020).

11. Статья 6.1.1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 №195-ФЗ. Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 декабря 2001 г. Одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2001 г. // Рос. газ. 2001. 31 декабря.

Сохраняется перечень из 100 видов работ, на которых трудоустройство женщин невозможно. Отсутствует финансирование адаптационно-интеграционной программы для внешних мигрантов с выделением женщин как особо уязвимой группы. Гендерная ориентированность государственной статистики, в том числе миграционной, слаба.

Зафиксированы случаи, когда НКО, содействующим продвижению гендерного равенства, присваивается статус «организации, выполняющей функции иностранного агента» [7], что влечет дополнительные обязанности, ограничения, административные и уголовные санкции.

## Насилие в отношении женщин и домашнее насилие

Россия не ратифицировала и не подписала Конвенцию Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбе с ним [8].

Отсутствуют эффективные механизмы профилактики домашнего насилия и борьбы с его последствиями, хотя 40% тяжких насильственных преступлений совершается в семье [9]. Отсутствует специальный закон о домашнем насилии, не установлен механизм межведомственного взаимодействия, нет механизма защиты пострадавших, отсутствует система оказания социальной помощи. Единая система сбора информации о случаях насилия в семье отсутствует [10].

Побои в семье декриминализованы. Домашнее насилие чаще всего квалифицируется как административное правонарушение [11], что не защищает права потерпевших, не предотвращает тяжкие правонарушения. Средний размер назначенных штрафов менее 6 тыс. руб. не является соразмерным и справедливым наказанием. Уголовное преследование осуществляется в порядке частного обвинения, где потерпевшие самостоятельно представляют сторону обвинения. Такие дела часто прекращаются в связи с примирением сторон.

Растет число случаев «убийств чести» — убийств женщин со стороны родственников мужского пола для реабилитации «чести и достоинства» семьи. Они часто совершаются безнаказанно [12], преступление объявляется совершенным в состоянии аффекта, что значительно уменьшает сроки наказания виновных [13].

Отсутствует специальный закон, направленный на предотвращение торговли людьми, жертвами которой чаще всего становятся женщины и дети. Не соблюдаются международные требования в отношении лиц, пострадавших от торговли людьми: они должны освобождаться от ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Отсутствуют специальные нормы по недопущению харассмента. Отсутствуют специальные меры ответственности за сексуальное преследование на рабочем месте.

В 2019 г. правительство РФ воздержалось от поддержки принятия Конвенции МОТ № 190 и рекомендации №206: «Об искоренении насилия и домогательств в сфере труда» [14].

## Калечащие практики и репродуктивная эксплуатация

Существует практика проведения калечащих операций на женских половых органах [15] — «женское обрезание» [16]. Меры по его искоренению не принимаются: региональные религиозные организации свободно призывают к совершению «женского обрезания» [17].



12. Антонова Ю.А., Сиражудинова С.В. Доклад «Убитые сплетнями. Убийства женщин по мотивам «чести» на Северном Кавказе. Отчет по результатам качественного социологического исследования в республиках Дагестан, Ингушетия и Чечня (Российская Федерация). Правовая инициатива. Москва, 2018. srji.org (дата обращения: 25.03.2020).

13. Сиражудинова С.В. Жертвы сплетен в Ингушетии, 2019. dartar.ru (дата обращения: 25.03.2020).

14. The International Labour Organisation. ilo.org (дата обращения: 11.03.2020).

15. Антонова Ю.А., Сиражудинова С.В. Производство калечащих операций на половых органах у девочек. Отчет по результатам качественного исследования в Республике Дагестан. М., 2016. srji.org (дата обращения: 25.03.2020).

16. Антонова Ю.А., Сиражудинова С.В. Практики калечащих операций в республиках Северного Кавказа: стратегии преодоления. Ридеро, 2018. srji.org (дата обращения: 25.03.2020).

17. Saida V. Sirazhudinova. Attitudes Toward Female Circumcision in Dagestani Society: "Not to be Mentioned!". Anthropology & Archeology of Eurasia. tandfonline.com (дата обращения: 15.03.2020).

18. Федеральная служба государственной статистики. gks.ru (дата обращения: 30.03.2020).

Существуют региональные законы, позволяющие вступать в брак с 14 лет при наличии веской причины, обычно — беременности невесты. Национальная статистика о детских браках отсутствует. Согласно статистике о детской беременности, ежегодно сотни несовершеннолетних рожают детей [18].

На Северном Кавказе священнослужители заключают религиозные браки между несовершеннолетними. Такие браки не регистрируются официально.

Существует практика коммерческой репродуктивной эксплуатации (включая принудительное суррогатное материнство), жертвами которой становятся женщины из особо уязвимых категорий, имеющие ограниченный доступ к прерыванию нежелательной беременности, либо остро нуждающиеся в деньгах. Часто они сами привлекаются к уголовной ответственности.

## Репродуктивное здоровье и репродуктивные права

Отсутствуют комплексные страновая и региональные стратегии/программы по охране репродуктивного здоровья населения. Не уделяется внимание уязвимым группам репродуктивного возраста, в том числе молодежи до 18 лет.

Отсутствует как обязательное, так и факультативное, во внешкольное время, сексуальное просвещение/образование в рамках школьной программы.

Отсутствует система льготного или бесплатного предоставления контрацептивов уязвимым группам населения.

Женщинам часто навязываются психологическое консультирование, УЗИ, беседы с социальными работниками, психологами и служащими культа, другие практики манипулирования и запугивания с целью отказа женщины от аборта.

В ряде регионов чиновники ограничивают право женщины на аборт, вводя «дни» и «недели без аборта», когда медучреждения не производят абортов, и/или уменьшая число клиник, предоставляющих данные услуги бесплатно.

## Неоплачиваемый труд

Женщины страдают от дискриминации в связи с уходом за детьми и другими родственниками. Политика в отношении работников с семейными обязанностями, искоренения дискриминации и гендерно-обусловленного насилия у большинства работодателей отсутствует.

Законодательство по-разному регулирует права и обязанности родителей — мужчин и женщин. Мужчины-военнослужащие и служащие органов внутренних дел не могут использовать отпуск по уходу за детьми наравне с женщинами.

Размеры пособий в связи с рождением и воспитанием детей остаются низкими. Пособие по уходу за ребенком — 40% среднего заработка, ограничено размером 27 984,66 руб. в 2020 г.

Меры общественной помощи в уходе за детьми недостаточно эффективны, инфраструктурный уровень социальных сервисов — низкий.

19. Сообщество «Женщины в советах директоров». [womenonboards.ru](http://womenonboards.ru) (дата обращения: 19.03.2020).

20. «Трансперенси Интернешнл» в России. [transparency.org.ru](http://transparency.org.ru) (дата обращения: 19.03.2020).

## Женщины в принятии решений

Женщины исключены из процесса принятия стратегических решений. Доля женщин в советах директоров российских публичных компаний — одна из самых низких: в 3,2 раза меньше, чем в западноевропейских странах [19]. Мужчины составляют 91% членов советов директоров.

43% российских компаний из ТОП-100 не имеют женщин в составе советов.

Женщины слабо представлены в органах политической власти. В 2019 г. в нижней палате парламента доля женщин составила 15,8%, в верхней — 18,2%. В региональных парламентах число женщин не превышает 15% [20].

## Рекомендации государству

- Ратифицировать Протокол №12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 2000 г.).
- Разработать и закрепить в законодательстве полное определение дискриминации (прямой и косвенной) на основании норм международного права. Определить конкретные примеры действий, которые считаются дискриминационными.
- Ввести специальные нормы, регулирующие распределение обязанностей по доказыванию и облегчающие доказывание по делам о дискриминации.
- Учредить специальный государственный орган, отвечающий за борьбу с дискриминацией, оказывающий поддержку НКО соответствующего профиля.
- Разработать методические материалы для судей по делам о защите от дискриминации и гендерно-обусловленного насилия.
- Выделить в статистике Росстата и ГУВМ МВД разрез по полу, включая миграционную статистику и статистику насильственных преступлений в отношении лиц, относящихся к ЛГБТ.
- Устранить необоснованную дифференциацию правовых статусов мужчин и женщин в сфере труда.
- Установить прямой законодательный запрет задавать вопросы, связанные с личной жизнью, семейным положением, беременностью, наличием детей при проведении собеседования о приеме на работу.
- Разрабатывать и реализовывать меры, расширяющие участие мужчин-отцов в воспитании детей; сделать отцовский отпуск обязательным.
- Расширять сети учреждений и формы присмотра за детьми, с учетом положений Конвенции №156 МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями».
- Скорректировать текст Закона 135-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и другие законодательные акты, исключив отсылки к «пропаганде гомосексуализма».
- Ввести уроки сексуального просвещения в образовательных учреждениях, исключив упоминание в негативном контексте сексуальной ориентации, гендерной идентичности, ВИЧ.
- Поддерживать работу НКО по продвижению гендерного равенства и защите от дискриминации.
- Внести в бюджеты федерального и регионального уровней отдельной статьей финансирование адаптационно-интеграционной программы для внешних мигрантов с выделением женщин как особо уязвимой группы.
- Разработать комплексную страновую стратегию/программу охраны репродук-



тивного здоровья населения с участием экспертов гражданского общества.

- Включить в список жизненно важных лекарственных средств гормональные контрацептивы и средства экстренной контрацепции. Для профилактики абортов через систему ОМС обеспечить уязвимые группы населения средствами защиты от нежелательной беременности (контрацепцией) бесплатно, либо оплатив ее частично.

### Насилие в отношении женщин и домашнее насилие

- Ратифицировать Конвенцию Совета Европы по предотвращению насилия в отношении женщин и насилия в семье и борьбе с ним (Стамбул, 11 мая 2011 г.).
- Ратифицировать Конвенцию МОТ 190 «Об искоренении насилия и домогательств в сфере труда» (Женева, 21 июня 2019 г.).
- Принять закон об основах системы профилактики домашнего насилия, предполагающий создание эффективных механизмов для защиты жертв семейно-бытового насилия и предотвращения явлений такого рода, с учетом рекомендаций профильных НКО.
- Принять закон, который позволит создать необходимые координационные

механизмы и разработать план действий по противодействию торговле людьми.

- Принять конкретную законодательную норму, предусматривающую ответственность за сексуальные домогательства и преследования на рабочем месте.
- Установить уголовную ответственность за побои в ситуации домашнего насилия, отнести данную категорию дел к категории частно-публичного обвинения.
- Установить меры по защите членов семей (потерпевших), выступивших против вредных практик, и ответственность за призыв к совершению подобных вредных практик.
- Обеспечить доступность кризисной помощи женщинам из уязвимых групп, пострадавшим от гендерно-обусловленного насилия.

### Женщины в принятии решений

- Ввести в Кодекс корпоративного управления рекомендации о наличии в составе советов директоров публичных компаний не менее одной женщины с 2022 г., а с 2025 г. — не менее 20% избранного состава. Ввести требование о раскрытии в годовых отчетах компаний информации о гендерном составе и данных о средней заработной плате женщин и мужчин на всех уровнях управления.

### Как гражданское общество может помочь

Глава подготовлена:

Юлия Островская —  
АНО «Центр социально-  
трудовых прав»

- Участие представителей НКО и профсоюзов в составе консультативных органов при органах государственной власти и рабочих групп по разработке нормативно-правовых актов
- Мониторинг выполнения рекомендаций международных организаций, общественная экспертиза государственных программ в социальной сфере, включая экспертизу бюджетов с учетом гендерного фактора
- Включение работодателями и профсоюзами дополнительных гарантий для

работающих родителей в коллективные договоры и локальные акты, поощрение отцовской роли среди работников

- Реализация совместных программ с участием НКО, профсоюзов и работодателей, направленных на борьбу с насилием и стереотипами в отношении женщин; преодоление стигмы в отношении уязвимых групп женщин (живущие с ВИЧ, с опытом вынужденной и трудовой миграции, находящиеся в местах лишения свободы, проституированные женщины, ЛГБТ), в том числе для сотрудников государственных органов





# 6

## Водные ресурсы страны: чистая вода и санитария для граждан

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 3.38 |
| Участие региональных и местных властей | 3.00 |
| Доступность информации                 | 2.38 |
| Участие гражданского общества          | 2.31 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

Россия обладает вторыми по объемам запасами возобновляемых водных ресурсов в мире. Средний многолетний речной сток российских рек составляет 4 258,6 км<sup>3</sup> в год. Большая часть этого объема формируется на территории РФ. Обеспеченность водными ресурсами составляет 30,2 тыс. м<sup>3</sup> в год на душу населения. По этому показателю Россия занимает 28-е место в мире [1].

В стране действует Водный кодекс Российской Федерации (ВК). Согласно документу, установлены бассейновые округа и созданы бассейновые советы. В 2013 году созданы Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) для 63 бассейнов и подбассейнов. Теоретически СКИОВО должны улучшить экологическое состояние водных объектов, помочь в создании и реализации бассейновых планов (это документ, касающийся развития и защиты водных ресурсов и экосистем всей территории бассейна реки, моря или другого водного объекта — территория может включать разные муниципалитеты, субъекты и даже страны).

В соответствии с Водной стратегией РФ на период до 2020 года [2], введены новые очистные сооружения для бытовых и промышленных сточных вод в Калининграде, Ростове, Кузбассе, Коми, Московской области и других населенных пунктах.

Регионы РФ до 2021 года должны провести инвентаризацию зон затопления и подтопления. В этих зонах велик риск загрязнения вод, их систематизация поможет его снизить.

В 2019-м стартовал национальный проект «Экология» [3], цель которого — к 2024 году обеспечить качественной питьевой водой из централизованного водоснабжения 90,8% населения РФ, в том числе 99% городского населения. Он также предусматривает снижение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и в Волгу, а также экологическую реабилитацию водных объектов.

Есть единичные примеры применения технологий для снижения загрязнений водных объектов: ультрафиолетовое обеззараживание питьевых и сточных вод, обеззараживание с помощью мембранных биполярных электролизеров, переработки отходов животноводств, биологической очистки бытовых стоков, внедрения сухих компостных туалетов.

Международное сотрудничество по трансграничным водам включает двусторонние соглашения с Абхазией, Азербайджаном, Белоруссией, Казахстаном, Китаем, Монголией, Украиной, Финляндией, Эстонией. Такие соглашения помогают исследовать состояние трансграничных речных бассейнов и вместе планировать меры по их защите от загрязнения и меры по восстановлению.

1. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов РФ в 2016 г.» (дата обращения: 20.02.2020)

2. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года и плана мероприятий по ее реализации (с изменениями на 17 апреля 2012 года) от 27 августа 2009 года N 1235-р (дата обращения: 12.02.2020).

## Ключевые проблемы и барьеры

*3. Паспорт национального проекта «Экология». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (Протокол от 24 декабря 2018 № 16) / (дата обращения: 10.02.2020).*

### Проблема доступа к питьевой воде и канализации

Пока 81,55% населения РФ в целом и 88,83% жителей городов имеют доступ к качественной питьевой воде [4]. 12,3 млн россиян не имеют доступа к централизованному водоснабжению, 11,5 млн из них пользуются водой из нецентрализованных источников. Привозную воду в качестве питьевой воды используют 800 тыс. чел. [5]

Регионы с низкой водообеспеченностью: Ставропольский край, Курская, Курганская, Тамбовская, Челябинская области, Республика Калмыкия.

подавляющее число станций очистки воды изношены более чем на 90%. Кроме того, часто рядом с источниками воды нет водоохраных зон или они не контролируются должным образом.

В 2018 году 77,4% населения России имели доступ к централизованной канализации (22,6% такого доступа не имели). При этом 95% сельских поселений не имеют канализационных очистных сооружений [4].

### Загрязнение поверхностных и подземных вод

Доля недостаточно очищенных сточных вод в России составляет около 88,4% [4, 6].

Выявлено более 5,9 тыс. участков загрязнения подземных вод, в том числе 3,4 тыс. на водозаборах питьевого и хозяйственно-бытового назначения. По данным Росгидромета [7], в 2018 году специалисты зарегистрировали 2 743 случая высокого и экстремально высокого уровней загрязненности водных объектов. Наиболее загрязненными названы бассейны рек Обь, Волга и Амур. На их долю приходится более 78% всех случаев высокого и чрезвычайно высокого загрязнения.

По результатам исполнения федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в 2019 году выяснилось, что не была обеспечена очистка загрязненных сточных вод, поступающих в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории.

Источниками загрязнения поверхностных и подземных вод чаще всего являются коммунальные и промышленные сточные воды. Диффузные источники, оказываясь в зоне затоплений и подтоплений, увеличивают объем загрязняющих веществ, попадающих в водоемы.

### Изменение гидрологического режима

Последствия изменения климата проявляются в изменении режима сезонных паводков, а также в затоплениях и подтоплениях, вызванных продолжительными сезонами дождей. Эти явления усугубляют загрязнение поверхностных вод от наземных источников в зонах затоплений.

Создание водохранилищ ГЭС, особенно каскадов (реки Волга, Кама, Ангара, Верхний Енисей, Иртыш, Обь), и регулирование стока через плотины нарушают естественный гидрологический режим, приводят в период навигации к дефициту воды, а поздней осенью и зимой — к ее избытку в нижних бьефах ГЭС и на проточных участках реки. Эти антропогенные «паводки» нарушают экосистему рек, приводят к низкому водообмену, замедленной скорости течения, к снижению самоочищения воды и высоты половодий, которые раньше обеспечивали ежегодные «санитарные промывки» рек. Растущее число мелководий и усиленный прогрев поверхностного слоя воды провоцируют развитие сине-зеленых водорослей, «цветение» воды и ухудшение ее качества.



4. Отчет «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления». Счетная палата Российской Федерации, 2020. (дата обращения: 04.02.2020).

5. Обеспечение питьевой водой населения России. А. П. Демин, д.г.н., Институт водных проблем РАН. Национальный портал «Природа России», 2019. (дата обращения: 23.02.2020).

6. Доклад на заседании Коллегии Росводресурсов «Об основных итогах работы федерального агентства водных ресурсов за 2016 год и задачах на 2017 год», В. А. Никаноров, врио руководителя Федерального агентства водных ресурсов. (дата обращения: 10.03.2020).

## Управление водными ресурсами

Существующая модель управления водными ресурсами не полностью обеспечивает решение водных проблем. Водный кодекс не охватывает ключевые задачи сохранения водных ресурсов. Множество поправок, вносимых в последние годы в водное законодательство, не идут ему на пользу, а отражают интересы узкой группы лиц, связанной с эксплуатацией водных объектов. ВК не обеспечил правовой базы для препятствия «скрытой» приватизации водных объектов, поэтому на практике мы имеем множество примеров бесконтрольного водопользования и загрязнений.

Разделение полномочий федеральных и региональных органов власти по управлению водными ресурсами не всегда эффективно: региональные власти не имеют полномочий принимать меры улучшения состояния водных объектов федерального подчинения.

Существующие структуры бассейнового управления Федерального агентства водных ресурсов (ФАВР) не имеют инструментов воздействия на административное управление территорий (регионов, муниципалитетов), не обеспечивают взаимодействие

органов власти в одном бассейне и планирование и реализацию взаимосвязанных мер развития территорий с учетом сохранения водных ресурсов бассейна.

Действующие СКИОВО не содержат интегрированных планов действий, рекомендованных для всех административных образований, и не равноценны бассейновым планам.

Общественность мало вовлечена в управление водными ресурсами, население не осознает их ценности, что приводит к их безответственному использованию.

Ситуация с водными ресурсами выходит за рамки местных, региональных и отраслевых проблем и влияет на качество жизни населения и экономику страны. Ухудшают систему управления водными ресурсами постоянная реорганизация государственных природоохранных структур, ослабление государственного контроля и мониторинга водных объектов, отсутствие комплексных бассейновых программ, сокращение бюджетного финансирования научных исследований и проектных работ, секторальное управление водными ресурсами, непродуманное строительство плотин на равнинных реках.

## Рекомендации государству

- Обеспечить доступ к водным ресурсам для каждого человека
- Переработать Водный кодекс, чтобы он обеспечивал интегрированное управление водными ресурсами, сохранение и восстановление водных экосистем
- Запретить переход арендованных водных объектов в собственность арендатора с дальнейшим ограничением прав граждан на пользование водными объектами
- Внедрить на практике принцип бассейнового управления
- Разграничить функции федеральных органов и органов субъектов РФ по управлению водными объектами во избежание правовых коллизий, а ответственность за улучшение экологического состояния водных объектов передать регионам и муниципалитетам
- Ввести тщательный контроль за освоением финансовых средств, перечисляемых в региональный бюджет на очистку водоемов и ликвидацию накопленного экологического ущерба, усилить аудит и отчетность по таким мероприятиям
- Местные органы власти и общественность должны принимать участие в разработке и реализации бассейновых планов

- Совершенствование государственного мониторинга водных объектов: расширить сеть пунктов режимных наблюдений и перечень измеряемых загрязняющих веществ (микропластика, тяжелых металлов), обеспечить доступность информации о результатах государственного мониторинга водных объектов
- Провести мониторинг водных объектов в сотрудничестве с научно-исследовательскими институтами, которые ведут мониторинг и финансируются только за счет грантов от некоммерческих организаций
- Снизить до минимума удельное потребление воды в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, перейти от одноразового использования пресной воды к замкнутым системам водопотребления
- Установить особые режимы хозяйствования для потенциальных зон затоплений для защиты водных объектов от загрязнений
- Не допускать вырубки лесов и распашки земель до уреза воды, провести восстановление лесов на водосборных территориях для обеспечения устойчивого водного режима водных объектов
- Не допускать осушения верховых болот, заниматься их сохранением и восстановлением
- Развивать систему особо охраняемых акваторий
- Для снижения негативного воздействия гидротехнических сооружений на водные ресурсы необходимо экологизировать режимы стока на каскадах водохранилищ и ввести практику демонтажа плотин и других гидротехнических сооружений после окончания их эксплуатации. Прекратить дальнейшее строительство и развитие плотинных равнинных ГЭС в пользу ВИЭ

### **Важнейшие меры обеспечения надлежащего качества питьевой воды**

- Создание надежных зон санитарной охраны для объектов водоснабжения, водозаборных сооружений, соблюдение правил их эксплуатации
- Постоянный мониторинг качества воды в водозаборах с учетом потенциальных рисков загрязнений в бассейне
- Повышение санитарной и технологической надежности водопроводных сооружений и сетей, а также экономия воды — краткосрочная мера, не требующая существенных затрат
- В долгосрочной перспективе — изменение технологии и техники в водопроводно-канализационном хозяйстве
- Замена двойного хлорирования альтернативными инновационными безопасными способами водоподготовки

### **Меры снижения загрязнений природных вод**

- Необходимо на муниципальном уровне провести инвентаризацию выпусков сточных вод, выгребных ям, диффузного стока, ненормативного хранения и утилизации отходов животноводства, свалок снега
- Ликвидировать стоки без очистки и рекультивировать свалки
- Оснастить населенные пункты очистными сооружениями хозяйственно-бытовых сточных вод, реконструировать сооружения, которые не обеспечивают должной очистки
- В разрозненных поселениях, садоводствах, в отдельных частных домах необходимо внедрять индивидуальные станции очистки или сухие компостные туалеты (наиболее дешевое решение), распространять технологии альтернативных биологических систем очистки сточных вод для малых автономных объектов и населенных пунктов
- Внедрять технологии переработки навоза и помета, не допускать их хранение в открытых лагунах или на площадках без гидроизоляции, обеспечить переход к полному замкнутому циклу оборота биогенов в хозяйствах, включить технологии эффективной утилизации отходов животноводства, гарантирующих защиту водных объектов от загрязнений, в перечень НДТ (наилучших доступных технологий)
- Добиться снижения биогенной нагрузки на природные воды от хозяйственно-бытовых сточных вод и сельского хозяйства — по бассейнам, муниципалитетам, предприятиям — включая как точечные, так и рассеянные источники загрязнений
- Вынести все потенциальные загрязнители за пределы водоохраных зон, зон затопления и территорий, прилегающих к родникам, ручьям и малым рекам
- Адаптировать водные объекты к изменению климата — в бассейновом масштабе

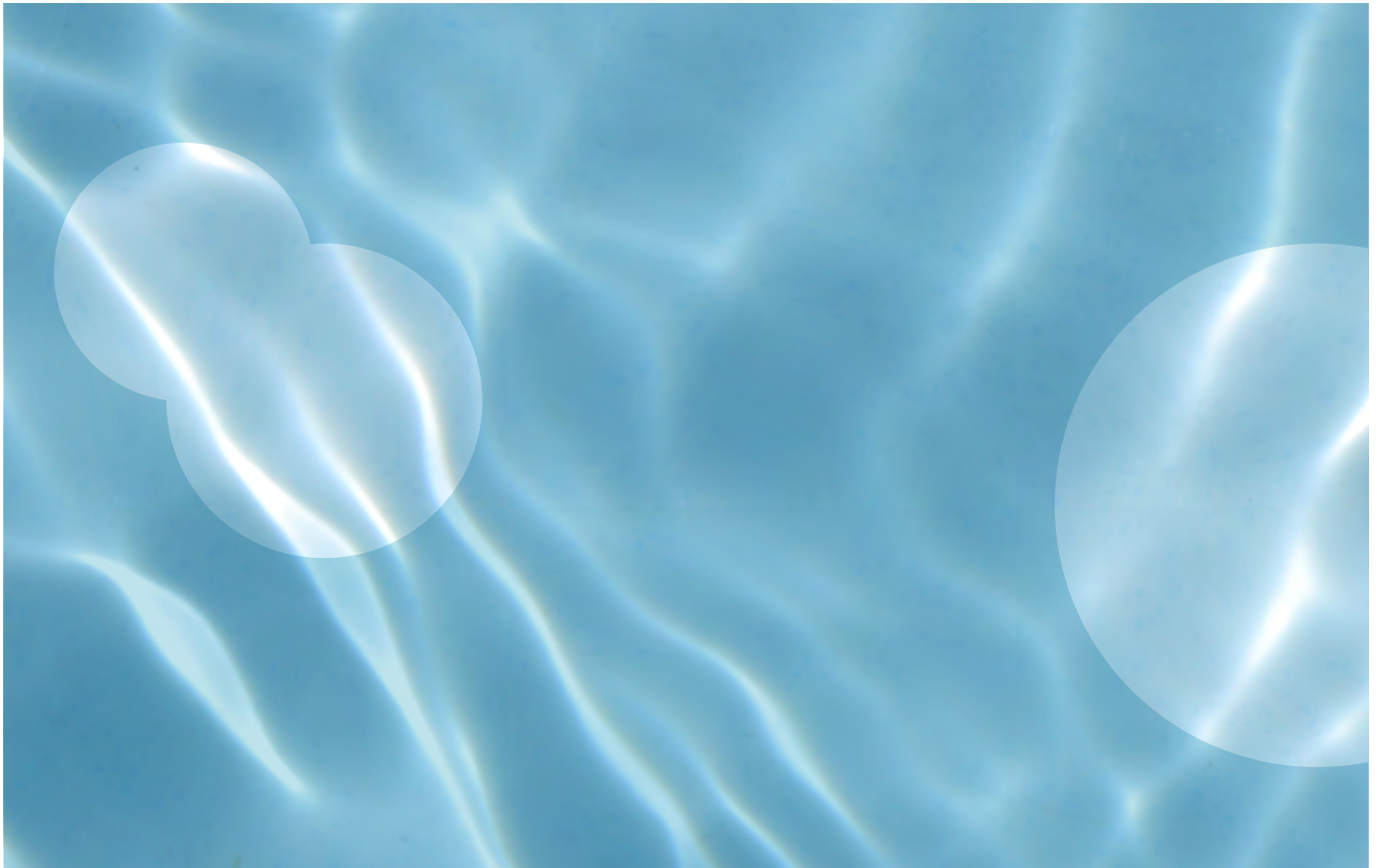


## Как гражданское общество может помочь

7. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 год. Москва, 2019 (дата обращения: 24.02.2020).

8. Река Луга и бассейн южного берега Финского залива. Программа «Природа и человек» в Год Экологии. 11 января 2019 (дата обращения: 24.05.2020)

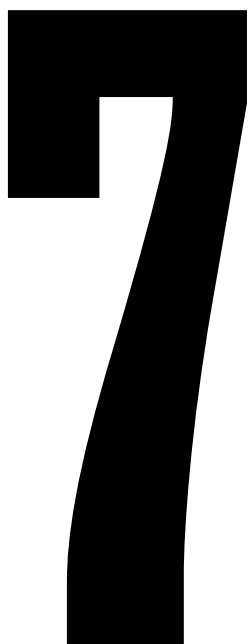
- Проводить общественные экспертизы изменений в ВК, СКИОВО, участвовать в экспертизах проектов
- Участвовать в работе бассейновых советов, в подготовке и проведении общественных слушаний
- Организовывать массовые общественные просветительские и природоохранные кампании (пример — «Единые дни действий в защиту рек», «Речная лента», предпринятые Координационным центром движения «Поможем реке», Нижний Новгород, с участием до 600 тыс. человек в 30 регионах РФ)
- Вести общественные наблюдения за состоянием природных вод — рек, озер, родников (пример — общественная сеть «Наблюдения рек» с участием сотен волонтеров — школьников и местных жителей — в российской части бассейна Балтики («Друзья Балтики», Санкт-Петербург, и «Зеленая Планета», Калининград)
- Брать шефство над водными объектами
- Инициировать заключение общественных соглашений по охране водных объектов (пример — общественное соглашение по охране и восстановлению Мещерского озера в Нижегородской области)
- Инициировать принятие новых законов и иных правовых актов и внесение в них изменений во взаимодействии с субъектами, имеющими право законодательной инициативы на местном, региональном, межрегиональном или федеральном уровне
- Создавать добровольные водные партнерства, водные советы, объединяющие все заинтересованные стороны (пример — Общественный консультативный совет бассейна реки Луга, расположенного в пяти муниципалитетах [8])
- Создавать местные и региональные водные планы/проекты по улучшению состояния водных объектов, проекты трансграничного сотрудничества, проекты межсекторного сотрудничества и трансграничные водные проекты
- Организовать общественную паспортизацию водных объектов
- Содействовать работе общественных инспекторов по инспектированию водных объектов
- Развивать экопросвещение по теме природных водных экосистем, бережного отношения к воде и сохранения ее чистоты



Глава подготовлена:

Ольга Сенова —  
Друзья Балтики, РСФЭС

Елена Колпакова —  
движение «Поможем реке»,  
экоцентр Дронт, РСФЭС



# Чистая энергетика — амбициозная задача или только фантазии?

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.88 |
| Участие региональных и местных властей | 2.53 |
| Доступность информации                 | 2.65 |
| Участие гражданского общества          | 2.69 |

## Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Данные по показателям ЦУР. // Росстат.

2. Рейтинг стран Европы по доступности электроэнергии для населения. 24 июня 2019. РИА Новости.

3. Министерство экономического развития РФ. Государственный доклад о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации (2019).

Электроэнергия в России доступна 100% россиян [1], хотя жители некоторых изолированных от Единой энергосистемы населенных пунктов могут пользоваться электричеством лишь несколько часов в день. Электроэнергия в России относительно недорогая: в среднем российское домохозяйство платит менее 5 евроцентов за 1 кВт\*ч. Этот показатель в Европе — в 2–6 раз выше. По количеству электроэнергии, доступной на среднюю зарплату, Россия в 2019 году занимала 12-е место в Европе из 54-х возможных [2].

В сравнении с другими странами, российская энергетика является достаточно «чистой» по удельному климатическому следу в пересчете на единицу производимой энергии. Доля самого грязного источника энергии — угля — в потреблении первичной энергии в период с 2015 по 2018 гг. снизилась с 19% до 16%, главным образом благодаря увеличению доли природного газа. Природный газ является основой российской энергетике: в 2018 году на него пришлось 60% потребления первичной энергии [3].

В последние годы в России получило развитие новое для страны направление: возобновляемые источники энергии. В 2013 году была принята система поддержки ВИЭ на оптовом рынке электроэнергии и мощности через механизм договоров о предоставлении мощности (ДПМ), по которому объекты ВИЭ, помимо рыночной выручки за проданную электроэнергию, ежемесячно получают также фиксированную плату, покрывающую затраты инвесторов и обеспечивающую доходность в 12–14% годовых.

С 2014 по 2019 гг. по данной схеме поддержки в России были построены электростанции на ВИЭ совокупной мощностью 1 ГВт [4]. Всего до 2025 года этот показатель достигнет 5,4 ГВт, что составит менее 2,5% всей установленной мощности в стране и позволит производить за счет ВИЭ около 1% всей электроэнергии. В 2019 году было принято решение о продлении поддержки ВИЭ через ДПМ на период до 2035 года. Сама схема поддержки будет скорректирована и утверждена в 2020 году, по ней планируется построить до 10 ГВт новых мощностей на ВИЭ.

В ближайшие годы процесс формирования добровольного спроса на электроэнергию может получить активное развитие. В 2019 году был принят закон о микрогенерации [5], который позволит конечным потребителям электроэнергии подключать к сети объекты собственной генерации мощностью до 15 кВт (главным образом солнечные панели на крышах частных домов) и продавать излишки электроэнергии. Ранее объекты микрогенерации могли работать в России лишь в автономном режиме. В некоторых случаях (при тарифах от 10 центов за 1 кВт\*ч) становится экономически обоснованным переход малых и средних предприятий и производственных цехов на ВИЭ.

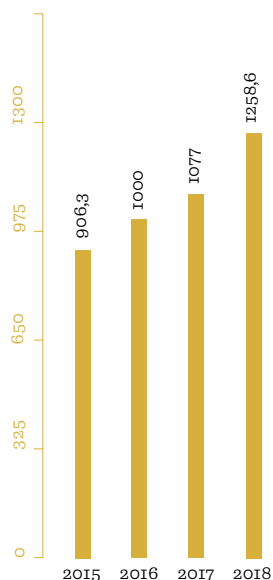


## Ключевые проблемы и барьеры

4. ЦФР. Отчет о ходе реализации отобранных инвестиционных проектов участников ОРЭМ — генерирующих компаний в рамках ДПМ ВИЭ и ДПМ ТВО за 2019 год (2020).

5. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. N 471-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части развития микрогенерации».

Рис. 8. Динамика развития сектора ВИЭ в России в 2015–2018 гг.



Установленная мощность электростанций на ВИЭ, МВт\*

\* без учета гидроэлектростанций установленной мощностью свыше 25 МВт

Источник: Росстат (2019). Технологическое развитие отраслей экономики.

**Н**есмотря на перечисленные положительные тенденции, реализация ЦУР 7 в России идет медленно.

## Слабая государственная поддержка

Российская энергетическая политика консервативна и ориентируется на поддержку добычи, потребления и экспорта ископаемого топлива. Россия является одним из глобальных лидеров по объемам субсидирования ископаемого топлива: по оценкам Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (IRENA), в 2017 году она занимала по этому показателю третье место в мире после Ирана и Саудовской Аравии, а объем ее субсидий оценивался почти в \$30 млрд в год [6]. Для сравнения: вся программа поддержки ВИЭ через ДПМ на оптовом рынке электроэнергии и мощности оценивается в \$22 млрд на период 2015–2040 гг. [7]

## Отставание по показателям энергоэффективности

У России нет цели отказаться хотя бы от одного вида ископаемого топлива. Цель снизить энергоемкость российского ВВП к 2020 году на 40% в сравнении с уровнем 2007 года не выполнена, как и цель в области развития возобновляемых источников энергии (достижение ВИЭ доли 4,5% в совокупной генерации электроэнергии в стране к 2020 году). Энергоемкость ВВП России в настоящее время превышает средний мировой уровень на 46% [8].

В энергоэффективности и развитии возобновляемых источников энергии Россия отстает от других стран мира на десятилетия. Существующая нормативная база в РФ не позволяет создать условия для повышения энергоэффективности и увеличения доли ВИЭ в энергобалансе страны.

## Неработающие стимулы для энергоэффективности

В сфере энергоэффективности некоторые меры государственной поддержки в России

существуют лишь формально. Например, с 2012 года компании, инвестирующие средства в создание объектов с наивысшим классом энергоэффективности, могут получать инвестиционный налоговый кредит [9]. Однако на практике воспользоваться этой льготой в отношении коммерческой недвижимости невозможно. Более того, с 1 января 2018 года действует новое правило, согласно которому льготу можно применять только в тех регионах, где принят соответствующий закон.

## Низкая доля ВИЭ в энергетике страны

Доля ВИЭ без учета больших ГЭС в генерации электроэнергии в России остается ничтожно низкой: по данным Росстата, в 2018 году значение этого показателя составило 0,24% (см. Рис. 8). Установленная мощность электростанций на ВИЭ без учета ГЭС также невелика: 1,26 ГВт, или 0,5%, от всей установленной мощности в стране в 2018 году [10].

В сфере производства тепловой энергии, а также в транспортном секторе использование ВИЭ государством не регулируется и не стимулируется. Практически вся государственная поддержка ВИЭ в России сводится к поддержке сектора через ДПМ на оптовом рынке электроэнергии и мощности. При этом в 2019 году стоимость 1 кВт\*ч, произведенного за счет энергии ветра, оценивалась «Советом рынка» в 18 центов, а стоимость 1 кВт\*ч, произведенного за счет энергии солнца, — в 39 центов. Для сравнения: значения этих показателей в мире в среднем находятся в пределах 2,8–5,4 центов [11]. Высокая стоимость электроэнергии от электростанций, построенных по ДПМ ВИЭ в России, объясняется высокими капитальными затратами, которые связаны с обязательной локализацией производства оборудования для ВИЭ, а также высокой стоимостью капитала и отсутствием стимулов к повышению коэффициента используемой установленной мощности (КИУМ). При использовании иностранного (главным образом китайского) оборудования 1 кВт\*ч солнечной генерации в России уже сейчас стоит от 7 центов.



6. IRENA. *Energy subsidies: Evolution in the global energy transformation to 2050* (2020).

7. «ВЬГОН Консалтинг», НИУ ВШЭ, ЦСР. *Анализ системных эффектов программы поддержки ВИЭ 1.0* (2020).

## Население не готово переплачивать за чистую энергию

Население России не готово к реализации ЦУР 7. В 2019 году российское отделение «Гринпис» и компания «Ромир» провели опрос россиян, в ходе которого 58% респондентов признали переход на ВИЭ правильным решением. 55% участников выразили желание экономить энергию и внедрять энергосберегающие технологии. Однако 82% опрошенных заявили, что не готовы доплачивать более 5% счета при переходе на возобновляемые источники энергии [12]. Таким образом, россияне в целом поддерживают переход на ВИЭ и развитие энергоэффективных технологий, но далеко не всегда готовы лично предпринять соответствующие действия, если они требуют дополнительных затрат.

## Высокая стоимость электроэнергии на изолированных территориях

В ряде населенных пунктов на изолированных от Единой энергетической системы территориях электроэнергия производится с помощью сжигания дизельного топлива. Из-за сложных климатических и ландшафтных условий сроки завоза дизельного топлива (так называемого «северного завоза») могут составлять более 1 года, иногда топливо приходится доставлять вертолетами. В результате стоимость производства 1 кВт\*ч может превышать €3, и основная часть этой стоимости оплачивается из государственного бюджета. В таких населенных пунктах построено уже несколько десятков солнечных и ветровых электростанций, которые работают в одной системе с дизельной генерацией. Однако ВИЭ-генерация появилась далеко не во всех населенных пунктах, которые в ней нуждаются, а работа солнечно-дизельных и ветро-дизельных комплексов часто недостаточно эффективна.

## Влияние реализации ЦУР 7 на исполнение других целей

Медленный прогресс в реализации ЦУР 7 препятствует снижению уровня выбросов парниковых газов и исполнению ЦУР 13 («Борьба с изменением климата»), а также негативно влияет на достижение ЦУР 9 («Индустриализация, инновации и инфраструктура») и целей, связанных с сохранением морских экосистем (ЦУР 14) и экосистем суши (ЦУР 15).

## Рекомендации государству

**П**рименение энергоэффективных и «зеленых» технологий в энергетике должно стать новой тенденцией для России. Этому могут способствовать:

- Отказ от субсидирования традиционной энергетики с переориентацией субсидий на сектор ВИЭ и технологии повышения энергоэффективности. В этих секторах прежде всего следует поддерживать НИОКР, развитие инфраструктуры и спрос
- Национальные цели в области энергоэффективности и ВИЭ. Необходимо установить новую национальную цель по повышению энергоэффективно-

сти российской экономики на период до 2030 года. Такой целью может стать снижение энергоемкости российского ВВП на 40% по сравнению с уровнем 2007 года (то есть к 2030 году выполнить цель по энергоэффективности, которая ставилась на период до 2020 года, но не была выполнена). Также следует разработать и принять цели по достижению конкретной доли ВИЭ к 2030 году во всех секторах энергетической отрасли. Рекомендуется установить эти доли на уровне не менее 20% для электроэнергетики в генерации, без учета больших ГЭС, и не менее 10% — для транспорта и производства тепловой энергии, без учета традиционной биомассы

8. Министерство экономического развития РФ. Государственный доклад о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации (2019).

9. Налоговый кодекс РФ, пп. 5 п. 1 ст. 67.

10. Технологическое развитие отраслей экономики (2019) // Росстат.

11. Lazard. Levelized cost of energy analysis — Version 13.0 (2019).

12. Romir. Отношение населения к изменению климата, возобновляемым источникам энергии и энергосбережению (2019).

- Усиление роли регионов и городов. Регионы и города России должны взять на себя лидерство в переходе на энергоэффективные технологии и технологии ВИЭ. Для этого субъектам федерации и городам рекомендуется устанавливать собственные цели по ВИЭ и энергоэффективности, разрабатывать и внедрять планы по их достижению
- Разработка государственной политики поддержки ВИЭ в секторах транспорта и производства тепловой энергии
- Актуализация показателей энергосбережения и энергоэффективности, пригодных для применения в госпрограммах на федеральном, региональном и отраслевом уровнях
- Усиление государственной поддержки повышения энергоэффективности. Необходимо распространить инвестиционный налоговый кредит по объектам с наивысшим классом энергоэффективности на коммерческую недвижимость и отменить требование о наличии регионального регулирования этой налоговой льготы
- Поддержка ВИЭ на оптовом рынке электроэнергии и мощности. В рамках второго этапа реализации ДПП ВИЭ в 2025–2035 гг. необходим переход к конкурсному отбору проектов ВИЭ на основе одноставочной цены, которая учитывает в себе капитальные и операционные затраты, стоимость капитала и КИУМ, а не только капитальные затраты, как в настоящий момент. Также желательна замена штрафов за невыполнение требований по локализации на премии за выполнение этих требований — для частичного открытия российского рынка ВИЭ для иностранных игроков
- Добровольный спрос на ВИЭ. В России следует разработать нормативно-правовую базу, которая позволит энергосбытовым компаниям предлагать «зеленые» пакеты услуг для частных лиц и организаций, с возможностью полного или частичного перехода на ВИЭ. Помимо этого, рекомендуется применять систему сальдированного учета при расчете платежей за электроэнергию для домохозяйств, использующих микрогенерацию на ВИЭ с подключением к сети

## Как гражданское общество может помочь

Гражданское общество может и должно распространять достоверную и актуальную информацию о важности энергосбережения, о реальной стоимости технологий ВИЭ, об экологических, социальных и прочих преимуществах ВИЭ.

- Российское гражданское общество должно ясно призвать фонды, банки и прочие финансовые организации отказаться от инвестиций в традиционную энергетику (необходима массированная дивестиционная кампания).
- Некоммерческие организации и отдельные граждане могут использовать ВИЭ и повышать энергоэффективность своего оборудования и зданий, распространять информацию об этом, проводить мастер-классы и экскурсии для желающих.

Глава подготовлена:

Татьяна Ланьшина —  
ИПЭИ РАНХиГС, Цель номер  
семь, SDSN Russia

# 8

## Рынок труда России: из тени к достойной работе и заработку

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.64 |
| Участие региональных и местных властей | 2.52 |
| Доступность информации                 | 2.24 |
| Участие гражданского общества          | 2.28 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Уровень безработицы в разбивке по полу, возрасту и признаку инвалидности (8.5.2)  
Данные Росстата.  
fedstat.ru  
(дата обращения: 10.03.2020).

По основным направлениям ЦУР 8 («Достойная работа и экономический рост») были запущены специальные проекты и программы. Среди них — национальные проекты «Малое и среднее предпринимательство», «Поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Повышение производительности труда и поддержка занятости»; Государственная программа энергосбережения до 2020 года, Основы государственной молодежной политики до 2025 года, Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в РФ на 2019-2025 годы» и Стратегия развития туризма до 2035 года, Стратегия повышения финансовой доступности в РФ на период до 2018-2020 гг. и другие.

В отчетный период (с 2016 года) снизился уровень безработицы (с 5,5% в 2016 году до 4,6% в 2019-м) [1], существенно повысилась финансовая доступность для населения (например: рост дистанционного использования банковских услуг, развитие доступности финансовых услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья), происходит успешное развитие цифровизации и оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг. С 2019 года минимальный размер оплаты труда доведен до величины прожиточного минимума. Также увеличился размер пособий по безработице, были введены пособия на первого и второго ребенка до 3 лет.

### Ключевые проблемы и барьеры

2. Социологи РАНХиГС: треть россиян причастна к «теневому» рынку труда. 15 октября 2019.  
РАНХиГС  
gapera.ru

В этой главе мы рассмотрим особо важные для гражданского общества, требующие приоритетного решения вопросы.

#### Занятость для всех

Одной из острых проблем российской экономики остается высокий уровень *неформальной занятости*. По оценкам независимых экспертов, 32,5% экономически активного населения России (около 25 млн человек) в той или иной форме причастны к «теневому» рынку труда [2]. Официальная статистика не позволяет оценить размеры «неформальной экономики», так как крите-

рием неформальной занятости признается «отсутствие у работодателя государственной регистрации в качестве юридического лица», что противоречит Рекомендации МОТ №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике».

*Зона регулирования трудового права* в российском законодательстве сужается. Так, разработанный в 2018 году Минтруда России законопроект [3] исключает работников, которые нанимаются физическими лицами (не индивидуальными предпринимателями), из сферы действия трудового законодательства и снижает уровень гарантий для лиц, работающих у индивидуальных

32,5% жителей России (около 25 млн человек) в той или иной форме причастны к «теневому» рынку труда

предпринимателей. Введение такой категории, как самозанятые, не привело к массовому выводу работающих из тени, но способствовало переходу в эту категорию большого количества работников, которые оказались вне социальных гарантий.

В России отмечается относительно невысокий уровень *безработицы* (4,6% в 2019 году). Однако он не отражает реальной картины полностью, так как российский рынок труда реагирует на спад производства а в первую очередь переходом на неполную занятость.

Кроме того, общий (сводный) показатель уровня безработицы не отражает его распределения по регионам. В Москве уровень безработицы в 2019 году составил 1,4%, а в Республике Ингушетия — 27%. За прошедший период не удалось справиться с проблемой излишней концентрации рабочих мест в крупных городах, несмотря на наличие такой цели в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[4].

3. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников)».  
[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)

Проблема *трудоустройства людей с инвалидностью* остается одной из наиболее острых. Несмотря на квотирование рабочих мест, работодатели избегают приема таких людей на работу. Не работают нормы об обязанности работодателя создавать специальные рабочие места в соответствии с Конвенцией ООН о правах инвалидов и Законом о социальной защите инвалидов. Вместо приспособления рабочих мест работодатели предпочитают увольнять людей с ограниченными возможностями здоровья со ссылкой на отсутствие подходящей для них работы.

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р  
Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, №47, ст. 5489.

В России отсутствуют механизмы защиты трудовых мигрантов, находящихся на территории РФ без разрешения, не имеющих разрешительных документов для работы или имеющих просроченные документы. На них не распространяется трудовое законодательство, что противоречит Протоколу к Конвенции МОТ №29 «О принудительном или обязательном труде», ратифицированному РФ в 2014 году. Государственная инспекция труда не проверяет условия труда таких лиц, но транслирует информацию о нарушениях в миграционные службы для применения административных мер воздействия (в том числе депортации). Оказание общественными организациями помощи мигрантам, нарушившим срок пребывания, может квалифицироваться как «содействие нелегальной миграции», что делает такую правозащитную деятельность небезопасной.

5. Неравенство и бедность. Дифференциация оплаты труда работников. Индикаторы достойного труда, доля работников организаций с низким уровнем заработной платы (ниже 2/3 медианы почасового заработка).  
[Rosstat.gks.ru](http://Rosstat.gks.ru)

Сложно оценить ситуацию с *принудительным трудом* из-за отсутствия статистики, но отдельные практики могут быть квалифицированы как принудительный труд — например, практика «добровольно-принудительного» привлечения к труду педагогов при государственной итоговой аттестации.

6. Реальные денежные доходы населения.  
[Rosstat.gks.ru](http://Rosstat.gks.ru)

## Размер заработной платы

*Низкий уровень заработной платы.* В отчетный период отмечается незначительный рост реальной среднемесячной заработной платы. Доля работников организаций с низким уровнем заработной платы (ниже 2/3 медианы почасового заработка) в 2015 году составляла 27,3%, в 2017 году — 26,4%, в 2019-м — 24,7% [5]. За период с 2015 по 2019 годы происходило снижение реальных доходов населения или их очень незначительный рост (2016 год — 94% к предыдущему году, 2017-й — 98,9%, 2018 год — 99,9%, 2019 год — 101%) [6] при одновременном небольшом росте реальной заработной платы. Эта ситуация указывает на то, что государство проводит недостаточную индексацию социальных выплат, пособий и т. д.

*Низкий уровень минимального размера оплаты труда.* Решение о доведении МРОТ до уровня прожиточного минимума не решило проблему бедности работающих, а практиче-

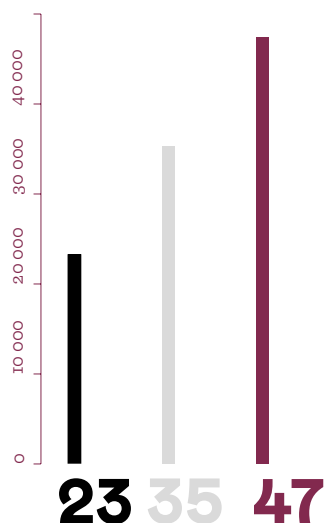


Рис. 9. Соотношение средней, медианной и модальной заработной платы в 2019 году (руб.)

- средняя заработная плата
- медианная заработная плата
- модальная заработная плата

ски уравнило минимальную оплату за труд с уровнем нищеты. МРОТ поставлен в зависимость от прожиточного минимума, который рассчитывается исходя из потребительской корзины. В свою очередь, значительную часть потребительской корзины составляют расходы на продукты питания, что не соответствует реальным потребительским расходам и непропорционально к другим расходам. Потребительская корзина рассчитывается без учета членов семьи.

Действующие нормы позволяют работодателям выплачивать минимальную заработную плату практически всем сотрудникам, независимо от уровня квалификации, должности и условий работы (см. Рис. 9).

## Неравенство и дискриминация

Россия — страна с одним из самых высоких уровней неравенства по доходам, и в еще большей степени — по имуществу. 10% самых богатых людей владеют более 80% активов, созданных после перехода к рыночной экономике (см. ЦУР 4).

Сохраняется *неравенство* размеров средней заработной платы у *мужчин и женщин* по всем отраслям экономики Российской Федерации (см. ЦУР 5).

*Отсутствуют общие критерии* определения ценности труда работников, сохраняется несогласованность систем оплаты труда, используемых работодателями в различных отраслях. В российском законодательстве отсутствуют нормы о предельном соотношении фиксированной и переменной частей заработной платы, что позволяет работодателям манипулировать выплатами и произвольно определять общую выплачиваемую сумму. Законодательное определение *дискриминации* является неполным и не раскрывает суть явления, поэтому правоприменители не всегда могут ее идентифицировать. Отсутствуют внесудебные механизмы разрешения споров о дискриминации.

## Защита трудовых прав

Полномочия государственных трудовых инспекторов ограничены. У инспекторов не хватает ресурсов для широкого охвата работодателей. Приоритет отдан документарным проверкам, без выезда на предприятие, по документам, предоставленным работодателем. Выездная проверка требует дополнительных условий. По российскому законодательству *процедура проведения забастовок* сложна и сопровождается большим количеством ограничений, на что не раз указывали международные эксперты [7][8]. Работники и профсоюзы сталкиваются с нарушениями права на свободу объединения. Например, распространена практика дискриминации членов профсоюзов.

## Рекомендации государству

Уровень безработицы в 2019:  
Москва — 1,4%  
Республика  
Ингушетия — 27%

## Занятость для всех

- Привести методику проведения мониторинга занятости в неформальной экономике в соответствие с Рекомендацией МОТ 2015 года №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике».
- Изменить нормы Трудового кодекса РФ, предусмотрев возможность увольнения инвалида не с формулировкой «отсутствие соответствующей работы», а при наличии такого основания, как невозможность приспособления рабочего места.

7. NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Report in which the committee requests to be kept informed of development — Report № 333, March 2004. Case № 2251. ilo.org

8. Information System on International Labour Standards. Report in which the committee requests to be kept informed of development — Report No 365, November 2012, Case No 2758 (Russian Federation). ilo.org

- Вернуться к рассмотрению вопроса о подписании и ратификации Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.
- Вернуться к рассмотрению проекта Федерального закона «О противодействии торговле людьми», который был разработан в начале 2000-х, создать рабочую группу по его доработке. Создать полноценную инфраструктуру противодействия торговле людьми и применению принудительного труда, назначить национального координатора, создать национальный план действий.
- Предоставить работникам-мигрантам возможность находиться в РФ в течение времени, необходимого для защиты своих трудовых прав.
- Ужесточить ответственность за изъятие в залог документов, удостоверяющих личность (19.17 КоАП РФ).
- Признать граждан нуждающимися в социальном обслуживании в обстоятельствах, связанных с вовлечением в торговлю людьми, трудовую и сексуальную эксплуатацию, незаконное лишение свободы с целью принуждения к рабскому труду.

## Размеры заработных плат

- Ратифицировать Конвенцию МОТ №131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран».
- Изменить методику расчета прожиточного минимума. Привести структуру расходов, заложенную при расчете потребительской корзины, в соответствие с реальной средней структурой расходов по стране.
- Вернуть определение минимального размера оплаты труда, указав на необходимость его выплаты за неквалифицированный труд в обычных условиях.
- Увеличить минимальное пособие по безработице для всех до уровня прожиточного минимума.
- Внедрять меры, нацеленные на долгосрочную перспективу и увеличение постоянного дохода граждан, так как предоставление адресной, разовой помощи способствует стагнации проблем бедности.

## Неравенство и дискриминация

- Ввести прогрессивный подоходный и имущественные налоги.
- Ввести норму о предельном соотношении фиксированной и переменной частей заработной платы.
- Разработать и закрепить в законодательстве полное определение дискриминации, урегулировать на основании норм международного права и с использованием опыта зарубежных стран более широкий круг вопросов, касающихся отдельных видов и проявлений дискриминации, в том числе на рабочем месте.
- Организовать курсы повышения квалификации в сфере противодействия дискриминации для сотрудников правоохранительных органов.



## Защита трудовых прав

- Привести положения законодательства РФ, регулирующие полномочия и статус Государственной инспекции труда, в соответствии с Конвенцией МОТ №81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле». Обеспечить государственных инспекторов труда полномочиями для оперативной и эффективной защиты прав работников (наделить возможностью проводить расследования, в том числе случаев привлечения работников к работе без оформления трудового договора, и обращаться в суд с иском о защите прав работников), повысить уровень материального обеспечения инспекторов, престиж службы.
- Предоставить государственной инспекции труда право рассматривать жалобы на дискриминацию в трудовых отношениях либо отнести эти вопросы к компетенции специального органа по борьбе с дискриминацией.
- Расширить полномочия правовых и технических инспекций труда профсоюзов для повышения контроля за соблюдением трудовых прав работников.
- Предоставить профсоюзам право обжалования в суде локальных нормативных актов работодателя, включая положения об оплате труда.
- Развивать систему внесудебного урегулирования трудовых конфликтов, которая обеспечивала бы стабильность трудовых отношений и разгружала государственные органы.
- Реализовать рекомендации Административного совета МОТ по делам №2758, №2216 и №2251. Снять ограничения на проведение забастовок (сократить перечень категорий работников, которым запрещено использовать право на забастовку, упростить процедуру объявления забастовки, расширить сферу признания права на забастовку).
- Установить в п. 7 ст. 1 ФЗ «О некоммерческих организациях», что профсоюзы, как и объединения работодателей, не могут быть признаны некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

## Как гражданское общество может помочь

**Н**аряду с взаимодействием в рамках социального партнерства, более активной реализации ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост» могли бы способствовать:

- Участие в научно-исследовательских проектах в области изучения рынка труда и смежных сферах
- Общественный мониторинг соблюдения трудовых прав, а также общественная экспертиза эффективности государственных программ в социальной сфере
- Участие в рабочих группах по разработке нормативных правовых актов в социальной сфере
- Мониторинг выполнения рекомендаций Международной организации труда и других международных институтов в сфере труда
- Организация общественных слушаний, открытых площадок для обсуждения
- Организация просветительских мероприятий, направленных на разъяснение государственной социальной политики, и т. д.





Глава подготовлена:

Фатима Сулейманова —  
АНО «Центр социально-  
трудовых прав»

# 9

## Инфраструктура, индустриализация, инновации в России: в поисках новых решений

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.88 |
| Участие региональных и местных властей | 2.72 |
| Доступность информации                 | 2.08 |
| Участие гражданского общества          | 2.00 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России. kremlin.ru

2. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» // Правительство России. government.ru

<sup>1</sup> Полное название показателя: «совокупный объем официальной международной поддержки (официальной помощи в целях развития (ОПР) и других потоков официального финансирования (ПОФ), направляемой на инфраструктуру».

В 2018 году для достижения Национальных целей развития России, обозначенных в указе Президента РФ №204 от 7.05.2018 [1], по инфраструктурному развитию были подготовлены: «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» [2] и нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [3]. Другие задачи ЦУР 9 («Индустриализация, инновации и инфраструктура») отражены в ряде других стратегических документов.

По официальным данным, в 2015-2017 гг. в России снижался объем выбросов парниковых газов на ед. ВВП; в 2018 году увеличился объем международной поддержки, направляемой на инфраструктуру<sup>1</sup>. Также ежегодно росла протяженность автомобильных дорог общего пользования [4].

С лета 2019 года в России законодательно отменен роуминг внутри страны. С 2016 года увеличивалась доля российских домохо-

зяйств, имеющих широкополосный доступ к интернету [5] (в 2018-м она составила 73,2%). Россия занимает 8-е место в мире по количеству интернет-пользователей — 109,5 млн, по данным на начало 2019 года. Россия входит в топ стран с самыми дешевыми безлимитным интернетом, мобильным интернетом и сотовой связью. В течение последних лет Россия является одним из мировых лидеров цифрового банкинга, включая мобильный [6].

Страна занимает лидирующие позиции по развитию научно-технологического потенциала: 2017 год — 2-е место среди стран ОЭСР по числу магистров, кандидатов и докторов наук — 425,8 тыс. человек [7], 4-е место по числу исследователей — 359,8 тыс. человек, 8-е место по затратам на НИОКР — \$38 млрд [8].

Компании-лидеры российского бизнеса постепенно внедряют ЦУР в свои стратегии и бизнес-модели [9], [10].

### Ключевые проблемы и барьеры

Несмотря на существование ряда положительных тенденций, на пути практического воплощения ЦУР 9 в России наличествует множество барьеров.

3. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №15) // Правительство России. [government.ru](http://government.ru)

4. Основные итоги развития транспорта // Росстат. [gks.ru](http://gks.ru)

5. Доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // ЕМИСС. [fedstat.ru](http://fedstat.ru)

6. «Инновации в России — неисчерпаемый источник роста». Июль 2018 года // Центр по развитию инноваций McKinsey Innovation Practice. [mckinsey.com](http://mckinsey.com)

7. Международная стандартная классификация образования ОЭСР (7 и 8 ступень) // Данные ОЭСР. [stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)

8. Внутренние расходы на НИОКР. // Данные ОЭСР. [data.oecd.org](http://data.oecd.org)

9. Виноградова Е., Витковская С. Как бизнес ищет устойчивость // Ведомости. 2 октября 2019 года. [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru)

10. Какие инструменты может внедрять бизнес, чтобы двигаться к ЦУР? Ответы дали на Форуме сотрудничества // FSC Россия (вебсайт). 19 февраля 2020 года. [ru.fsc.org](http://ru.fsc.org)

11. Инфраструктурные проекты: карта коррупционных рисков // Экспертный совет при правительстве Российской Федерации (вебсайт). 6 августа 2015 года. [open.gov.ru](http://open.gov.ru)

<sup>2</sup> Процент населения в возрасте от 18 до 64 лет, являющегося нарождающимися предпринимателями и владельцами вновь созданного бизнеса [27].

## Инфраструктура страны

Серьезные инфраструктурные изменения происходят в России неравномерно и непоследовательно. Значительный объем бюджетных средств, выделяемых на развитие инфраструктуры, расходуется неэффективно [11].

Некоторые проблемы инфраструктурного развития являются общими для большинства регионов России. Например, дефицит готовых к запуску проектов, недостаток специалистов в сфере проектного финансирования, видение инфраструктурного развития только на ближайшую перспективу [12].

В стране существует острая потребность в увеличении доли современного жилищного фонда. Нового жилья строится довольно много по сравнению с другими развитыми странами, но старые постройки часто не сносятся [13].

Городская застройка не соответствует современным стандартам качества городской среды и жилища. Строятся бетонные многоэтажные дома и микрорайоны вне систем скоростного общественного транспорта и возможностей рекреации.

Отстает Россия и во внедрении передового стандарта связи пятого поколения 5G. Причина заключается в нежелании Минобороны РФ передать операторам мобильной связи частоты в диапазоне 3,4-3,8 ГГц, которые предполагалось использовать для развертывания сотовой связи.

## Устойчивая индустриализация и малый бизнес

Для России характерен дисбаланс в развитии различных отраслей промышленности: гипертрофированный военно-промышленный комплекс сочетается с недоразвитым сектором производства потребительских товаров и услуг [14]. Россия отстает в развитии инновационных производств, ориентированных на современную сервисную модель экономики.

Развитию и изменению структуры промышленности препятствуют падение спроса из-за сокращения доходов населения, частые изменения законодательства, которые сдерживают инвестиции в отрасль, и неоптимальность регулирования самих инвестиций.

Природно-климатические и институциональные издержки повышают стоимость российской продукции [15] и ограничивают производственные возможности, а высокая доля нефтегазового сектора сдерживает развитие несырьевой промышленности [16]. В России выгоднее заниматься торговлей, а не производством.

Низкий уровень развития таможенной инфраструктуры (по направлению «Международная торговля» Россия в 2019 году заняла 99-е место в рейтинге Doing Business 2020 среди прочих стран) также сдерживает развитие экономики страны.

Недостаток финансирования является одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие малого бизнеса в России. В 2019 году ставки по кредитам на срок от 1 года для сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) были выше среднерыночных на 1,17% [17] (по этому показателю в 2017 году Россия занимала 26-е место среди стран ОЭСР [18]). Из-за высоких показателей невозвратности кредитов в секторе МСП и ряда других причин ставки по кредитам в России высокие, получить их сложно. Сектор МСП в России развит слабо: его доля в ВВП в 2018 году составляла всего 20,2%, причем 34% микро- и малых фирм заняты в торговле, на которую приходится около 60% от общего оборота.



12. Аналитический обзор *InfraONE Research «Инфраструктура России: индекс развития — 2019»* // *InfraOne. infraone.ru*

13. Полиди Т.Д. *Строим мы аномально много по сравнению с другими развитыми странами* // *Институт экономики города (веб-сайт)*. 12 декабря 2019 года. *urbaneconomics.ru*

14. Акиндинова Н.В., Бессонов В.А., Ясин Е.Г. *Российская экономика: от трансформации к развитию. Доклад к XIX Апрельской междуна-родной научной конференции по проблемам развития экономики и общества*. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.

15. Заусав В.К., Кручак Н.А., Бежина В.П. *Новая модель роста Дальнего Востока* // *Всероссийский экономический журнал «ЭКО»*. 2015, №2(512). С. 27-35.

16. Гуриев С., Сонин К. *Экономика ресурсного проклятия* // *Вопросы экономики*. 2008, № 4. С. 61-74.

Ранняя предпринимательская активность<sup>2</sup> в 2018 году составила 5,6% (43-е место из 48). Другими проблемами малого бизнеса являются недостаточный спрос, высокие налоги, неопределенная экономическая ситуация и административное давление.

У российского бизнеса слабо развиты культура бережного отношения к окружающей среде и приверженность ЦУР. В стране множество низкорентабельных бизнесов, которым невыгодно переходить на более дорогие, но экологичные технологии. Российскому бизнесу выгоднее заплатить штраф за загрязнение окружающей среды, чем проводить экологизацию производства. Малый и средний бизнес плохо осведомлен о ЦУР.

## Инновации и наука в России

Государственная политика развития науки и инноваций в России не была последовательной, на науку не выделялось достаточно средств в последние 10–15 лет, из-за чего отставание от стран-лидеров по НИОКР и инновациям усиливалось. Численность исследователей в расчете на 1 тыс. занятых ((5,6 исследователей — на 2018 год) и доля затрат на исследования и разработки в ВВП (0,99% — на 2018 год) в России существенно ниже, чем в развитых странах (26-е и 30-е место среди стран ОЭСР) [19]. Численность занятых в НИОКР с 2000 года сокращается [20]. Главными проблемами являются слабая интеграция науки и бизнеса, дефицит инженерно-технических кадров, обладающих компетенциями по актуальным научно-технологическим направлениям.

Малые инновационные предприятия сталкиваются с неблагоприятным бизнес-климатом, отсутствием развитого венчурного финансирования, недостаточной защитой прав собственности, отсутствием спроса на НИОКР частного сектора. По данным StartupRanking [21], в России было создано всего 603 инновационных стартапов (19-е место в мире), тогда как в США их около 65 тыс., в Индии — 7 853, в Великобритании — 5 300.

Научные исследования в большинстве регионов России, как правило, невысокого качества, а инноваций в них производится довольно мало [22, 23]. Научно-исследовательская деятельность сосредоточена в основном в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Томске и еще нескольких региональных центрах, а также в городах-наукоградах.

## Рекомендации государству<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Отметим, что ряд рекомендаций, указанных в этом разделе, на данный момент в том или ином виде в России уже выполняется как государственными, так и негосударственными структурами.

*Для развития качественной и надежной инфраструктуры необходимо:*

- Проводить последовательную государственную инфраструктурную политику, делегировать выбор приоритетов инфраструктурного развития в регионы [24].
- Публиковать открытые данные, раскрывающие содержание работ по строительству государственных инфраструктурных объектов и объемы их финансирования. Повысить открытость процедур распределения госконтрактов на создание инфраструктуры, проводить открытые экспертизы построения инфраструктурных объектов.
- Принять законопроект «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу [25].
- Заключать контракты жизненного цикла на строительство с последующим обслуживанием, чтобы у подрядчиков были стимулы выполнять работу качественно.

17. Данные Банка России.  
cbr.ru

18. Financing SMEs and  
Entrepreneurs 2019: An OECD  
Scoreboard // Данные ОЭСР.  
doi.org

19. Gross domestic spending on R&D //  
Данные ОЭСР. data.oecd.org

20. Численность персонала, заня-  
того научными исследованиями и  
разработками // Росстат. gks.ru

21. Сайт «Startup Ranking».  
startupranking.com

22. Земцов С., Мурадов А., Уэйд  
И., Барина В. Факторы инно-  
вационной активности регионов  
России: что важнее — человек или  
капитал? // Форсайт. 2016, №10(2).  
С. 29-42.

23. Барина В.А., Земцов С.П., Царе-  
ва Ю.В. и др. Национальный доклад  
«Высокотехнологичный бизнес в  
регионах России». Выпуск 3. М.:  
РАНХиГС, АИРР, 2020.

24. Стратегическое планирова-  
ние на муниципальном уровне:  
эффективные практики, пробле-  
мы и пути их решения // Совет  
Федерации Федерального Собрания  
РФ (вебсайт). 12 марта 2020 года.  
council.gov.ru

25. Законопроект № 825313-7 «О  
реновации жилищного фонда в  
Российской Федерации».  
s02.duma.gov.ru

26. Проект федерального закона  
«Об экологическом аудите и эколо-  
гической аудиторской деятельно-  
сти». regulation.gov.ru

27. Global Entrepreneurship  
Monitor 2019/2020 Global Report.  
Global Entrepreneurship Research  
Association, London Business School,  
2020.

● Развивать эффективно функционирующие механизмы государственно-частного партнерства, выгодные и безопасные для бизнеса.

● Развивать общественный транспорт, создавать у населения стимулы к отказу от личного автотранспорта.

*Для развития российской промышленности необходимо:*

● Расширить государственную поддержку высокотехнологичных производств. Проводить промышленную политику, которая позволила бы компаниям:

○ Встраиваться в глобальные цепочки добавленной стоимости, способствовать выстраиванию производственных цепочек внутри страны. Развивать цифровые платформы как механизм соединения конечных потребителей и производителей. Повысить открытость оборонно-промышленного комплекса и его конверсию.

○ Автоматизировать производства, использовать достижения НТП для снижения стоимости продукции.

● Ввести налоговые льготы и льготные ставки по кредитам для предприятий МСП из несырьевых отраслей промышленности. Создавать институты венчурного финансирования (инвестиционные компании малого бизнеса).

● Повысить взаимодействие бизнеса с университетами и научными организациями, расширить практику применения связанных грантов и др. Проводить программы повышения квалификации для работников технических специальностей, чтобы расширить внедрение новых технологий в производство.

*Для внедрения принципов устойчивого развития на промышленных предприятиях необходимо:*

● Внедрять ЦУР на уровне стратегического планирования развития промышленных предприятий на всех стадиях производства.

● Разработать единую методику оценки устойчивости производства и предприятия. Доработать и принять законопроект «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности» [26].

● Ввести преференции для тех, чей бизнес работает на альтернативных источниках энергии, с использованием энергоэффективных технологий.

● Поддерживать специализированные НКО и молодежные экологические движения, которые содействуют устойчивому развитию в обществе. Проводить фестивали по устойчивому развитию, демонстрировать успешные практики: как бизнес может внедрять принципы устойчивости, оставаясь прибыльным. Распространять сборники рекомендаций (гайдлайны), содержащие понятные инструкции для предпринимателей по внедрению принципов устойчивого развития в бизнес-процессы.

*Для активизации научных исследований необходимо:*

● Увеличить финансирование фундаментальной науки из бюджета. Государство может софинансировать затраты на НИОКР для частного бизнеса (выделять гранты и субсидии).



- Стимулировать развитие предпринимательской инициативы. Связка с бизнесом способствует эффективному развитию науки. Нужно создавать условия для развития предпринимательства, для трансфера научных результатов в инновационные разработки и продукты.
- Создать программы, обучающие школьников и студентов профессии предпринимателя. Усилить взаимодействие компаний, научно-исследовательских организаций и вузов. Этому помогло бы выделение грантов под совместные проекты, создание кафедр в вузах, курируемых компаниями. Обновить вузовскую теоретическую базу по инженерным специальностям. Переориентировать технические вузы на практико-ориентированное обучение, внедрить элементы системы дуального обучения.
- Стимулировать участие российских компаний в международных исследовательских партнерствах и инициативах, в которых разрабатываются прорывные технологии.

*Для расширения доступа населения к информационно-коммуникационным технологиям и обеспечения всеобщего и недорогого доступа к интернету необходимо:*

- Обеспечить доступом к интернету все школы, библиотеки и больницы в регионах.
- Для ускорения внедрения передового стандарта связи 5G обеспечить технологическую нейтральность при выделении радиочастот, провести конверсию военных диапазонов, расширить диапазоны частот и мощности, доступные для применения без получения лицензий и разрешений.

## Как гражданское общество может помочь

- Распространять идеи устойчивого развития, транслировать успешные бизнес-практики, разделяющие принципы устойчивости и экологичности бизнеса, способствовать развитию независимых механизмов общественного мониторинга устойчивости и экологичности бизнеса. Обращать внимание бизнеса на необходимость повышения эффективности использования ресурсов и более широкого применения чистых и экологически безопасных технологий и промышленных процессов.
- Проводить открытые экспертизы и мониторинг реализации инфраструктурных проектов. Проводить опросы населения перед началом реализации инфраструктурных проектов и передавать результаты опросов представителям власти и общественности. Проводить регулярные независимые мониторинги экологической ситуации в стране.
- Осуществлять мониторинг, включая анализ и визуализацию открытых данных, публикуемых государственными организациями (органами власти, госкорпорациями и др.)
- Поддерживать политику государства («мягкий протекционизм») по импортозамещению зарубежных товаров и технологий российскими, для формирования отечественного рынка технологий и его дальнейшей готовности к конкуренции
- Популяризировать предпринимательство, особенно инновационное и социально значимое (проводить соответствующие мероприятия, дискуссии, демонстрационные проекты). Особое внимание уделить популяризации предпринимательства среди молодежи. Популяризировать занятие наукой и повышение цифровой грамотности населения

Глава подготовлена:

Юлия Царева,  
Степан Земцов — Институт  
экономической политики  
им. Е.Т. Гайдара  
(Институт Гайдара)



# 10

## Социальное неравенство в России: самые уязвимые граждане и их защита

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 1.88 |
| Участие региональных и местных властей | 1.81 |
| Доступность информации                 | 1.88 |
| Участие гражданского общества          | 1.81 |

1. Доступность яслей в России за четыре года выросла почти на треть. 16 апреля 2018 г. Сайт телеканала RT. russian.rt.com (дата обращения: 03.04.2020).

2. Голикова: Более 120 тысяч детей не обеспечены местами в яслях. 3 июня 2019 г. Сайт «Российской газеты». rg.ru (дата обращения: 03.04.2020).

### Тренды и достижения с начала 2016 года

3. Очереди в детские сады сократились после их уплотнения. 29 марта 2018 г. Сайт «Независимой газеты». www.ng.ru (дата обращения: 05.03.2020).

4. Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда». Сайт Министерства труда и социальной защиты. rosmintруд.ru (дата обращения: 07.03.2020).

5. Правительство одобрило госпрограмму «Доступная среда» до 2025 года. 15 февраля 2020 г. Сайт МИА «Россия сегодня». ria.ru (дата обращения: 07.03.2020).

В данной главе мы сосредоточимся на одной из главных задач Цели 10 — к 2030 году содействовать активному участию граждан в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, степени здоровья, расы и этнического происхождения, сексуальной ориентации и религиозной принадлежности. Вопросы бедности и гендерного равенства, которые также важны для выполнения десятой цели, вынесены в отдельные главы ЦУР 1 и ЦУР 5. Люди с инвалидностью, мигранты, ЛГБТ, религиозные меньшинства, коренные малочисленные народы и дети — одни из самых уязвимых групп в России, проблемы которых зачастую игнорируются государством и обществом или решаются не в полной мере. Именно поэтому речь пойдет о них.

С 2014-го по 2018 год доступность яслей для детей от двух месяцев до трех лет возросла с 51,86% [1] до 83,6% [2], детских садов для детей от трех до семи лет — с 91,4% [1] до 98,89% [3]. Родители получили больше возможностей работать и вести социальную жизнь.

В стране относительно успешно действует госпрограмма «Доступная среда», направленная на интеграцию в общество людей с инвалидностью и маломобильного населения. Согласно этой программе, к 2025 году планируется [4] увеличить число субъектов РФ с системой комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, долю инвалидов, прошедших реабилитацию и (или) абилитацию, и долю занятых инвалидов трудоспособного возраста. К концу 2020 года 100% детей-инвалидов должны быть обеспечены [5] возможностью обучения в детских садах и школах.

Более 226 тыс. человек с 2017 года вернулись [6] в РФ по программе добровольного переселения соотечественников из-за рубежа. В основном они переехали в регионы России, испытывающие демографические и социально-экономические проблемы.

Принятие закона о социальном предпринимательстве (от 26 июля 2019 г. № 245-ФЗ [7]) создало условия для господдержки компаний, содействующих решению общественных проблем. Еще пару лет назад количество социальных предприятий, по оценкам экспертов, составляло [8] от 5 до 50 тыс., сегодня оно достигает [9] 70 тыс.

Весной 2019 года в России зафиксирован [10] самый высокий за 14 лет уровень поддержки равных прав для ЛГБТ (47% респондентов высказались «за»).



## Ключевые проблемы и барьеры

6. Названо число вернувшихся в Россию по программе переселения соотечественников. 29 марта 2019 г. Сайт газеты «Известия». [iz.ru](http://iz.ru) (дата обращения: 07.03.2020).

7. «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие» (от 26.07.2019 N 245-ФЗ). Сайт компании «Консультант-Плюс». [consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

8. Право на определение: как закон о социальном предпринимательстве поможет его развитию в РФ. 23 октября 2018 г. Сайт информационного агентства ТАСС. [tass.ru](http://tass.ru) (дата обращения: 03.03.2020).

9. Выгода и общество: как развивается социальное предпринимательство. 13 декабря 2019 г. Сайт информационного агентства plus.rbc.ru (дата обращения: 04.03.2020).

10. Почти половина россиян за равные права для ЛГБТ. Но большинство геев не любит. 23 мая 2019 г. Сайт Русской службы Би-Би-Си. [www.bbc.com](http://www.bbc.com) (дата обращения: 07.03.2020).

11. Эксперты КГИ предложили реформу системы господдержки инвалидов. 28 мая 2019 г. Сайт информационного агентства «РБК». [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru) (дата обращения: 07.03.2020).

12. Почему инвалидам в России трудно устроиться на работу. 26 июня 2019 г. Электронное периодическое издание «Ведомости». [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru) (дата обращения: 06.03.2020).

13. Инвалиды на рынке труда: мифы и реальность. 18 апреля 2019 г. Сайт Общественной палаты Российской Федерации. [orpfr.ru](http://orpfr.ru) (дата обращения: 07.03.2020).

## Люди с инвалидностью

Несмотря на последовательную политику интеграции в общество людей с инвалидностью, проблема до сих пор напрямую касается [11] 23% россиян, то есть каждой пятой семьи в России. Всего в стране 8,4% людей, или 12,1 млн человек, имеют статус инвалидов.

Среди главных проблем людей с инвалидностью — одиночество (24% живут одни), низкое материальное положение (28% семей с инвалидами едва хватает денег на питание и одежду), отсутствие работы. По закону, компании обязаны брать людей с инвалидностью в штат: квота — от 2% до 4% в зависимости от общего числа сотрудников. В 2018-м норма была соблюдена [12] только на 70%. К этому привели малоэффективные проверки, невысокие штрафы, трудности с организацией условий труда, стереотип о том, что люди с инвалидностью работают хуже здоровых сотрудников [13], нехватка среди людей с инвалидностью специалистов узкого профиля.

Другая важная проблема — отсутствие инклюзивной среды. Самыми недоступными россияне признали общественный транспорт (46% опрошенных), места досуга (28%) и продуктовые магазины (26%).

Система медико-социальной экспертизы (МСЭ) и реабилитации людей с инвалидностью нуждается в «радикальном реформировании». Классификация и критерии установления инвалидности и оценки ограничений не соответствуют международным подходам. Услуги МСЭ недоступны для многих людей с инвалидностью, а экспертные решения МСЭ трудно обжаловать.

## Мигранты

С 2016 года в России нарастает убыль [14] населения. По итогам 2019-го она достигла рекордного показателя за 11 лет (минус 259,6 тыс. чел.). Проблему нехватки трудовых ресурсов можно решить за счет мигрантов. Каждый год в Россию приезжают [15] около 16,5-17 млн мигрантов, 3 млн из них — нелегально.

Почти 30% приезжих работают без возможности оформить трудоустройство, считают [16] эксперты ВШЭ и РАНХиГС. Трудовые права мигрантов регулярно нарушаются [17], часто работодатели относятся к приезжим, как к рабам.

Решение проблемы миграции усложняет негативное отношение россиян к приезжим. По данным [18] «Левада-центра», 72% жителей России считают, что власти должны ограничить поток иностранных граждан, которые приезжают в страну на заработки.

Другие трудности на пути привлечения мигрантов — непонятность законодательства для приезжих и наличие административных барьеров (взятки и поборы в процессе легализации).

## ЛГБТ

Одной из проблем для ЛГБТ является [19] проведение внутривластного курса, ориентированного на пропагандирование гетеросексуальной семьи как единственно приемлемой нормы. Риторика представителей власти провоцирует публичную травлю геев, лесбиянок, бисексуалов, трансгендеров и других меньшинств.

Принятие закона от 29 июня 2013 г. N 135-ФЗ [20] для защиты детей от информации, «пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей», привело к ухудшению положения ЛГБТ. Закон неоднократно использовался [21] против мирных протестных акций, пользователей соцсетей, учителей, администраций сайтов и пабликов в соцсетях.

Преступления, совершенные на почве ненависти к ЛГБТ (подставные свидания [22], избиения, шантаж и прочее [23]), расследуются крайне редко, и в большинстве случаев полиция не принимает заявления или не рассматривает их.

Представители ЛГБТ-сообщества и правозащитные организации, включая Human Rights Watch, сообщают об участившихся случаях нападения и убийств по всей



14. Естественная убыль россиян стала рекордной за 11 лет. 13 декабря 2019 г. Сайт информационного агентства «РБК». [rbc.ru](http://rbc.ru) (дата обращения: 06.03.2020).

15. Подсчитаны масштабы притока мигрантов в Россию. 28 января 2020 г. Сайт «Лента.Ру». [lenta.ru](http://lenta.ru) (дата обращения: 06.03.2020).

16. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. Центр стратегических разработок. [hse.ru](http://hse.ru) (дата обращения: 06.03.2020).

17. Мигранты в России. 17 декабря 2019 г. Сайт Русской службы «Радио Свобода». [svoboda.org](http://svoboda.org) (дата обращения: 07.03.2020).

18. Более 70% россиян выступили за ограничение потока трудовых мигрантов. 20 сентября 2019 г. Плюс Один (+1). [plus-one.ru](http://plus-one.ru) (дата обращения: 07.03.2020).

19. Такие ценности Россия носит только на выход. 24 апреля 2018 г. Сайт издания «Новая газета». [novayagazeta.ru](http://novayagazeta.ru) (дата обращения: 07.03.2020).

20. «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» (от 29 июня 2013 г. N 135-ФЗ). 2 июля 2013 г. Сайт «Российской газет». [rg.ru](http://rg.ru) (дата обращения: 08.03.2020).

21. В России блокируют ЛГБТ-публики. 9 октября 2019 г. Сайт международной правозащитной организации Human Rights Watch. [hrw.org](http://hrw.org) (дата обращения: 08.03.2020).

22. Руководитель ЛГБТ-группы «Стимул» — о подставных свиданиях, на которых грабят гомосексуалов. 2 апреля 2020 г. Сайт издания «Такие дела». [takiedela.ru](http://takiedela.ru) (дата обращения: 09.04.2020).

23. Криминальная активность ультраправых. Преступления ненависти и противодействие им в России в 2019 году. 4 февраля 2020 г. Доклад информационного-аналитического центра «Сова». [sova-center.ru](http://sova-center.ru) (дата обращения: 09.04.2020).

стране. Крайне тревожной является [24] ситуация в Чечне, где правозащитники с 2017 года заявляют о репрессиях против геев, которых незаконно задерживают, избивают и унижают сотрудники полиции. ЛБТ-женщины на Северном Кавказе подвергаются физическому, психологическому, сексуализированному и экономическому насилию, а также становятся жертвами убийств чести [25].

В России около 15% представителей сексуальных меньшинств подвергаются физическому и/или сексуализированному насилию, а больше половины — психологическому. ЛГБТ сталкиваются с дискриминацией по месту учебы, работы, при получении медицинских услуг, в торговле и при поиске жилья [26].

## Религиозные меньшинства

Принятие законов о противодействии терроризму и обеспечении общественной безопасности от 6 июля 2016 года N 374-ФЗ [27] и N 375-ФЗ [28] («законы Яровой») создало условия для преследований религиозных организаций. За прошедшие годы наибольшим гонениям подверглись последователи неправославных христианских конфессий, а также мусульмане, не замеченные ни в подстрекательстве к насилию, ни в его совершении. Члены Совета по правам человека при президенте РФ [29] и правозащитники [30] неоднократно высказывались против ограничения миссионерской деятельности и предупреждали, что закон нарушает конституционные права граждан на свободу совести и собраний.

В апреле 2017 года Верховный суд РФ признал организацию «Свидетели Иеговы» экстремистской и запретил ее деятельность в России. В 2019 году, по оценкам Human Rights Watch, в России как минимум 285 последователей этой организации были осуждены либо находились под следствием или судом. По состоянию на май 2020-го, правозащитный центр «Мемориал» насчитал [31] 252 политзаключенных, преследуемых за религиозные убеждения.

## Коренные малочисленные народы

До сих пор не завершена работа по юридическому закреплению и определению статуса территорий традиционного при-

родопользования (ТТП), ресурсы которых жизненно важны для коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока страны. ТТП значатся лишь на местных картах и схемах. Большинство из них выделено по остаточному принципу, площади ТТП сокращаются в пользу владельцев лицензий на промышленное освоение ресурсов.

Государство должно выступить гарантом при согласовании интересов коренного населения и компаний, эксплуатирующих природные ресурсы на землях коренных народов, обеспечивать мониторинг и охрану окружающей среды в зонах промышленного освоения с соблюдением принципа свободного предварительного и осознанного согласия (СПОС).

Тем не менее в последние годы в России предпринимаются значительные усилия для препятствия деятельности активистов коренных народов, которые пытаются предотвратить загрязнение окружающей среды в местах своего проживания. Для этого широко используются административное давление, увольнение с работы, публикация негативных материалов в СМИ, угрожающие сообщения по электронной почте и в социальных сетях, осуществляются попытки помешать активистам принимать участие в международных мероприятиях и, наоборот, запрещается въезд в Россию иностранным специалистам [32, 33]. Коренным народам приходится добиваться права на свою традиционную деятельность через прокуратуру и даже Конституционный суд [34], у них изымают не только земли, но и орудия лова, добытые ресурсы, они подвергаются преследованиям, криминализации, запугиванию, совершаются другие нарушения прав человека [35]. Многие экологические организации и организации коренных народов были вынуждены прекратить или сократить свою деятельность вследствие того, что были внесены в списки иностранных агентов, а их активисты подверглись административному или уголовному преследованию со стороны правоохранительных органов.

## Права детей

С 2019 года в парламенте РФ ведутся дискуссии об универсализации закона от 28 декабря 2012 N-272 ФЗ [36], известного как «закон Димы Яковлева». Напомним, что его четвертая статья ввела запрет на усыновление

24. Россия: Новая волна преследований геев в Чечне. 8 мая 2019 г. Сайт международной правозащитной организации Human Rights Watch. [hrw.org](https://www.hrw.org) (дата обращения: 08.03.2020).

25. Отчет по результатам качественного исследования насилия над лесбиянками, бисексуальными и трансгендерными женщинами на Северном Кавказе в Российской Федерации (2018). Неправительственная организация «Фонд имени Генриха Белля». [globalphilanthropyproject.org](https://globalphilanthropyproject.org) (дата обращения: 09.04.2020).

## Рекомендации государству

26. Количественные данные мониторинга дискриминации в отношении ЛГБТК+ людей (2020). Отчет Российской ЛГБТ-сети. [lgbtnet.org](https://lgbtnet.org) (дата обращения: 09.04.2020).

27. «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (от 06.07.2016 N 374-ФЗ). Сайт компании «КонсультантПлюс». [consultant.ru](https://consultant.ru) (дата обращения: 09.03.2020).

28. «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (от 06.07.2016 N 375-ФЗ). Сайт компании «КонсультантПлюс». [consultant.ru](https://consultant.ru) (дата обращения: 09.03.2020).

29. «Закон Яровой» предложили отделить от религии. 25 января 2017 г. Электронное периодическое издание «Ведомости». [vedomosti.ru](https://vedomosti.ru) (дата обращения: 09.03.2020).

30. Заявление Постоянного комитета Форума свободной России против политических репрессий. 8 февраля 2019 г. Сайт Форума свободной России. [forumfreerussia.org](https://forumfreerussia.org) (дата обращения: 09.03.2020).

российских детей гражданами США. Шестая статья предполагает распространение действия документа на другие страны.

Эксперты считают закон дискриминационным, а его возможное расширение — недопустимым и ущемляющим права детей-сирот. За последние семь лет число усыновленных иностранцами сирот из России сократилось [37] в девять раз. На этом фоне снижается и количество реальных усыновлений внутри страны.

Сокращение подопечных сиротских учреждений более чем на 35% (с 74 тыс. в 2012-м до 47 тыс. в 2018-м) вызвано [38], с одной стороны,

увеличением выплат за опекунов и попечителей, с другой — некачественной статистикой, которая не учитывает детей, оставленных на попечении государства (таких 30% от общего числа сирот), тех, кого только что выявили органы опеки, а также сирот, достигших совершеннолетия.

По данным фонда «Арифметика добра», 80% воспитанников сиротских учреждений — дети старше десяти лет либо дети с ограничениями здоровья. Именно их иностранцы усыновляли чаще россиян.

## Люди с инвалидностью

- Разработать стандарты инклюзивной инфраструктуры для жилых домов, социальных учреждений, разных типов общественного транспорта и городских пространств.
- Передать медико-социальную экспертизу из системы Минтруда в систему здравоохранения. Создать научно-практический центр по МСЭ и реабилитации людей с инвалидностью, возложить функции по установлению инвалидности на врачебные комиссии.
- Повысить прозрачность и качество работы фондов содействия трудоустройству людей с инвалидностью, особенно в части использования средств работодателей, которые не смогли выделить места для таких людей. Поставить перед компаниями цель развивать систему наставничества для трудоустраиваемых людей с инвалидностью.
- Сохранить пособия по инвалидности для тех, кто выходит на работу, включая пенсионеров. Развивать программы дистанционной занятости, обучения и переподготовки по узким и востребованным профессиям.
- Добавить в национальный проект «Здравоохранение» раздел, посвященный профилактике инвалидности.
- Создать государственную информационную систему регистрации мигрантов, пользователи которой смогут получать госуслуги в онлайн-режиме и находиться в России без ограничения срока во время получения образования, лечения и в иных законных случаях.
- Облегчить правила легализации в стране для мигрантов из безвизовых стран.
- Повысить надзор за соблюдением прав мигрантов, особенно в сферах строительства и ЖКХ.
- Проводить информационные кампании в поддержку мигрантов и повышения их статуса в глазах местных жителей.

## ЛГБТ

- Провести федеральное расследование по собранным правозащитниками фактам о преследованиях в Чечне мужчин, подозреваемых в гомо- и бисексуальности.
- Отменить поправки от 29 июня 2013 г. N 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты РФ».
- Вести мониторинг случаев насилия и убийств представителей ЛГБТ-сообщества.
- Снять блокировку сайтов и пабликов,

## Мигранты



31. Список политзаключенных, преследуемых за религию. Правозащитный центр «Мемориал». [memorial.org](http://memorial.org) (дата обращения: 27.05.2020).

32. Защитник прав народов Севера обвинил пограничников в порче паспорта. 24 сентября 2014. Электронное периодическое издание «Ведомости». [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru) (дата обращения: 09.04.2020)

33. «Нас просто выдавливают из страны...». 21 апреля 2018. Медиа-проект «Сибирь.Реалии». [sibreal.org](http://sibreal.org) (дата обращения: 09.06.2020)

34. Конституционный Суд РФ провозгласил Постановление по делу о проверке конституционности положений статьи 19 ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». 28 мая 2019. Сайт консалтинговой компании Arctic Consult. [arctic-consult.com](http://arctic-consult.com) (дата обращения: 10.06.2020)

35. Отчет о нарушениях прав коренных народов России «Примеры давления, криминализации и других видов деятельности с целью пресечения правозащитной активности коренных народов Российской Федерации». 9 сентября 2019. Сайт консалтинговой компании Arctic Consult. [arctic-consult.com](http://arctic-consult.com) (дата обращения: 10.06.2020)

36. «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 N 272-ФЗ. Сайт компании «КонсультантПлюс». [consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 09.03.2020).

## Как гражданское общество может помочь

37. «Закон Димы Яковлева» могут дописать. Газета «Коммерсантъ» №219 от 28.11.2019. [kommersant.ru](http://kommersant.ru) (дата обращения: 09.03.2020).

38. Много проблем и мало решений: что изменилось спустя семь лет после «закона Димы Яковлева». 4 октября 2019 г. Блог-платформа TJ. [tjournal.ru](http://tjournal.ru) (дата обращения: 10.03.2020).

Глава подготовлена:

Александр Титов —  
[plus-one.ru](http://plus-one.ru)

посвященных ЛГБТ-тематике, прежде всего — сайта проекта «Дети-404», оказывающего моральную и психологическую поддержку ЛГБТ-подросткам.

## Религиозные меньшинства

- Прекратить необоснованные преследования всех религиозных меньшинств и выпустить на свободу их представителей, незаконно осужденных по обвинению в экстремизме.
- Восстановить конституционные права на свободу собраний и вероисповедания для всех россиян, независимо от их религиозных взглядов и убеждений.
- Отменить законы, касающиеся ограничения миссионерской деятельности.

## Коренные малочисленные народы

- Усовершенствовать перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (КМН) с учетом их реальных потребностей в защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни, а также развития традиционных видов рыболовства, охоты, скотоводства, собирательства и других видов традиционного хозяйствования.

- Разработать госпрограмму развития и поддержки кочевого образа жизни, включив в нее госзаказ на продукцию промыслово-оленоводческого хозяйства, механизмы кредитования, льготного налогообложения, ценовой политики, стимулирующие развитие традиционных отраслей.
- Принять закон о регламенте этнологической экспертизы стратегического планирования с целью оценки влияния промышленного освоения территорий на изменение среды обитания КМН на основе принципа СПОС.

## Права детей

- Отменить «закон Димы Яковлева», в первую очередь статьи 4 и 6.
- Отправить на доработку с участием экспертного сообщества законопроект, устанавливающий квоты на усыновление, обязательное психологическое обследование для кандидатов в приемные родители и опекуны, а также членов их семей, получение от органов опеки разрешения на смену места жительства.
- Усилить меры профилактики социального сиротства, направленные на сокращение безработицы, платы за обучение в детских садах и дефицита в нем, а также на борьбу с наркоманией и алкоголизмом.

- Продвижение интересов и мер поддержки самых уязвимых и маргинализированных групп населения (инвалидов, мигрантов, ЛГБТ, религиозных меньшинств, КМН и др.) во взаимодействиях с правительством, институциональными НКО, международными организациями, бизнесом и другими акторами.
- Повышение осведомленности представителей власти, бизнеса и общества о проблемах неравенства и их возможных решениях на примере лучших мировых практик.
- Организация благотворительных и информационно-просветительских мероприятий в поддержку наиболее уязвимых слоев населения (краудфандинг-кампании, концерты, флешмобы, забеги, выставки, спецпроекты в СМИ и др.).
- Контроль деятельности правительства в области сокращения неравенства и подготовка рекомендаций по повышению открытости и подконтрольности органов государственной власти.



# 11

## Устойчивые города и населенные пункты: человек, среда, инфраструктура

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.33 |
| Участие региональных и местных властей | 2.48 |
| Доступность информации                 | 1.95 |
| Участие гражданского общества          | 2.05 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов: Федеральный закон от 3 августа 2016 г. № 353-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 27 (часть II, 4 авг.). — С. 4286.

2. ОНФ подготовил рейтинг «зеленых щитов» России // ОНФ: сайт. 7 февраля 2019 года. onfg.ru (дата обращения: 15.04.2020).

Города и другие населенные пункты и их развитие постепенно включаются в общественную и государственную повестку. Большая часть задач, связанных с устойчивостью городов, фрагментарно реализуется через национальные проекты и программы развития разных уровней власти. На федеральном уровне утвержден нацпроект «Жилье и городская среда», некоторые из целевых показателей которого созвучны задачам ЦУР 11 («Устойчивые города и населенные пункты») — по доступу к безопасному и недорогому жилью, созданию общественных пространств.

Многие российские города разработали долгосрочные стратегии социально-экономического развития, часть которых содержит идеи устойчивого развития.

Позитивным трендом является применение международных стандартов Сектора стандартизации электросвязи Международного союза электросвязи к «умным» устойчивым городам. В 2018 году Москва начала сотрудничество с Международным союзом электросвязи по внедрению ключевых показателей эффективности «умных» устойчивых городов инициативы «Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов» (U4SSC). Реализуется федеральный проект цифровизации городского хозяйства «Умный город».

Предпринимаются шаги по обеспечению населения жильем: принимаются ипотечные программы с государственной поддержкой, расселяется аварийное жилье.

Растет доля сертифицированных по экологическим стандартам BREEAM и LEED зданий (преимущественно коммерческой недвижимости). Постепенно развивается практика добровольного саморегулирования в соответствии с принципами «зеленого» строительства.

Общественные, экспертные, профессиональные сообщества объединяются для обмена опытом, поиска единомышленников, разработки решений в различных сферах городского развития (например, Совет по экологическому строительству (RuGBC), краудсорсинговая платформа «100 городских лидеров», национальная инициатива «Живые города»).

До 2017 года в России велся экологический рейтинг городов. Экологическая составляющая отражается в других независимых рейтингах, которых становится все больше: качества городской среды, качества жилой среды, устойчивости развития городов и др. С 2017 года в России действует новый режим природопользования — лесопарковые зеленые пояса [1]. Это природные каркасы города, включающие леса, реки, береговые линии, озера и пруды. Сегодня они сформированы в 41 регионе [2].

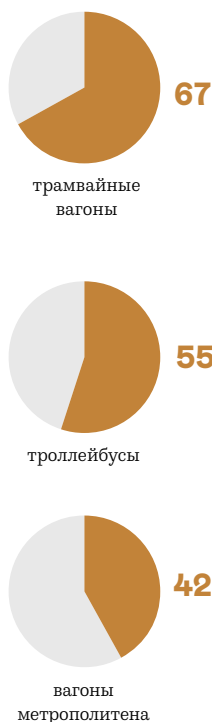
## Ключевые проблемы и барьеры

3. Голикова заявила о сокращении населения малых городов на 1,5 млн человек // РБК: ежедн. интернет-изд., 4 июля 2019 года. rbc.ru (дата обращения: 26.04.2020).

4. Статистические показатели жилищных условий населения в 2018 г. // Федеральная служба государственной статистики: сайт.gks.ru (дата обращения: 15.04.2020).

5. Статистические показатели аварийного фонда на территории Российской Федерации // Фонд содействия реформированию ЖКХ: сайт.reformagkh.ru (дата обращения: 26.04.2020).

Рис. 10. Общественный транспорт в городах старше 25 лет, %



<sup>1</sup> На 2016 год показатели составляли: 66% от общей площади жилых помещений; 79% — в городской местности, 32% — в сельской.

## Пространственное развитие и проблемы планирования городов

Население малых городов России сократилось почти на 1,5 млн человек за последние 15 лет [3]. При этом число жителей крупных городов растет, а их инфраструктура не готова к масштабам миграции из малых и средних городов.

Положения федеральных стратегических документов создают условия для обострения проблем регионального неравенства, оттока населения. Особенности отдельных территорий часто игнорируются.

Отсутствует полноценный правовой статус градостроительной деятельности. Градостроительный кодекс РФ рассматривается в контексте упорядочения законодательства в сфере строительства, а не как инструмент «подчинения» застройщиков интересам развития территорий и требованиям «зеленых» стандартов.

Не до конца определен статус нормативно-правовых актов в сфере градостроительства и землепользования: с одной стороны, они рассматриваются как инструмент повышения эффективности строительного комплекса и защиты интересов пользователей территории, с другой — как источник административных барьеров.

Существующие градостроительные нормы допускают застройку территорий микрорайонами с высокой плотностью населения без качественной транспортной и социальной инфраструктуры, с дефицитом общественных пространств и отсутствием полноценной инклюзивной среды.

Агрегирование официальной статистики, имеющей отношение к ЦУР 11, производится или по стране в целом, или по субъектам РФ. Лишь ряд индикаторов определяется по населенным пунктам или по социально-демографическим группам домохозяйств.

## Обеспечение доступного качественного жилья и общественного транспорта

Доступа населения к качественному и недорогому жилью в России до сих пор нет. По данным за 2018 год, только 67% от общей площади жилых помещений оборудованы

одновременно водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением, газом. Существует значительная разница в качестве жилья в зависимости от типа местности: 79% от общей площади жилых помещений в городской местности и только 34% в сельской [4] оборудованы всеми необходимыми для проживания условиями. С 2016<sup>1</sup> года этот показатель практически не изменился.

По данным на 2020 год, более одного миллиона человек [5] в России живут в аварийных домах. Темпы переселения из такого жилья сокращаются: в 2018 году были переселены 72 тыс. человек, в 2017-м — 179 тыс., в 2016-м — 169 тыс. [6] Ситуация усугубляется тем, что каждый год все больше домов признаются непригодными и опасными для проживания.

Многие россияне живут в стесненных условиях. В среднем на одного человека приходится 26,3 кв. м [7], что меньше, чем во многих странах Европы, США и Канаде.

Темпы строительства жилых домов отстают от темпов роста населения [8].

Постепенно снижаются процентные ставки по ипотечным кредитам — это ключевой инструмент доступности жилья для россиян. Но в этой сфере необходимы большая динамика и сохранение положительной тенденции в условиях экономического кризиса 2020 года.

Общественный транспорт в городах стремительно устаревает. Согласно данным Росстата, 67% трамвайных вагонов, 55% троллейбусов, 42% вагонов метрополитена — старше 25 лет (см. Рис. 10).

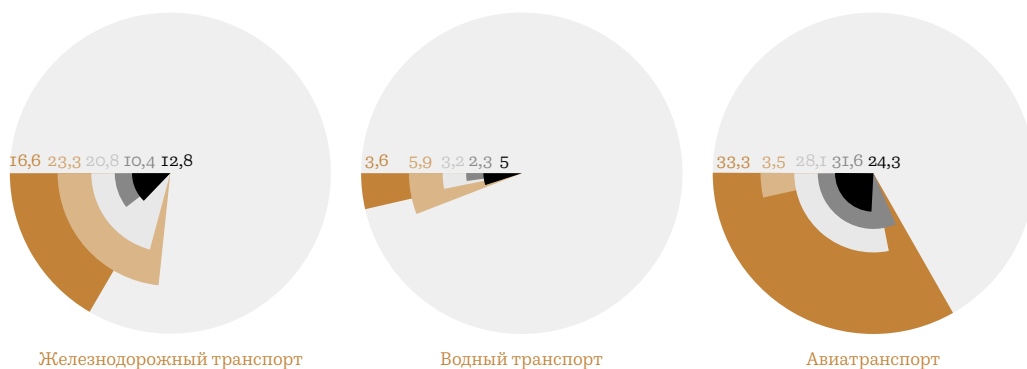
Существуют значительные барьеры для доступа людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) к транспортной инфраструктуре. Лишь часть транспорта имеет условия для безбарьерного доступа [9] (см. Рис. 11).

Общественный электротранспорт и велосипедная инфраструктура, смягчающие процессы загрязнения воздуха в городах, развиваются медленно. Велосипедная инфраструктура зачастую не включена в систему развития транспорта. Многие города испытывают дефицит общественного транспорта в пешеходной доступности и эффективной сети маршрутов.



Рис. 11. Условия для безбарьерного доступа, %

- Специальные технические средства и оборудование, обеспечивающие доступность
- в т. ч. для инвалидов по зрению
- в т. ч. для инвалидов по слуху
- в т. ч. для инвалидов с нарушением функций опорно-двигательного аппарата
- санитарно-гигиенические помещения



6. Статистические показатели числа граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде, переселенных в 2018, 2017, 2016 гг. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС): база официальной статистической информации. fedstat.ru (дата обращения: 15.04.2020).

7. Статистические показатели общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС): база официальной статистической информации. fedstat.ru (дата обращения: 25.06.2020).

8. Статистические показатели соотношения темпа ввода в действие жилых домов к темпу роста населения в 2018 г. // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС): база официальной статистической информации. fedstat.ru (дата обращения: 07.04.2020).

9. Статистический сборник «Транспорт России» // Федеральная служба государственной статистики: gks.ru (дата обращения: 07.04.2020).

10. Среда для жизни почти 77% городов России признана неблагоприятной. 1 ноября 2019 года. РБК: ежедн. интернет-изд. rbc.ru (дата обращения: 10.04.2020).

11. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей

## Высокий уровень загрязнения городской среды

Благоприятными для проживания остаются лишь 24% российских городов [10]. В 2018 году в 143 городах 56 млн человек дышали загрязненным воздухом (превышение одного параметра предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ), а в 37 городах (12,6 млн человек) были превышены максимальные значения по 10 ПДК [11]. В этом же году 62,3% жителей страны подвергались вредному воздействию химических, биологических, физических (санитарно-гигиенических) факторов.

Растет доля новых источников загрязнения городов: звуковых, световых, электромагнитных.

Сохраняется высокая динамика роста отходов производства и потребления. Запущенная в России «мусорная» реформа проходит с задержками, реализуется неравномерно по стране и сопровождается протестами против новой тарификации вывоза мусора.

Оценка качества городского воздуха, воды, почв и т. д. в основном производится по санитарно-гигиеническим показателям, которые дают лишь условную общую картину состояния городской среды, без дифференциации по районам города и его природным системам. Кроме того, санитарно-гигиенические нормы установлены исходя из влияния на организм человека и не учитывают воздействие на городскую биоту.

## Сохранение культурного и природного наследия в городах

В России с 2009 года действует «французская» модель охраны памятников, когда основные усилия направлены на сохранение лучшего. В случае России — памятников федерального значения.

Всего в российском Едином реестре объектов культурного наследия — 144 411 объекта. Из них 69 299 объектов — федерального значения: 54 233 памятника, 14 897 ансамблей, 169 достопримечательных мест [12]. При этом полномочия по их сохранению были переданы регионам вместе с субвенциями из федерального бюджета, которых существенно не хватает, — в 2015 и 2016 годах на это указали 20 регионов, а в 2017-м — 23 [13].

В результате 35% памятников (более 24 тыс. объектов) находятся в неудовлетворительном состоянии, в том числе около 5 тыс. — в аварийном, а 879 — в руинах. С памятниками регионального и местного значения ситуация еще хуже. Что касается сохранения природного наследия в городах, то найти обобщенную статистику по нему не удается. Вероятно, это связано с тем, что управление «зеленым» фондом фактически передано на муниципальный уровень. В России существует несколько правовых защитных статусов для подобных территорий — например, особо охраняемые природные территории местного значения или водоохранные зоны. Кроме этого, формируются «зеленые



среды Российской Федерации в 2018 году» // Министерство природных ресурсов и экологии РФ: сайт. [gosdoklad-ecology.ru](http://gosdoklad-ecology.ru) (дата обращения: 08.04.2020).

12. Бюллетень Счетной палаты РФ №6 (июнь) 2019 года // Счетная палата Российской Федерации: сайт. [C.88.audit.gov.ru](http://C.88.audit.gov.ru) (дата обращения: 08.04.2020).

13. Бюллетень Счетной палаты РФ №6 (июнь) 2019 года // Счетная палата Российской Федерации: сайт. [C.82-83.audit.gov.ru](http://C.82-83.audit.gov.ru) (дата обращения: 08.04.2020).

14. Евразийское региональное отделение всемирной организации «Объединенные города и местные власти»: сайт. [euroasia-ucgl.ru](http://euroasia-ucgl.ru) (дата обращения: 10.04.2020).

щиты» вокруг крупных городов, которые в перспективе могут объединить в себе все природоохранные статусы города.

## Повестка устойчивости городов и общественное участие

Городская повестка ЦУР не отражена в деятельности местных властей. Муниципальные программы социально-экономического развития не содержат специализированных задач достижения ЦУР II, но могут пересекаться в каких-то целевых ориентирах.

Органы местного самоуправления не представляют отчетность по достижению ЦУР и не участвуют в сборе данных по показателям. Вместе с тем города постепенно включаются в инициативы и партнерства, соответствующие задачам ЦУР II (например, более 100 поселений входят во всемирную организацию «Объединенные города и местные власти», которая является партнером ООН в реализации ЦУР на местах [14]), но эту практику нельзя считать достаточной.

Участие жителей в обсуждении вопросов городской тематики невелико. Вероятно, из-за непубличности планов по развитию городов, непонятности официальных документов для жителей, отсутствия требований обязательного учета мнения горожан. Фактически все формы участия ограничены возрастом совершеннолетия и не позволяют подросткам включаться в обсуждение развития города.

Отсутствие эффективного формата участия населения в развитии городов приводит к тому, что наиболее острые проблемы вызывают протестные действия — как единственную возможность для жителей повлиять на решения власти.

В некоторых городах создаются интерактивные сервисы по различным вопросам городской жизни: подача обращений и жалоб, проведение электронных опросов и сбор мнений. Однако многие пользователи отмечают неэффективность работы этих сервисов и говорят о манипуляции результатами.

## Рекомендации государству

- Полностью интегрировать ЦУР II и ее задачи в национальную политику и стратегии развития городов. Расширить возможности участия местных сообществ в определении приоритетов и принятии решений по развитию городов.
- Организовать повышение квалификации управленцев на региональном, городском и муниципальном уровнях в области устойчивого развития и устойчивого развития городов.
- Сохранять и поддерживать малые и средние города, обеспечив их стратегическое развитие на основе потенциала локальных сообществ, как один из принципов муниципальной политики.
- Разрабатывать и модернизировать стандарты качества, безопасности, доступности городской среды для повышения социальной ответственности застройщиков.
- Применять при строительстве объектов недвижимости и объектов социальной инфраструктуры требования «зеленых» стандартов строительства и технологии экологического строительства.
- Обеспечить выполнение обязательств государственных органов по сбору, обновлению, предоставлению открытых данных по каждому российскому городу на платформах Росстата и Единой межведомственной информационно-статистической системы, создать унифицированную систему сбора и регулярного обновления этих данных. Создать прозрачную и подотчетную систему принятия решений по развитию городов органами власти всех уровней. Отчитываться по достижению ЦУР на уровне городов.
- Активно привлекать экспертное сообщество и некоммерческие организации (НКО) для реализации мероприятий по достижению ЦУР II.



- Повысить доступность жилья за счет сокращения очередей получения социального жилья, повышения темпов переселения из аварийного фонда, строительства жилья, арендуемого у государства.
- Повысить инвестиции в городскую инфраструктуру, в том числе на основе государственно-частного партнерства.
- Повысить требования к качеству и безопасности общественных перевозок и сделать информацию о них более доступной, в том числе для лиц с ОВЗ. Обновлять общественный транспорт за счет электротранспорта. Включать велосипедную инфраструктуру в развитие транспортной сети городов.
- Использовать для оценки состояния окружающей среды параметры экологического мониторинга. Разработать Федеральный закон об охране и защите зеленых насаждений, одновременно создав специальный комитет по управлению зелеными насаждениями.
- Предусмотреть увеличение федеральных субвенций на охрану объектов культурного наследия.
- Для вовлечения граждан (в том числе несовершеннолетних) в принятие решений о развитии города и реализацию городских проектов использовать принципы «партнерства» и «делегирования полномочий» вместо «информирования» и «консультирования».

## Как гражданское общество может помочь

- Включить ЦУР 11 в стратегию и повестку своей деятельности. Продвигать задачи ЦУР 11 через СМИ.
- Участвовать в разработке показателей устойчивого развития городов, собирать и проводить мониторинг данных по достижению ЦУР 11.
- Развивать потенциал местных сообществ, вовлекать жителей в выявление проблем, определение векторов развития, разработку и реализацию стратегий развития городов.
- Проводить общественный контроль качества услуг общественного транспорта.
- Следить за качеством реализации градостроительных решений, контролировать соблюдение строительных стандартов и нормативов. Продвигать стандарты «зеленого» строительства (экодевелопмент).
- Проводить системный мониторинг качества окружающей среды города. Расширять набор интегральных критериев оценки городской среды за счет ландшафтного и экосистемного параметрирования.
- Проводить общественные кампании по борьбе за сохранение объектов культурного наследия.
- Вовлекать НКО, профессиональные сообщества, городских стейкхолдеров в разработку и формирование зеленых пространств (в том числе в формате мультисубъектных проектных офисов).
- Оказывать юридическую помощь при нарушении права граждан на благоприятную среду городов, права на жилье и других прав, реализуемых на уровне города.

Глава подготовлена:

Максим Черепанов, Мария Оборина, Денис Самойлов — Центр «ГРАНИ»

Ирина Шмелева — АНО «Институт стратегии устойчивого развития», Институт дизайна и урбанистики Университета ИТМО



# 12

## Переход к ответственному производству и потреблению: потенциал и препятствия

|   |             |
|---|-------------|
| <i>Национальный план и его реализация</i>     | <b>2.27</b> |
| <i>Участие региональных и местных властей</i> | <b>2.33</b> |
| <i>Доступность информации</i>                 | <b>1.73</b> |
| <i>Участие гражданского общества</i>          | <b>2.22</b> |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

**В** последнее время деятельность, направленная на достижение ЦУР 12 («Ответственное потребление и производство»), стала более активной. Государство принимает ряд мер и документов для перехода к более рациональным моделям производства и обращения с отходами.

В 2014 году в федеральном законодательстве были закреплены необходимость применения наилучших доступных технологий (НДТ) и приоритеты госполитики в области обращения с отходами. Был провозглашен приоритет максимального использования сырья, предотвращения и сокращения образования отходов и их переработки перед захоронением и сжиганием. В 2019 году стартовал федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)» в рамках нацпроекта «Экология».

Гражданское общество и бизнес развивают проекты и инициативы по разделному сбору и переработке отходов, шеринг-сервисы в сферах транспорта, продуктов питания, средств производства, одежды, детских игрушек и т. д., запускаются все новые магазины, работающие по принципу «ноль отходов».

Ряд крупных ритейлеров с 2017 года ввели плату за пластиковые пакеты, а также предлагают покупателям многоразовую фасовочную упаковку и дают возможность для покупки в свою тару.

В коммерческом секторе развиваются инструменты нефинансовой отчетности и корпоративной социальной ответственности. К середине 2019 года в Национальный регистр нефинансовых отчетов, созданный Российским союзом промышленников и предпринимателей, внесено 176 компаний и зарегистрировано 924 отчета. Развивается направление экологической сертификации. Например, становится все более востребованной национальная экомаркировка I типа «Листок жизни», которая оценивает безопасность товаров по всему жизненному циклу — от сырья до утилизации упаковки. На начало 2020 года экомаркировку «Листок жизни» имеют 209 наименований продукции и одна услуга.

Необходимость развития экологического туризма, внедрения принципов ответственного туризма и социальной ответственности бизнеса в регионах декларируются на государственном уровне.

## Ключевые проблемы и барьеры

г. Проект энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года (2019).  
minenergo.gov.ru

**К**лючевая проблема состоит в том, что многие из вышперечисленных планов и решений со стороны государства не соблюдаются. Серьезным препятствием на пути реализации ЦУР12 является доминирование экспортно-сырьевой модели развития и недостаточное развитие обрабатывающей промышленности и несырьевых секторов экономики.

### Ресурсная экономика России

Доля ископаемого топлива в энергетическом балансе России стабильно занимает около 85% [1], при этом углеводородная энергетика традиционно имеет мощнейшую поддержку в виде прямого и скрытого субсидирования — как на стадии производства, так и на стадии потребления энергии. В 2017 году объем прямых субсидий на стадии производства составил около 0,44 трлн руб. (около 2,5% от расходной части федерального бюджета).

Уход нефтяных компаний от полной финансовой ответственности за загрязнение окружающей среды в результате нефтеразливов, субсидии на транспортировку угля по железной дороге и другие аналогичные примеры — это фактически скрытое дополнительное финансирование отрасли. На стадии потребления энергии субсидирование в 2018 году составило порядка 1,21 млрд руб.

Отрицательный тренд — налоговое стимулирование нефтедобычи и другие льготы для инвесторов, планирующих реализовывать на арктических территориях новые проекты по добыче нефти.

Кроме того, через Договор о предоставлении мощности средства на развитие ветрогенерации и малых ГЭС были переданы пяти заводам по термическому обезвреживанию с когенерацией.

### Сокращение образования отходов и их переработка

В сфере обращения с твердыми бытовыми отходами на федеральном и региональном уровнях не принимается практических мер по реализации приоритетов госполитики по повторному использованию, сокращению и предотвращению образования отходов (отсутствуют планы и целевые показатели). Вместо этого активно лоббируется и поддерживается государством (в т. ч. через «зеленый» тариф) отрасль мусоросжигания, которой в законе отведен низкий приоритет (см. Рис. 13). Очередной этап «мусорной» реформы, стартовавший в начале 2019 года, пока не приносит должных результатов. Есть примеры уничтожения успешно действующей инфраструктуры для раздельного сбора отходов в ходе реализации реформы.

Нацпроект «Экология» в части обращения с отходами не содержит задач по сокращению и предотвращению образования отходов и их раздельному сбору. Он предусматривает лишь строительство мощностей по сортировке смешанных ТКО и их переработке (см. Рис. 12). В таком виде нацпроект «Экология» нарушает основные направления госполитики в области обращения с отходами и ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Принятие в конце 2019 года поправок в Закон № 89-ФЗ «Об отходах» приравнивает сжигание отходов к переработке (так называемой «энергетической утилизации»). Риск состоит в том, что поправки стимулируют сжигание оставшихся после сортировки отходов на экологически опасных предприятиях с производством дорогостоящей энергии и повышают выбросы парниковых газов. В таких условиях уровень материальной переработки, когда из отходов производятся новые товары, не будет расти, предотвращение образования отходов не станет приоритетом, а уровень социальной напряженности продолжит

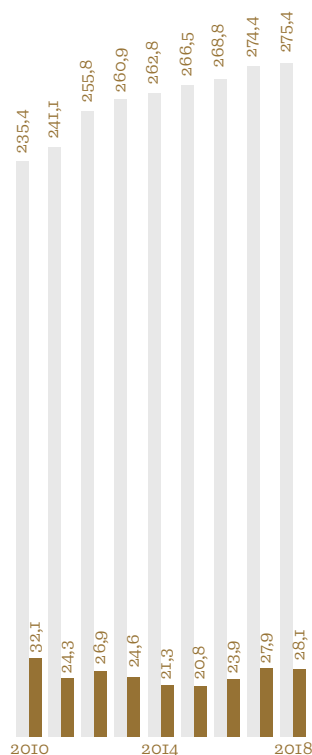
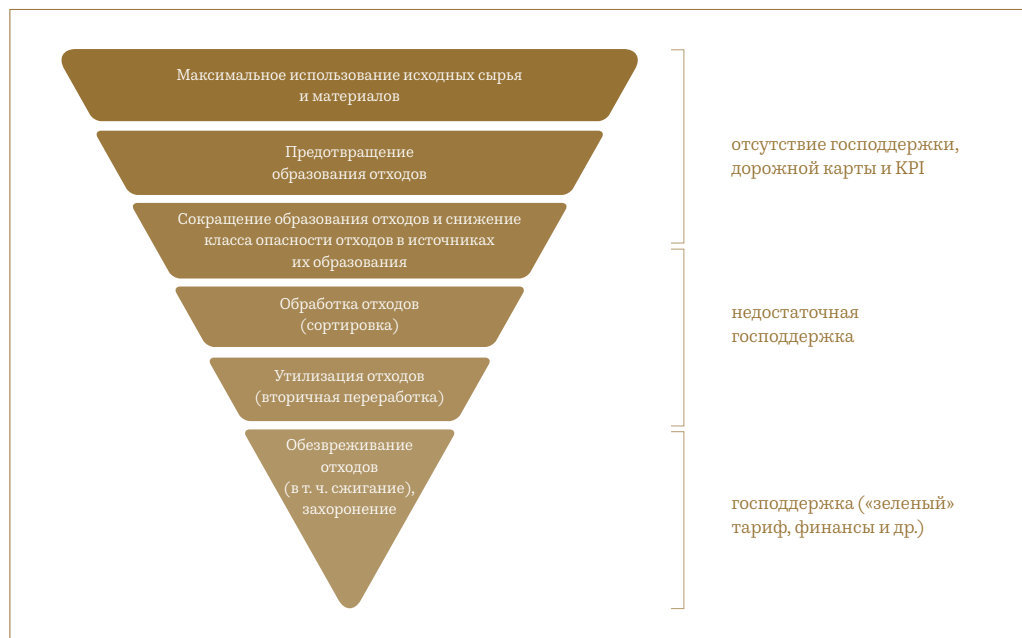


Рис. 12. Динамика вывоза ТКО в РФ (млн м³)

● Вывезено всего  
● в т.ч. на мусороперерабатывающие заводы



Рис. 13. Направления госполитики в области обращения с отходами в порядке приоритетов



2. Блоков И.П., Таргулян О.Ю., Усов Е.И. Накопленный вред окружающей среде: разрушение здоровья и бюджетов. Доклад Greenpeace, 2020. [greenpeace.ru](http://greenpeace.ru)

стремительно расти из-за последствий подмены понятий. Уже сегодня граждане России протестуют против появления в регионах каких бы то ни было мощностей по обращению с отходами из-за недоверия к действиям властей. В целом в обществе распространено мнение о провале «мусорной» реформы и высоко недоверие к новой системе обращения с отходами, в том числе из-за отсутствия прозрачности и недостатка коммуникаций.

Слабое внимание уделяется ликвидации накопленного экологического ущерба и утилизации опасных отходов, большая часть которых является отходами производства. Ежегодно в стране образуется около 100 млн тонн опасных отходов, при этом уже накоплено от 40 до 100 млрд тонн [2]. Существенная часть таких отходов не обезвреживается и не утилизируется, так как эта сфера плохо регулируется законодательством, а предприятия, ответственные за их образование, уходят от ответственности за ликвидацию отходов.

## «Зеленые» закупки и устойчивый туризм

Основными препятствиями для распространения государственных «зеленых» закупок являются отсутствие правового регулирования, закрепляющего их обязательность, и отсутствие единого перечня характеристик, позволяющего однозначно определить «устойчивость» тех или иных решений и соответствующих знаний у персонала.

Препятствием для развития устойчивого туризма является отсутствие поддержки объектов и субъектов малого и среднего бизнеса в этой сфере, отсутствие реально действующих моделей взаимодействия органов власти с местными жителями с целью создания эффективных экономических механизмов развития в соответствии с задачами ответственного производства и потребления, увеличения доходов местных сообществ при одновременном снижении вреда окружающей среде. В частности, российские особо охраняемые природные территории (ООПТ) сталкиваются с трудностями финансового, инфраструктурного, кадрового характера при попытке организации раздельного сбора отходов.

## Рекомендации государству

**Р**оссии необходимо радикально изменить экспортно-сырьевую модель развития страны для перехода к современной модели постиндустриального общества, опираться на человеческий и интеллектуальный капитал значительно более весомым, значимым для страны в целом.

*Для достижения существенных результатов по реализации*

*ЦУР 12 основное внимание необходимо уделить:*

- Развитию обрабатывающей промышленности, в том числе современных высокоэффективных производств
- Рациональному использованию первичных и вторичных ресурсов
- Развитию эффективных и чистых технологий, институтов экосертификации и экомаркировки
- Повышению энерго- и ресурсоэффективности, минимизации образования отходов, повышению ответственности промышленных компаний по ликвидации причиненного ими вреда

*Для этого органам государственной власти рекомендуется:*

- Обеспечить разработку и выполнение программ и мероприятий, которые сократят потери продовольствия.
- Создать благоприятные условия для создания и функционирования продовольственных банков.
- Внести соответствующие поправки в нормативно-правовые акты, запрещающие захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных к употреблению.
- Разработать комплекс мер, в том числе финансовых, стимулирующих предотвращение образования отходов, снижение их образования и повторное использование как наиболее приоритетный способ обращения с отходами согласно п.2 ст. 3 №89-ФЗ, включая НИОКР в соответствующих областях.

- Прекратить государственную поддержку сжигания отходов и перенаправить ее на создание инфраструктуры по предотвращению образования и переработке отходов.
- Принять исчерпывающие меры по развитию во всех субъектах РФ системы раздельного сбора опасных и пищевых отходов от населения и юридических лиц, обеспечив населению регионов необходимой инфраструктурой и установив региональные целевые показатели по росту переработки вторсырья.
- Пересмотреть Технические регламенты Таможенного союза с целью создания условий для реализации высших приоритетов госполитики в области обращения с отходами, в том числе в части повышения сроков эксплуатации продукции длительного пользования (ТРТС «О безопасности упаковки», «О безопасности игрушек», «О безопасности автотранспортных средств» и др.).
- Ввести запрет на использование неперабатываемых и трудноперерабатываемых тары и упаковки, заменить их многооборотными или легкоперерабатываемыми альтернативами.
- Ввести требование по повышению сроков эксплуатации продукции длительного пользования для достижения целевых показателей по снижению уровня образования отходов.
- Обязать коммерческие (в том числе FMCG-сектор, розничные сети) и госкомпании раскрывать и публиковать информацию о рациональном использовании ресурсов, включая образование отходов, пластиковое загрязнение; публиковать цели, план действий и индикаторы по устойчивым методам производства (в том числе по сокращению и предотвращению образования отходов).
- Усовершенствовать законодательство таким образом, чтобы препятствовать уходу промышленных компаний от ответственности за ликвидацию причиненного ими



вреда (как это происходит в настоящее время). Для этого необходимы поправки, которые позволят: исключить возможность отказаться от накопленных отходов при организации или ликвидации компании; обеспечить формирование финансовых резервов для ликвидации накопленного вреда на этапе проектирования предприятий; создать систему экологического страхования и иных финансовых институтов по ликвидации накопленного вреда; усилить ответственность физических и юридических лиц за невыполнение требований по ликвидации накопленного вреда.

- Обеспечить информирование о всех нововведениях в сфере обращения с отходами с помощью средств массовой информации на национальном и/или региональном уровнях.

*Для реализации устойчивой практики государственных закупок рекомендуется обеспечить:*

- Политические обязательства, цели, национальный план действий по внедрению государственных «зеленых» закупок (ГЗЗ), усиление правового регулирования, требование обязательного включения экологических критериев в госзакупки (в частности, приоритет продукции с применением вторсырья),

мониторинг и оценку соблюдения правил/правовых актов ГЗЗ

- Доступность разработанных экологических критериев и спецификаций

Необходимо обеспечить масштабное массовое информирование и просвещение жителей России всех возрастов об устойчивом развитии, образе жизни в гармонии с природой, ответственном потреблении и обращении с отходами — с помощью социальной рекламы, просветительских акций, СМИ, интернета и любых других доступных инструментов и каналов.

*Для развития устойчивого туризма рекомендуется:*

- Сделать обязательным обсуждение гражданским обществом задач, поставленных в Стратегии развития туризма, привлекать некоммерческий сектор к их решению (согласно Указу Президента Российской Федерации от 08.08.2016 г. № 398).
- Закрепить принципы социальной и экологической ответственности в сфере туризма и смежных с ним видах деятельности.
- Закрепить применение инвестиционного налогового вычета в сфере ответственного потребления и в сфере ответственного туризма в случае взаимодействия с НКО.

## Как гражданское общество может помочь

Организации гражданского общества обладают как большим опытом успешной реализации практических проектов и инициатив, так и инструментами, методиками и экспертизой практически по всем задачам ЦУР 12.

*В качестве основных рекомендаций для гражданского общества можно выделить следующие:*

- Развивать институт общественного экологического контроля и проекты по независимой оценке и мониторингу состояния окружающей среды.
- Тиражировать и масштабировать успешные проекты и эффективные методики по реализации ЦУР 12, развивая сотрудничество с бизнесом, СМИ, органами власти,

для в том числе для решения проблем на системном и общегосударственном уровне.

- Запускать новые программы, проекты, инициативы, способствующие развитию экопросвещения и повышению экологической культуры россиян, внедрению принципов циклической экономики, концепции «ноль отходов», развитию экологически ответственного туризма.
- Создавать и развивать коалиции и альянсы организаций гражданского общества для реализации подцелей ЦУР 12.
- Расширить сеть глобального партнерства по ЦУР 12, участвовать в работе международных объединений и коалиций работающих над достижением ЦУР 12.

Глава подготовлена:

Татьяна Честина —  
Межрегиональная экологическая общественная организация «ЭКА»

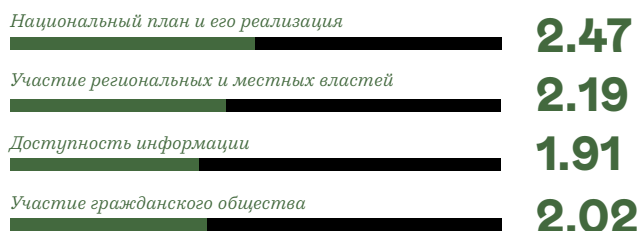
Антонина Евтешина —  
Гринпис России





# 13

## Изменение климата — проблема, ставшая актуальной для России



### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Доклад о климатических рисках на территории РФ, Климатический центр Росгидромета. Санкт-Петербург, 2017. 106 с. (дата обращения: 26.04.2020).

2. Названы две главные опасности для России от изменения климата. 10 марта 2020. РИА Новости (дата обращения: 26.04.2020).

В сентябре 2019 года Россия присоединилась [1] к Парижскому соглашению, став его полноправным участником. В январе 2020 года Правительством РФ был утвержден национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменению климата на период до 2022 года [2].

В начале апреля 2020 года в правительство внесена очередная версия законопроекта о государственном регулировании выбросов и поглощений парниковых газов.

В середине марта 2020 года Министерство экономического развития РФ направило на согласование в министерства и деловые объединения Стратегию долгосрочного развития РФ до 2050 года с низким уровнем выбросов парниковых газов [3]. В документе предложена новая цель по снижению выбросов парниковых газов в РФ на 2030 год — на 33% от уровня 1990 года (включая поглощение лесами). В ближайшее время она будет законодательно зафиксирована и представлена в ООН Россией как стороной Парижского соглашения. По последним данным (2017 г.), выбросы парниковых газов в России на 32% ниже уровня 1990 года без учета сектора землепользования и лесов (LULUCF) и на 49% ниже при его учете.

Ряд российских регионов много лет ведут учет выбросов парниковых газов или разрабатывают стратегии адаптации к изменению климата (Москва, Санкт-Петербург, российская часть Баренц-региона, Калужская область, Свердловская область и другие). Москва стала единственным российским городом, вошедшим в инициативную группу городов по вопросам изменения климата С40. В столице прошли уже три Климатических форума городов [4], на которых рассматривались вопросы снижения выбросов и адаптации к изменениям климата на субнациональном уровне. Продолжает свою работу созданное в 2015 году Российское партнерство за сохранение климата [5], объединяющее компании, обеспокоенные вопросами климатических изменений и мер климатического регулирования и прилагающие усилия к снижению выбросов парниковых газов.

3. Постановление Правительства России от 21 сентября 2019 года № 1228 (дата обращения: 26.04.2020).

Тема изменения климата становится все более актуальной в обществе — в вузах появляются соответствующие курсы, общественные организации проводят образовательные и просветительские мероприятия, разрабатывают образовательные программы для школьников и климатические планы для школ, все большее внимание теме уделяют средства массовой информации, а также новые медиа (блогеры, пользователи социальных сетей), растет число общественных организаций, движений и инициатив, работающих с темой.

По данным всероссийского опроса «Отношение населения к изменению климата, ВИЭ и энергосбережению», проведенного «РОМИР» в ноябре 2019 года, 76% опрошенных замечают изменения климата, 35% признают изменения климата реальной угрозой, 56% признают, что изменения климата вызваны в том числе деятельностью человека, 55% говорят, что изменения климата увеличивают частоту, продолжительность и интенсивность экстремальных погодных явлений, 48% называют причинами изменений климата сжигание угля, нефти и газа.

## Ключевые проблемы и барьеры

### Адаптация к опасным климатическим явлениям

Согласно оценкам Росгидромета [6], на территории России потепление климата происходит примерно в 2,5 раза интенсивнее, чем в среднем по земному шару: в период 1976–2016 гг. оно составило 0,45 °С за каждые 10 лет. По данным Росгидромета, за период 1990–2000 гг. на территории России ежегодно фиксировалось 150–200 нанесших ущерб опасных гидрометеорологических явлений. В последующие годы их число выросло до 250–300 ежегодно, а с 2007-го в среднем раз в два года число таких явлений превышало 400. При этом в течение двух последних десятилетий они оказались более интенсивными и разрушительными, чем когда-либо.

По оценкам группы российских ученых, к 2050 году ущерб экономике России от таяния вечной мерзлоты составит 8,5% ВВП [7]. «Российские исследования прямых и косвенных последствий изменения климата для экономики страны на период до 2030 г. говорят об угрозе потерь в среднем в год до 1–2% ВВП. При этом на отдельных территориях этот показатель может быть существенно выше и достигать до 4–5% регионального ВВП» [8].

В России начата работа в этом направлении. В частности, в рамках утвержденного национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменению климата на период до 2022 года в стране будут разработаны региональные и секторальные планы адаптации (включая анализ рисков и обзор потребностей).

### Стратегии по смягчению изменения климата

Для России актуальна проблема «справедливого перехода». Имеется в виду адаптация ряда регионов, основу экономики которых составляет добыча ископаемого топлива, к изменению мирового энергетического контекста.

Введение социально-ориентированной «цены на углерод» способствовало бы более справедливому распределению доходов от энергетического сектора, в том числе на социально-экономическое развитие местных сообществ и на охрану окружающей среды.

Крайне важной для РФ является также синхронизация приоритетов и целей климатической политики с прочими планами и стратегиями социально-экономического развития, в том числе энергетического сектора, сельского и лесного хозяйства, здравоохранения,



4. Проект Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (дата обращения: 26.04.2020).

5. Распоряжение от 25 декабря 2019 года № 3183-р (дата обращения: 26.04.2020).

6. Риска потерять до 2% ВВП из-за изменения климата, Россия планирует развивать «зеленую» экономику // Мосты. Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии, 03.07.2015 (дата обращения: 26.04.2020).

7. Российское партнерство за сохранение климата (дата обращения: 26.04.2020)

8. III Климатический форум городов, Москва, 4–5 сентября 2019 года (дата обращения: 26.04.2020).

транспортной отрасли, строительства. Также важна разработка долгосрочных стратегий замещения ископаемых видов топлива как на национальном, так и на региональном уровне. Наконец, ключевым вопросом для РФ как крупнейшего мирового производителя и экспортера ископаемого топлива остается задача снижения зависимости экономики страны от добычи и экспорта угля, нефти и природного газа. В частности, реализация другими странами мер по декарбонизации их экономик (в рамках обязательств по Парижскому соглашению или в соответствии с требованиями внутривострановых мер углеродного регулирования) также может нести угрозу для будущего экономики России, благосостояния граждан страны и перспектив устойчивого развития добывающих регионов.

## Просвещение, распространение информации об изменении климата

В РФ на государственном уровне по-прежнему крайне мало программ информирования о проблеме изменения климата. Основы климатических изменений не включены в обязательную школьную программу. В средних специальных учебных заведениях и вузах (для неспециалистов) курсы о физической основе изменения климата и о мерах реагирования на проблему (снижение выбросов и адаптация) также проводятся, как правило, на добровольной основе.

Учитывая глобальный масштаб проблемы, предлагается поддержать разработку и реализацию образовательных программ (в том числе с участием общественности) в области изменения климата для образовательных учреждений разных уровней. Также предлагается поддержать просветительские программы для специалистов различных отраслей, в том числе органов государственной власти, муниципального управления, ЖКХ.

В отдельных публикациях средств массовой информации проблема изменения климата отрицается, поэтому представители общественности предлагают налаживать диалог с журналистами, проводить образовательные тренинги по вопросам климата для журналистов и блогеров.

## Международное сотрудничество

РФ является добровольным донором Зеленого климатического фонда. Кроме того, совместно с Программой развития ООН Россия поддерживает проекты по развитию систем предупреждения, ликвидации последствий стихийных бедствий, повышению возможностей адаптации для ряда малых островных развивающихся государств Тихого океана.

Российская общественность призывает правительство увеличить помощь развивающимся странам в вопросах климата, в том числе в сферах образовательного и научно-технического сотрудничества. Предлагается выстроить эффективную «народную дипломатию» по вопросам снижения воздействия на климат, адаптации к климатическим изменениям, распространения информации о проблеме.

Общественность призывает усилить участие России в международном сотрудничестве по исследованиям потепления и закисления морей и океанов и их роли в углеродном балансе планеты.

## Рекомендации государству

- Пересмотреть цель снижения выбросов парниковых газов на 2030 год и принять более амбициозную, без учета поглощения лесами. Принять отдельную цель по поглощению углерода лесными экосистемами и водно-болотными угодьями. Включить в учет поглощений неучтенные и неуправляемые леса (на сельскохозяйственных землях, городские леса и др. — более 60 млн га).
- Повысить амбициозность национальной Стратегии низкоуглеродного развития до 2050 года, выбрав в качестве ориентира ограничение потепления планеты на 1,5°C.
- Принять Федеральный закон «О государственном регулировании выбросов и поглощений парниковых газов...», предполагающий активные действия по сокращению выбросов парниковых газов, в том числе скорейшее введение обязательной отчетности компаний и регионов по выбросам, применение платежей за выбросы парниковых газов.
- Разработать и принять нормативно-методическую базу для формирования и реализации климатических планов субъектов РФ и муниципалитетов, включающих как низкоуглеродное развитие, так и адаптацию. Сформировать региональные рабочие группы с участием общественности для разработки и реализации планов адаптации.
- Поддерживать развитие программ экологического страхования, в том числе на случай неблагоприятных последствий изменения климата.
- Запретить строительство в районах с выраженной вечной мерзлотой крупных объектов, работа которых приведет к изменениям мерзлотного режима или станет причиной выброса в атмосферу значительных объемов парниковых газов. Запретить размещение таких объектов на особо ценных и уязвимых природных территориях или в непосредственной близости от них, на территориях традиционного природопользования коренных народов.
- Создать национальный кадастр источников выбросов парниковых газов (по регионам), региональные и муниципальные кадастры (по компаниям, по предприятиям).
- Обеспечить научно-исследовательские институты поддержкой для проведения исследований в области изменения климата.
- Трендом развития страны должно стать не только развитие климатически дружелюбного «зеленого» имиджа отдельных кампаний, но и «озеленение» всей экономики и всех сфер жизни в России.
- Создать в РФ механизмы согласования мнений всех заинтересованных сторон в принятии решений в таких областях, как:
  - стратегия развития энергетики в России в целом,
  - реализация и оценка эффективности программ адаптации к изменению климата,
  - мониторинг социально-экологических последствий деятельности в области энергетики,
  - выполнение компенсационных и реабилитационных мер, планирование, деятельность и вывод из эксплуатации энергетических объектов,
  - разрешение гражданским активистам проводить пикеты, митинги и марши с целью привлечения общественного внимания к климатическому кризису.



- Улучшить ситуацию в сфере просвещения, распространения информации о последствиях изменения климата. Повышать внимание к проблеме изменения климата среди населения страны путем объективного освещения темы в государственных СМИ. Развивать программы климатического образования, интегрировать их в образовательные программы и стандарты.
- Разработать государственную программу помощи наиболее уязвимым слоям населения в связи с негативными последствиями изменения климата, уделив особое внимание арктическому региону и коренным малочисленным народам Севера. Проводить работы по адаптации к изменению климата в регионах, уделяя особое внимание нуждам людей с низким доходом и людей, проживающих в зонах наибольшего риска.

## Как гражданское общество может помочь

**Г**ражданское общество должно и может помочь государству в достижении данной ЦУР.

*Среди конкретных форм возможного участия предлагаются следующие:*

- Участие групп общественности (зарегистрированные общественные объединения, незарегистрированные инициативы, представители коренного населения, молодежи и т. д.) в формировании приоритетов, реализации и мониторинге мер климатической политики, включая меры в области снижения выбросов парниковых газов, адаптации, реагирования в чрезвычайных ситуациях.
- Общественное наблюдение за последствиями изменения климата на местном уровне. Участие представителей гражданского общества в экспертизах, выработка рекомендаций.
- Создание, в том числе с участием НПО, образовательных и просветительских программ о проблеме изменения климата для разных групп населения. Взаимодействие с государственной системой образования для внедрения этого компонента в образовательные программы.
- Содействие внедрению на практике «климатически дружелюбного» низкоуглеродного стиля жизни (энергоэффективность, энергосбережение, потребительский выбор) на личном и местном уровнях.
- Развитие международного сотрудничества в области климата между представителями гражданского общества РФ и других стран. Изучение и распространение опыта климатических действий других стран и местных сообществ.



Глава подготовлена:

Ангелина Давыдова —  
АНО «Бюро экологической  
информации»

# 14

## Роль России в сохранении Мирового океана и его обитателей

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.28 |
| Участие региональных и местных властей | 2.20 |
| Доступность информации                 | 1.89 |
| Участие гражданского общества          | 1.89 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. В центральной части Арктики запретили ловить рыбу. 4 октября 2018. «Гринпис» в России.

2. Международный кодекс для судов, эксплуатирующийся в полярных водах (Полярный кодекс)

3. АНТКОМ создаст самый большой морской охраняемый район в мире. 28 октября 2016. Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

**Н**ацпроект «Экология» включает важные направления для достижения ЦУР 14 («Сохранение морских экосистем»): например, эффективное обращение с отходами производства и потребления, снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, экологическое оздоровление водных объектов.

Россия активно работает на международном уровне над реализацией ЦУР 14. В 2018 году РФ, Евросоюз, Канада, Китай, США, Япония, Исландия, Дания и Южная Корея решили не начинать коммерческое рыболовство в центральной части Северного Ледовитого океана. Как ожидается, соглашение об этом будет действовать в течение 16 лет. Согласно документу, вылов рыбы остановлен на территории площадью 2,8 млн кв. км (сопоставимо с площадью Средиземного моря). Соглашение вводится в качестве превентивной меры: в центральной части Арктики промышленное рыболовство не ведется [1].

В 2017 году вступил в силу Международный кодекс для судов, эксплуатируемых в полярных водах (Полярный кодекс), который действует и для российских судов. Полярный кодекс предназначен не только для повышения безопасности мореплавания — он должен серьезно уменьшить влияние людей на окружающую среду в отдаленных и уязвимых полярных районах [2].

Россия в 2016 году в рамках Конвенции по сохранению морских живых ресурсов Южного океана и Антарктики (АНТКОМ) согласовала создание самого большого в мире Морского охраняемого района в море Росса в Антарктике, что позволило защитить его уникальную морскую экосистему [3, 4].

С 2016 года действует Соглашение ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, которое подписала и Россия. Соглашение противодействует незаконным поставкам рыбы и морепродуктов на международные рынки через морские порты [5].

С 2016 года запрещена добыча тихоокеанских лососей дрейферными сетями, которые называют «стенами смерти», шириной около 30 м и высотой до 12 м. Сети ставились на пути миграции тунцов, лососей, китов, других мигрирующих животных. Молодь, проходя через ячейки дрейфера, гибла от ран [6].

Из позитивных явлений отметим также то, что в Арктике, в территориальных водах России, будет увеличена площадь охраняемых природных зон и акваторий [7]. Количество научных экспедиций в морях Российской Федерации и ключевых районах Мирового океана значи-



тельно увеличилось [8]. Под давлением общественности и СМИ произошел выпуск из «китовой тюрьмы» белух и косаток, а плотоядную косатку внесли в Красную книгу РФ [9]. Кроме того, Росприроднадзор не утвердил квоты на вылов морских млекопитающих [10], которые используются в океанариумах и дельфинариях.

Принятый в конце 2018 года закон «Об ответственном обращении с животными» запретил деятельность передвижных дельфинариев [11].

## Ключевые проблемы и барьеры

4. Керри поблагодарил РФ за создание крупнейшего морского заповедника в море Росса. 12 ноября 2016.

5. Деятельность ФАО по достижению ЦУР 14. Сохранение здоровья океанов для обеспечения продовольственной безопасности, питания и жизнеспособности общин // ФАО.

6. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития ООН и Россия // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

7. Минприроды: площадь особо охраняемых природных территорий в Арктике будет увеличиваться. 29 марта 2017. Сайт информационного агентства ТАСС.

8. Добровольный национальный обзор об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Национальные проекты напрямую не затрагивают ЦУР 14, только косвенно — через проект «Экология». В повестке развития России до 2024 года меры по повышению экологической устойчивости природопользования в отношении морских ресурсов в числе приоритетных не значатся [12]. Управление использованием морскими ресурсами в России осуществляется на основе отраслевого подхода, при котором каждый участник рынка стремится к максимальной прибыли и не учитывает ни состояние экосистемы, ни возможные риски, связанные с потерей или ущербом для морских экосистем [13]. С увеличением антропогенной нагрузки со стороны нефтегазового сектора, судоходства, рыболовства, туризма все более важными задачами становятся сохранение наиболее ценных и уязвимых акваторий, охрана биоразнообразия и защита морских экосистем. В Российской Федерации функции государственного управления морской деятельностью распределены между целым рядом министерств, при этом ни для одного из них сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов не является приоритетным направлением деятельности [14].

## Загрязнение морских территорий России

Основные загрязнители водных объектов России — это фенолы, нефтепродукты, соединения разных металлов (железа, меди, цинка, магния, алюминия и марганца), сульфаты, хлориды и метанол. Кроме того, обнаружены загрязнения соединениями никеля, кадмия, лигносульфонатами, фторидами и дитиофосфатами. Статистика загрязнения вод показывает, что уровень ПДК данных веществ превышает норму в 10–30 раз [15].

Многие предприятия используют устаревшие очистные сооружения, которые не справляются с нагрузкой по очистке сточных вод. Дополнительные проблемы создает нефтедобыча, а также захороненные радиоактивные отходы.

Сложная радиационная обстановка наблюдается на ядерном полигоне в Карском и Баренцевом морях, где было захоронено множество контейнеров, 17 реакторов, несколько АПЛ и отсек с тремя реакторами, принадлежавшими ледоколу «Ленин» [16].

Ученые также «засекли» загрязнение российской части Баренцева моря микропластиком. Пробы воды у острова Шпицберген показали содержание микропластика на уровне 10 тыс. частиц на кв. км, в то время как у Новой Земли концентрация достигала 1 млн частиц на кв. км. Для сравнения: в субтропических зонах океана, где круговороты формируют целые острова из микропластика, концентрация составляет 1,3 млн частиц на кв. км. То есть концентрации в Баренцевом море сопоставимы с самыми загрязненными территориями планеты [17].

## Незаконный, несообщаемый и нерегулируемый (ННН) промысел

Наиболее остро проблема ННН-промысла стоит на Дальнем Востоке России, что подтверждается статистикой пограничных органов. Так, в 2014 году на морских направлениях



9. Команда Кусто поблагодарила Дмитрия Кобылкина и Правительство России за включение плотоядной косатки в Красную Книгу РФ. 20 апреля 2020. Минприроды России.

10. Росприроднадзор не одобрил квоту на вылов дельфинов и белух. 28 сентября 2019. Сетевое издание «Сахалин и Курилы»

11. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

12. Kolmar O., Sakharov A. (2019) Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia. International Organizations Research Journal, vol. 14, no 1, pp. 189–206 (in English)

13. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития ООН и Россия // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

14. Распоряжение Правительства РФ от 30 августа 2019 г. № 1930-р «О Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года»

15. Статистика загрязнения вод.

16. Захоронение РАО и ОЯТ в морях 30 августа 2002. Беллона. 17. Замусоренность Баренцева моря оказалась сравнима с самыми загрязненными акваториями Земли. 6 марта 2020. Сайт информационного агентства ТАСС.

17. Замусоренность Баренцева моря оказалась сравнима с самыми загрязненными акваториями Земли. 6 марта 2020. Сайт информационного агентства ТАСС. nauka.tass.ru

18. Проблема незаконного, несообщаемого, нерегулируемого (ННН) промысла водных биоресурсов в России // Политическое образование.

Российской Федерации за нарушение законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов было задержано 77 российских и иностранных судов, 72 из них были задержаны в Тихоокеанском регионе. Также в 2014 году из незаконного оборота в районах промысла, в российских портах и в ходе рейдов по проверке прибрежного рыболовства (в том числе на рыбопромысловых участках) было изъято 2,541 тыс. тонн водных биоресурсов (ВБР), из которых 2,417 тыс. тонн, то есть 95%, — в Тихоокеанском регионе (в 2013 году — 91%, в 2012-м — 76%). Из возбужденных в 2014 году 344 уголовных дел по статьям 256 (Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов) и 253 (Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации) 185 дел были в Тихоокеанском регионе [18]. Начиная с 2013 года, армада браконьерских кораблей из Северной Кореи вторгается в территориальные воды России на Дальнем Востоке [19].

В целом Россия теряет до \$1 млрд в год из-за нелегального промысла морепродуктов [20]. В зоне РФ подорваны запасы камчатского краба, трески, палтуса и др. в ряде бассейнов [21].

Еще одной проблемой является вылов морских млекопитающих для «культурных» целей — точнее, для цирков, океанариумов и т. п. Никакими государственными службами контроль во время процесса добычи и транспортировки морских млекопитающих не осуществляется.

## Инвазивные виды

Вызванные антропогенной деятельностью биологические инвазии являются экологической проблемой глобального характера и представляют собой серьезную угрозу экологической безопасности России. Ярким примером служит ситуация с камчатским крабом в Баренцевом море. Будучи всеядным и эффективным хищником, камчатский краб уничтожает местные виды ракообразных, иглокожих (морских ежей) и моллюсков, что вызывает тревогу природоохранных организаций. Растущая популяция камчатских крабов с потрясающей скоростью уничтожает исходные флору и фауну Баренцева моря. Краб повреждает рыболовные снасти, что мешает рыболовству [22].

## Закрытые данные и сотрудничество

В России существует Единая государственная система информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО). Операторами ЕСИМО являются 20 центров данных. Несмотря на это, найти объективную информацию о текущем состоянии дел затруднительно.

Согласно рекомендациям международных экспертов, к 2030 году 30% Мирового океана должны стать морскими охраняемыми районами, а остальные 70% должны управляться на основании эффективного и устойчивого подхода.

Океан — это 71% поверхности планеты. 45% — открытый океан — часть пространств Мирового океана, находящаяся вне юридической компетенции прибрежных стран. Именно поэтому задачи ЦУР 14 только частично могут быть обеспечены в рамках национальной юрисдикции. Большая часть работы находится в рамках международных отношений. При этом к ЦУР 14 стремится множество различных заинтересованных сторон, действующих в самых разных масштабах, от национальных правительств до транснациональных корпораций, местных и международных НПО, небольших деревень и многих других. Довольно трудно организовать совместную работу всех заинтересованных сторон в нужное время и в нужном месте для решения сложных проблем потепления и окисления океана, перелова рыбы, борьбы с мусором и создания международной сети морских охраняемых районов, которая должна обеспечить оздоровление подводных экосистем и сохранение биоразнообразия [23].

## Рекомендации государству

19. *Exclusive: Investigating how North Korean fishermen plunder foreign waters.*

20. *ННН-промысел на Дальнем Востоке сократился, но не прекратился. 7 октября 2016. Остановим крабовую мафию.*

21. *Роль Российской Федерации в борьбе с ННН промыслом. ВНИРО.*

22. *Камчатский краб [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [sevin.ru](http://sevin.ru) (дата обращения: 30.04.2020).*

23. *Sustainable Development Goal 14: Life Below Water // Ocean Unite.*

**Д**ля реализации ЦУР 14 необходимо назначить или создать государственный орган/департамент по сохранению и рациональному использованию океанов, морей и морских ресурсов, который сможет объединить множество различных заинтересованных сторон и найти компромиссы.

Также для реализации ЦУР 14 в Морской стратегии РФ до 2030 года следует уделить большее внимание именно вопросу сохранения океанов и морей, как в пределах территориальных вод, так и в открытом океане [24].

### *Для сокращения и предотвращения загрязнения морской среды необходимо:*

- Выполнить обязательства в рамках нацпроекта «Экология».
- Ввести запрет на микропластик в товарах.
- Очищать сточные воды от микропластика.
- Не допускать попадания мусора в моря, очистить реки от мусора.
- Следить за обращением со всеми отходами и сточными водами на предприятиях и водном транспорте, и в территориальных водах, и в открытом океане.
- Последовательно переходить на использование «зеленой химии» во всех областях промышленности, в сельском хозяйстве, в быту.
- Выполнить обязательства, принятые в рамках Парижского соглашения по климату, чтобы предотвратить закисление океана.
- Развивать добровольную сертификацию рыбопроизводства.
- Улучшить национальную систему отслеживания легальности происхождения продукции.
- Обеспечить сбор и утилизацию судового мусора и отработанных орудий лова.
- Поддержать создание сети морских природных парков и морских охраняемых районов — как в границах территориальных вод, так и в открытом океане. С тем чтобы к 2030 году 30% Мирового океана и, в ближайшее время, 35% Южного океана находились под охраной.
- Пересмотреть и доработать стандарты по предотвращению и ликвидации нефтеразливов с учетом изменения климата.
- В рамках работы Российской Федерации на заседаниях международных конвенций (СИТЕС, Боннская, МКК и прочих) поддерживать меры по борьбе с браконьерством и ННН-промыслом, поддерживать предложения по улучшению мер защиты морских млекопитающих, рыб и птиц.

## Как гражданское общество может помочь

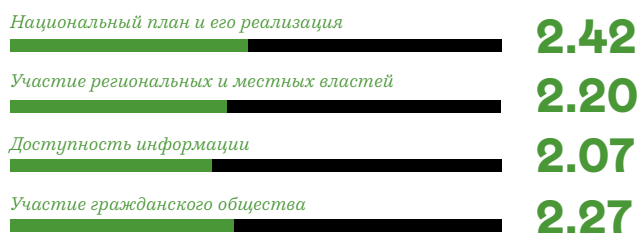
Глава подготовлена:

Елена Жаркова —  
Коалиция по Сохранению  
Южного океана и Антарктики

- Активная просветительская работа — как среди населения, так и среди бизнеса и представителей власти
- Выступления экспертов при обсуждении и создании единого государственного подхода и программы Российской Федерации по реализации ЦУР 14
- Присутствие наблюдателей на международных встречах, где принимаются важные для достижения ЦУР 14 решения

# 15

## Экосистемы суши России — не капитал, а основа жизни



### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Ежегодник состояния экосистем поверхностных вод России (по гидробиологическим показателям), 2016 / под научной редакцией В. М. Хромова — М., Росгидромет, 2017. — 191 с.

2. Блоков И. П. Окружающая среда и ее охрана в России. Изменения за 25 лет. — М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2018. — 422 с.

**П**риродно-ресурсный потенциал России — запасы пресных вод, лесов, нетронутые экосистемы с 20% эндемичных видов — имеет глобальное значение. В стране более 2,5 млн рек и 2 млн озер, поверхность которых превышает 350 тыс. кв. км [1]. Традиционной и эффективной формой сохранения биоразнообразия является система особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Их общая площадь в России составляет 241,2 млн га, а общее число — около 12 тыс., и оно растет [2]. Покрытая лесами площадь на землях всех категорий составляет 890 млн га, включая 22% малонарушенных лесов — эталонов видового и экосистемного разнообразия. Их планируется сохранять в качестве Национального наследия [3].

В 2013 году в стране были приняты Основы государственной лесной политики. Ключевую роль в ней играют предприятия-арендаторы: площади сертифицированных лесов в аренде превысили 48 млн га [4]. Утверждены законодательные изменения, направленные на: создание системы учета древесины, защиту лесов от вредителей и болезней, борьбу с пожарами, создание лесопарковых зеленых поясов, использование недревесных ресурсов, комплексные рекреационные и экосистемные услуги. Оценка экосистемных услуг сухопутных ландшафтов России — \$28–240 на 1 га в год [3].

Согласно Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года, принимаются меры по рациональному использованию земельных ресурсов. В частности, проводятся работы по рекультивации деградированных земель, реабилитации территорий, восстановлению популяций животных и растений [5]. Важными для сохранения биоразнообразия являются Стратегия сохранения редких видов до 2030 года и План мероприятий по ее реализации. Регионами России разрабатываются Схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий, проводится инвентаризация угодий, оценка их емкости и правил охраны. В законодательстве предусмотрены жесткие наказания за незаконную добычу и продажу редких животных и дериватов [6].

Большое внимание уделяется изучению биологических инвазий — одной из главных угроз регионам с высоким биоразнообразием. К ним относятся горные леса Кавказа, животный мир Прибайкалья, флора и фауна уссурийской тайги. Специального внимания требуют городские леса и зеленые зоны, где инвазивные виды вытесняют местные. Россия выполняет международные обязательства по контролю чужеродных видов в рамках Конвенции 1992 года. Ведутся научные исследования, создан перечень 100 самых опасных инвазий, разработаны ГИС-технологии их мониторинга. База данных «Чужеродные виды на территории России» включена в основные международные базы. В ряде регионов действуют программы по контролю самого известного инвазивного вида — борщевика Сосновского [7].

## Ключевые проблемы и барьеры

3. *Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» от 15 апреля 2014 года № 318 (ред. от 31.03.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — Выпуск № 18. — Ст. 2164.*

4. *Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года // Президент России. (дата обращения: 02.10.2018).*

5. *О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.*

6. *Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году» // Минприроды России, НПП «Кадастр». — 2018.*

7. *Гниненко Ю. И. Инвазии чуждых видов в лесные сообщества // Экологическая безопасность и инвазии чужеродных организмов. Сборник материалов Круглого стола Всероссийской конференции по экологической безопасности России (4–5 июня 2002 г.). М.: ИПЭЭ им. А. Н. Северцова, IUCN (МСОП), 2002. С. 65–74.*

## Охрана лесов и земель

В 2006–2008 годах были предприняты попытки улучшить ситуацию с использованием природных ресурсов, пересмотрены базовые кодексы — Градостроительный, Земельный, Лесной, Водный. Однако передача полномочий по управлению федеральными ресурсами в регионы (лес, животный мир) и муниципалитеты (сельскохозяйственные земли) с сохранением за центром прав на распределение ресурсной ренты привела к противоположным последствиям: укрепились коррупционные схемы, усилился хозяйственный прессинг на ценные природные комплексы. Усилия общества по сохранению достижений 1990-х в сфере нормотворчества и развития институтов не принимались властями, их решения либо искажали замысел, либо вели к обратным результатам [2].

Попытки правительства развить переработку древесины путем повышения экспортных пошлин на круглый лес и создания приоритетных инвестпроектов имели неоднозначные результаты [8]. Объемы переработки несколько повысились, но большинство операторов проектов под видом ухода вели разорительные рубки в защитных и малонарушенных лесах. Вместо переработки круглый лес продолжали вывозить в Китай [9]. С повышением пошлин страна потеряла ряд рынков, а в самих лесах массовые нарушения правил стали провоцировать пожары, масштабы которых официальная статистика занижает (по оценкам Greenpeace — в 2–6 раз) [10].

До сих пор нет правового механизма для ведения лесного хозяйства на заброшенных сельскохозяйственных землях, хотя площадь таких лесов составляет 12% от площади лесов РФ. Попытки оптимизировать систему платежей за загрязнение среды в последние годы всегда приводили лишь к ослаблению допустимых порогов (повышению ПДВ и ПДК) [11].

Эффективным инструментом защиты экосистем суши и водных ресурсов является система санитарно-защитных и охранных зон вокруг промышленных объектов — добывающих и перерабатывающих. Однако попытки правительства заменить старые нормативы ведомственными стандартами, техусловиями, техрегламентами привели к ослаблению и без того беспомощной системы государственного контроля воздействия на природные комплексы. В России не существует ни государственной стратегии, ни специального учреждения, которое занималось бы биологическими инвазиями. Закон о карантине не предполагает борьбу с уже распространяющимися видами [7].

В 2019 году был запущен процесс по усовершенствованию порядка получения экологически опасными предприятиями согласований от многочисленных ресурсных и надзорных ведомств — проект системы Комплексных экологических разрешений (КЭР). Однако он фактически столкнулся в жестком противостоянии природоохранное сообщество и могущественные бизнес-ассоциации. В итоге процесс затянулся до карантинной весны 2020 года, и есть серьезные опасения, что аргументы бизнеса после экономического провала в период пандемии смогут значительно ослабить всю сложную систему экологического контроля в стране. Об этом прямо заявило в апреле руководство РСПП.

## Территории опережающего развития (ТОР) и особо охраняемые природные территории (ООПТ)

За 20 лет индустриальный пресс на ООПТ России превратился в серьезную угрозу. Нехватка средств на кадастровый учет ООПТ ведет к раздаче в их границах участков под вырубку, застройку, добычу полезных ископаемых и элитную охоту. Таких примеров и судебных историй множество [12].



8. Сведения о защите лесов за 2017 год // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Главный межрегиональный центр. — 2018.

9. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 143 «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва». (Рабочий документ ОС МПР РФ — май 2020).

10. Охрана лесов от пожаров в 2018 году: задачи, проблемы и пути их решения // Совет Федерации Федерального собрания РФ. — 2018.

В конце нулевых годов был принят закон о ТОРах на Дальнем Востоке с набором льготных режимов, распространенных позже на всю страну. ТОРы, утвержденные правительством, со включенными в них природными комплексами, стали не только точками притяжения инвестиций, но и примером экологической бесконтрольности [13].

В стратегических и нормативных документах правительство ограничивается лишь декларациями о необходимости учета социально-экологических факторов при освоении территорий. На деле эти декларации не обеспечены экономическими и правовыми стимулами.

*Для реализации ЦУР 15 в России стоит обратить внимание на следующие проблемы:*

- Отсутствие эффективных инструментов влияния граждан на процесс выработки и принятия экологически и социально значимых решений.
- Негласный приоритет Гражданского и Земельного кодексов над ресурсными законами (лесным, водным, о животном мире и недрах) ведет к расхищению и уничтожению ценных элементов экосистем в интересах корпораций, к экологическим катастрофам, обнищанию сел и деревень, растратам средств МЧС, замещению населения территорий мигрантами.
- Отсутствие системы бассейнового планирования территорий.
- Отсутствие федеральных программ поддержки, изучения и сохранения эндемичных видов животных и растений, разработанных на базе научных институтов с участием НКО и гражданского общества. Существующие программы испытывают недостаток финансирования.
- Отсутствие достоверных данных о численности и благополучии популяций многих видов животных, в том числе эндемичных. Например, отсутствие свежих данных о популяции уникальной байкальской нерпы — единственного млекопитающего Байкала — неоднократно влекло за собой необоснованные предложения органов государственной власти возобновить промышленный отстрел эндемика. Противостояли им гражданское общество и НКО. Сегодня программа по изучению и сохранению байкальской нерпы разрабатывается при поддержке благотворительного фонда «Озеро Байкал» и требует участия государства.
- Коренным малочисленным народам фактически отказано в юридическом оформлении конституционной гарантии на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, то есть в передаче им земель и природных ресурсов, необходимых для традиционного природопользования.

## Рекомендации государству

- Пересмотр Налогового и других соотнесенных кодексов и законов в сторону передачи ресурсной ренты местным жителям, муниципальным образованиям и в распоряжение региональных правительств
- Исключение из хозяйственного использования малонарушенных и особо ценных лесных экосистем, развитие устойчивого лесопользования на уже освоенных территориях, эффективная охрана лесов от пожаров, сохранение водно-болотных угодий как естественных регуляторов углеродного обмена

11. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2017 год / отв. ред. Г. М. Черногаева // Росгидромет. — 2018. (дата обращения: 19.10.2018).

12. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — Выпуск № 52. — Ст. 6971.

13. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — Выпуск № 49. — Ст. 7043.

## Как гражданское общество может помочь

14. Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 419 (ред. от 09.06.2014) «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» (вместе с «Положением о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов»).

Глава подготовлена:

Анатолий Лебедев —  
Бюро региональных общественно-экологических кампаний-БРОК

- Поправки в Земельный и Градостроительный кодексы, обязывающие органы управления учитывать и отражать в кадастрах, других планировочных и правоустанавливающих документах все природные ресурсы и ценности, имеющиеся на данной территории и отраженные в ведомственных системах учета
- Водные и биологические ресурсы территорий в зонах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и местного населения должны быть переданы в безвозмездное и бессрочное пользование общинам или иным структурам местного уровня
- Создание системы экологического просвещения
- Принятие государственной стратегии работы с биологическими инвазиями, включая борьбу с ними на ООПТ, активное освоение заброшенных земель, в том числе выращивание на них лесов
- Сотрудничество с научно-исследовательскими институтами и НКО в разработке и реализации программ по изучению и сохранению отдельных видов животных и растений, о численности и благополучии которых на данный момент нет достоверных данных
- Поощрение сельского хозяйства на заброшенных пашнях (субсидии, снижение налоговой нагрузки и т.п.) либо выращивание леса на этих территориях

- 
- Проводить общественные экспертизы изменений в природоохранном законодательстве, участвовать в экспертизах проектов.
  - Организовывать массовые общественные просветительские и природоохранные кампании.
  - Вести общественные наблюдения за состоянием экосистем суши, собирать сведения о местах, где встречаются инвазионные виды и передавать эти сведения в научные учреждения.
  - Брать шефство над лесными объектами, инициировать заключение общественных соглашений по охране природных объектов.
  - Инициировать принятие новых законов и иных правовых актов и внесение изменений в уже действующие во взаимодействии с субъектами правовой инициативы на местном, региональном, межрегиональном и федеральном уровнях.
  - Развивать экопросвещение на особо охраняемых природных территориях ради сохранения биоразнообразия.
  - Поддерживать коренные малочисленные народы, учитывая их знания, навыки и практики традиционного природопользования.

# 16

## Российское общество без войны и насилия

|  |      |
|--|------|
| Национальный план и его реализация     | 2.61 |
| Участие региональных и местных властей | 2.32 |
| Доступность информации                 | 1.87 |
| Участие гражданского общества          | 2.35 |

### Тренды и достижения с начала 2016 года

**Ж**изнь человека защищается основными международными правовыми актами и Конституцией Российской Федерации. В последние годы в России достигнуты определенные успехи в этом направлении. В частности, как следует из Российского статистического ежегодника [1] и данных о преступлениях, размещенных на сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ [2], количество насильственных преступлений (в том числе убийств), а также самоубийств, за последние годы несколько сократилось. Однако удельный вес осужденных за преступления против жизни и здоровья все еще остается стабильно высоким.

Снижается количество лиц, привлеченных к уголовной ответственности по обвинению в участии в организованном преступном сообществе/группе (ст. 208–210 УК РФ). За 2016 год к ответственности по данным статьям было привлечено 603 человека, в 2017-м — 555, в 2018-м — 354, а за первое полугодие 2019 года — 149 [3]. Рост количества предварительно расследованных преступлений, совершенных организованной группой, наметившийся с 2016 года, вызывает опасения, так как может свидетельствовать о латентности преступлений, совершенных группой [4].

### Ключевые проблемы и барьеры

**О**дной из тенденций последних лет можно назвать распространение преступлений «ненависти» по мотивам национальной, расовой вражды, религиозной неприязни или вражды в отношении сексуальных и иных меньшинств и других проявлений ксенофобии [5]. Проблема насилия также остается актуальной во взаимоотношениях между человеком и государством.

#### Пытки, совершаемые силовиками

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ратифицирована Россией, однако в стране до сих пор отсутствует норма, определяющая

понятие пытки. Поэтому должностные лица, к ним причастные, привлекаются к ответственности за превышение должностных полномочий (286 УК РФ), что не позволяет определить даже приблизительное количество пыток, применяемых в России. Тем не менее в отчете Российской Федерации Комитету против пыток ООН указано, что в 2018 году следственные органы зарегистрировали 2680 сообщений о пытках. По ним следствие в итоге возбудило 64 уголовных дела. К уголовной ответственности привлечли 44 человека, осудили — 22 человека.

#### Наиболее яркими примерами последних лет являются:

- Ярославское дело — пытки заключенных Руслана Вахапова, Ивана Непомнящих



и Евгения Макарова в ФКУИК-1 УФСИН России по Ярославской области (Заключительные замечания Комитета против пыток ООН CAT/C/SR.1658 и CAT/C/SR.1661)

- Дело «Сети» — по этому делу были арестованы 11 человек, обвиненных в участии в террористическом сообществе. В феврале 2020 года 7 обвиняемых были приговорены к наказаниям от 6 до 18 лет лишения свободы. Обвиняемые жаловались на пытки
- Дело «Нового величия» — процесс о создании организации в декабре 2017 года, члены которой признаны виновными в организации экстремистского сообщества и планировании захвата власти в России. По мнению правозащитного сообщества, организация была создана в результате провокации российских спецслужб. Многие обвиняемые жаловались на пытки

В большинстве случаев пытки не расследуются, а виновные не привлекаются к ответственности. Данная практика лишает российское общество возможности требовать незамедлительных мер для решения проблемы [6].

## Насилие в армии

Давней проблемой России является насилие в армии. Ежегодно, по данным СМИ и правозащитников, в армии гибнут и подвергаются насилию тысячи людей. С 2016 по 2019 гг. только в одну правозащитную организацию «Солдатские матери Санкт-Петербурга» поступило 72 обращения, содержащих сведения о нарушении прав военнослужащих на достоинство и запрет пыток. Однако проблема остается скрытой от общества, а государство уделяет ей внимание только после обнародования фактов в СМИ. Институт армии является наиболее закрытым для гражданского контроля. В 2015 году указом Президента РФ государственной тайной были признаны любые сведения о гражданах, погибших в мирное время в ходе спецопераций. На протяжении многих лет Министерство обороны РФ отказывается раскрывать сведения о количестве граждан, погибших при прохождении военной службы.

6 марта 2019 года депутатами Госдумы был принят закон, запрещающий военнослужащим пользоваться смартфонами и планшетами во время исполнения должностных обязанностей. Он распространяется на все устройства, при помощи которых можно выкладывать фото-, видео- и аудиофайлы в интернет. Закон значительно снижает степень правовой защищенности военнослужащих. Определить степень совершаемого насилия в армии невозможно, так как большинство военнослужащих, применяющих пытки в армии, если и привлекаются к уголовной ответственности, то за превышение должностных полномочий (286 УК РФ).

## Частные военные компании

С 2014 года в России стала заметна деятельность частных военных компаний, таких как «Частная военная компания Вагнера» (или «группа Вагнера»), которая представляет собой закрытую военизированную структуру, лагерь подготовки которой расположен в поселке Молькино Краснодарского края. Возглавляет «ЧВК Вагнера» подполковник запаса псковской бригады спецназа ГРУ Минобороны России Дмитрий Уткин.

По многочисленным материалам [7] в печати можно судить о том, что основной задачей «ЧВК Вагнера» является подготовка бойцов для войны в Сирии и их отправка по месту назначения.

Последняя по времени попытка легализовать ЧВК в России была предпринята в 2018 году, когда в Госдуму был внесен соответствующий законопроект. Однако официально статус ЧВК

1. Российский статистический ежегодник. 2019 [Электронный ресурс] / Редакционная коллегия: П. В. Малков — Председатель редакционной коллегии, Э. Ф. Баранов, Т. С. Безбородова, С. Н. Бобылев, Н. С. Бугакова, Л. М. Гохберг, Л. М. Григорьев, С. Н. Егоренко, В. В. Елизаров, В. Б. Житков, Ю. Н. Иванов, А. Л. Кевиш, А. Е. Косарев, К. Э. Лайкам, Т. М. Малева, И. Д. Масакова, В. Н. Нестеров, С. М. Окладников, Г. К. Оксенойт, Б. Т. Рябушкин, М. А. Сабельникова, П. А. Смелов, А. А. Татаринцов, Р. А. Хамзин, А. В. Хорошилов, И. Н. Шаповал; *Стат. Сб. / М.: Росстат, 2019.*

2. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]; *Данные судебной статистики.*

3. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]; *Данные судебной статистики.*



4. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]: Портал правовой статистики.

5. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития [Электронный ресурс]: аналитический обзор / Ю. М. Антоная, Д. А. Бражникова, М. В. Гончарова и др. — М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018.

6. Комитет против пыток [Электронный ресурс]: Жалобы, выигранные в Европейском суде по правам человека.

7. Коротков Д. ЧВК Вагнера: За Башара Асада — без флага, без Родины // x-trice.info: ежедн. интернет-изд. 2015, 22 окт.

8. Маевская Е. Бойцы российских ЧВК обратились в международный суд — против организаторов частных военных компаний // Радио Свобода: ежедн. интернет-изд. 2018, 19 ноября.

в России остается неурегулированным на законодательном уровне. Данные организации остаются вне закона на основании: ст. 359 УК РФ — наемничество; ст. 208 УК РФ — организация незаконного вооруженного формирования. Кроме того, в России ЧВК не имеют легальных возможностей для покупки современного боевого оружия.

Не имея законных оснований для работы, «ЧВК Вагнера» и подобные ей компании активно участвуют в вооруженных конфликтах по всему миру. В свою очередь, Российская Федерация не предпринимает никаких усилий ни для определения их правового статуса, ни для привлечения лиц, в них входящих, к ответственности. Фактически российские власти закрывают глаза на нелегальную работу ЧВК [8].

Использование частных военных компаний не раз приводило к нарушениям фундаментальных прав и свобод человека. Так, например, в публикации одного из независимых СМИ — «Новая газета» — рассказывается о пытках и казни бойцами ЧВК «Вагнер» жителя Сирии [9].

ЧВК «Вагнер» осуществляет не только охранные, но и типично военные задания. Так, например, широко известным стал случай столкновения военнослужащих США с нападшими на них провластными сирийскими подразделениями и бойцами российской ЧВК [10]. Зная о подобной ситуации, государственные органы закрывают на это глаза [11], тем самым игнорируя то обстоятельство, что фактически на территории Российской Федерации существуют не предусмотренные законом вооруженные формирования, численность которых, по некоторым данным, достигает 10 тыс. человек [12]. Участвуя в вооруженных конфликтах и не имея статуса комбатанта в соответствии со ст. 43 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12.08.1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 08.06.1977 г., граждане, являющиеся членами частных военных компаний, не только нарушают права и свободы других людей, но и сами подвергаются значительно большему риску по сравнению со штатными военнослужащими.

## Гражданско-патриотическое воспитание

За последние несколько лет гражданско-патриотическое воспитание в России приобретает все более милитаризированный характер. Молодежь и детей с самого раннего возраста учат маршировать, выполнять строевые упражнения, собирать и использовать оружие, выполнять нормы ГТО и т. п. В 2016 году было создано всероссийское детско-юношеское военно-патриотическое общественное движение «Юнармия» — для детей, достигших 8 лет. Региональные штабы открыты во всех субъектах Российской Федерации. Уполномоченным по правам ребенка в регионах предписано отчитываться о реализации проекта «Юнармия. Наставничество» в детдомах [13].

## Рекомендации государству

- Установить отдельную уголовную норму, предусматривающую наказание за пытки.
- Обеспечить максимальную открытость для общества уголовных процессов, связанных с пытками.
- Принимая меры по недопущению пыток, учитывать не только действия отдельного лица, совершившего их, но и обстановку в государственном учреждении, в котором применение пыток стало возможно.
- Уравнять значение военно-патриотического и гражданско-патриотического воспитания в школах, в том числе усиливая роль профессионального ориентирования и под-

9. Коротков Д. Головорезы (21+) // Новая газета. № 131: ежедн. интернет-изд. — 2019—22 ноября.

10. Казарновский П. Spiegel восставил картину боя с участием российских наемников в Сирии // РБК: ежедн. интернет-изд. 2018. 2 мар.

11. РБК: ежедн. интернет-изд. В МИДе ответили на слова Трампа о схватке американцев и русских в Сирии. 2018. 19 апр.

12. Наумов А. Жизнь человека ничего не стоит // Lenta.ru: ежедн. интернет-изд. 2018. 22 ноября.

13. Тарасов А. Детство — под ружье // Новая газета. № 28: ежедн. интернет-изд. — 2019—15 мар.

держки общественных объединений, развивающих гражданские способности несовершеннолетних.

- Отказаться от поддержки и проведения костюмированных и иных военно-патриотических мероприятий с детьми младше 16 лет.
- Увеличить в образовательной программе количество часов, посвященных институту альтернативной гражданской службы и правам человека.
- Раскрывать сведения о количестве смертей и насильственных преступлений в армии.
- Создать действенные институты гражданского контроля за войсковыми частями (с наделением сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Феде-

рации правом посещать войсковые части без санкции должностных лиц или создав механизм, схожий по своим полномочиям с общественными наблюдательными комиссиями по защите прав человека в местах принудительного содержания).

- По возможности направлять граждан для прохождения военной службы по месту призыва (чтобы родственники имели реальную возможность иметь свидания с военнослужащими).
- Расширить для военнослужащих, проходящих службу по призыву, возможность пользования мобильными телефонами.
- Определиться с позицией по отношению к ЧВК — либо регламентировать их деятельность и устанавливая над ними жесткий контроль, либо путем расследования действий ЧВК и обозначения их неприятия.

## Как гражданское общество может помочь

**Г**ражданское общество готово оказать Правительству России и иным заинтересованным государственным структурам помощь в разработке правовых актов и действенных мер, направленных на защиту права российских граждан на жизнь, на сокращение количества смертей и насилия.

### Гражданское общество способно:

- Консультировать граждан по вопросам, связанным с противодействием пыткам и насилию
- Принимать участие в решении и давать свои отзывы по вопросам, связанным с созданием нормативно-правовых актов о противодействии пыткам
- Освещать деятельность государства по противодействию пыткам

- Вносить рекомендации по мерам, необходимым для минимизации пыток в России
- Проводить широкую просветительскую работу (в том числе и в образовательных учреждениях) по вопросам замены военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, а также значимости прав человека
- Проводить широкую просветительскую работу в войсковых частях по вопросу недопущения пыток в армии
- Способствовать работе структур и инициативных групп, реализующих механизмы превенции нарушений при прохождении военной службы
- Направлять отзывы и предложения по вопросам обеспечения безопасных условий прохождения военной службы

Глава подготовлена:

Александр Горбачев —  
РОПО «Солдатские матери  
Санкт-Петербурга»

# 16

## Защита детей в России: путь к безопасности

**Тренды и достижения с начала 2016 года**

**З**начимость детей и их благополучия заявлена в Указе Президента Российской Федерации об объявлении Десятилетия детства (2018–2027 гг.), который стал основой для утверждения Правительством РФ плана мероприятий, направленных на защиту детей. План включает совершенствование системы взаимодействия органов государственной власти и организаций по защите прав детей, организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов органов и организаций, действующих в сфере защиты прав детей, а также повышение уровня информированности детей, их родителей (законных представителей) о рисках и угрозах, существующих в интернете [1].

С 2009 года в Российской Федерации введена должность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ. Профилактика домашнего насилия, жестокого обращения с детьми входит в список приоритетных тем социальных проектов, которые поддерживаются государством, развивается система защиты детей-сирот. Кроме того, создана система «зеленых комнат» для проведения опроса ребенка, ставшего жертвой насилия.

**Ключевые проблемы и барьеры**

**К**лючевые проблемы реализации данной задачи лежат в области законодательства, правоприменения, квалификации специалистов, а также информированности населения.

Проблемой является отсутствие юридического определения детской порнографии, что осложняет уголовное преследование преступников, создающих, хранящих и распространяющих такого рода материалы. Кроме того, многие современные формы насилия, такие как кибербуллинг, киберсталкинг, кибергруминг, не имеют отражения в законах РФ, и осуждение преступников, совершивших насилие в таких формах, происходит крайне редко, с использованием других статей Уголовного кодекса РФ. Российской Федерацией были ратифициро-

ваны различные международные документы, направленные на защиту детей, в том числе Конвенция прав ребенка [2], однако обязательства по данным договорам не всегда выполняются. Достаточно отметить вызвавшие активную общественную дискуссию поправки к Уголовному кодексу РФ, утвержденные 7 февраля 2017 года [3], которыми из статьи, регулирующей ответственность за нанесение побоев, не оставляющих следов, было изъято упоминание о близких родственниках. Таким образом, первичный акт физического насилия со стороны близких родственников, не оставивший следов, был переквалифицирован в административное правонарушение. Данное изменение в законе способствовало повышению уровня толерантности правоохранительных органов к насилию, осуществляемому в семье.

1. Распоряжение Правительства РФ от 06.07.2018 N 1375-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 29. — Ст. 4475.

С 2016 года решается вопрос о правовом регулировании изъятия ребенка в случае угрозы его жизни и здоровью (поправки в статью 77 Семейного кодекса). Само понятие такой угрозы до сих пор не получило четкого определения, механизм изъятия ребенка из семьи прописан фрагментарно [4]. Специалисты органов опеки и попечительства фактически не обладают специальным образованием, необходимым для осуществления деятельности по изъятию ребенка.

Необходимо повышать квалификацию специалистов государственной системы защиты детей, особенно в области диагностики признаков различных видов насилия, пренебрежения детьми, их эксплуатации. Не хватает знаний и методов профилактики различных форм насилия. Осуществляемые программы и мероприятия по повышению квалификации не носят системного характера и не охватывают всех специалистов. Недостаточен и уровень квалификации следователей, расследующих дела, связанные с насилием над детьми. Не хватает психологов, сопровождающих детей в ходе расследований.

Низкий уровень информированности населения о распространенности насилия над детьми, а также таких явлений, как эксплуатация детей и торговля людьми, в том числе несовершеннолетними, приводит к повышенной уязвимости детей и увеличению числа детей, подверженным различным рискам, связанным с насилием.

Кроме того, отсутствует мониторинг распространенности насилия среди различных групп детей, включая сирот, а также мониторинг случаев насилия и анализ данных по группам детей и регионам.

## Рекомендации государству

- Разработка и имплементация Национальной системы защиты детей, которая станет основой для федерального и местного законодательства в области защиты детей от всех форм насилия, эксплуатации, надругательств. Данная система должна представлять собой единую систему защиты детей от всех форм насилия, которая включает все стадии работы с детьми, ставшими жертвами насилия или находящимися в группах риска. Система также должна распределить роли государственных учреждений, некоммерческих организаций, благотворительных фондов, международных организаций, что позволит не дублировать обязанности, а также создаст рамки взаимодействия и сформирует зоны ответственности каждого института и организации.
- Необходим ежемесячный сбор данных, в том числе по таким показателям, как: дети, подвергшиеся любому физическому наказанию и/или психологической агрессии со стороны тех, кто обеспечивает уход за ними; число детей-жертв торговли людьми; доля детей, подвергшихся сексуальному насилию. Необходим ежегодный анализ этих данных.
- Повышение квалификации специалистов, работающих с детьми, через систему обязательного дополнительного образования, с предоставлением информации о признаках насилия, совершенного над ребенком, об алгоритмах действий по защите и соблюдению его прав. Также необходимо принятие единой образовательной программы в этой сфере. Для сотрудников организаций, напрямую вовлеченных в оказание помощи детям, необходимо проведение занятий для развития навыков работы с различными ситуациями, возникающими при защите прав ребенка.
- Информационные кампании о неприемлемости всех форм насилия, торговли, эксплуатации детей, направленные на все взрослое население.



2. Постановление Совета министров — Правительства Российской Федерации № 848 от 23 августа 1993 г. «О реализации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 35. — Ст. 3318.

## Как гражданское общество может помочь

3. Федеральный закон № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации от 7 февраля 2017 г.» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 7. — Ст. 1027.

4. Стенограмма парламентских слушаний Совета Федерации «Совершенствование положений семейного законодательства в части государственной защиты ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью» от 29 марта 2019 г.

- Разработка и реализация первичных и вторичных профилактических программ, которые способствуют повышению информированности населения о проблемах насилия, эксплуатации и торговли детьми, о новых формах насилия, о защитных мерах и уменьшении риска среди детей, находящихся под угрозой насилия и нарушения прав.
- Повышение квалификации следователей и психологов, участвующих в расследовании дел о насилии над детьми.
- Развитие системы «зеленых комнат» по принципу системы «Барнакус» (системы межведомственного взаимодействия, осуществляемого в одном пространстве для оказания помощи детям в случае различных типов насилия).
- Осуществление мониторинга и контроля всех изменений в функционировании системы защиты детей, включающих сбор данных и анализ эффективности внедряемых структур, процессов и программ, а также проводимых мер.

**Д**остижение полной защиты детей от всех форм насилия возможно при всестороннем сотрудничестве государства и гражданского общества. Сотрудничество может вестись в нескольких направлениях:

- Представители гражданского общества: гражданские объединения, некоммерческие организации, благотворительные фонды, независимые средства массовой коммуникации, — могут представлять государственным органам на одобрение инициативы, направленные на формирование общественной позиции неприемлемости насилия в отношении детей, и, получив поддержку, обеспечивать максимальный охват всех слоев населения для укоренения представлений о недопустимости насилия над детьми, торговли детьми и их эксплуатации.
- НКО и благотворительные фонды, специализирующиеся на защите детей и их прав, могут обеспечить поддержку государственным органам в реализации программ информирования населения, в разработке профилактических программ по всем формам насилия над детьми, в повышении квалификации специалистов, работающих с детьми.
- Различные представители гражданского общества могут оказывать государственным учреждениям информационную, консультационную и иную поддержку.
- Представители гражданского общества могут оказывать услуги кризисной помощи, в том числе с проживанием, реабилитационную помощь детям, сотрудничать с правоохранительными органами в процессе психологического сопровождения ребенка, в процессе следствия и суда.



Глава подготовлена:

Маргарита Слюсарева –  
РОО социальных проектов в сфере  
благополучия населения «Стеллит»

# 16

## Доступ к правосудию и контроль коррупции: необходимость смены курса

### Тренды и достижения с начала 2016 года

*г. «Госуслугам» — 10 лет. Сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.*

**П**олитика РФ относительно ЦУР 16 «Мир, правосудие и эффективные институты» непоследовательна. Однако на фоне снижения степени соответствия международным стандартам правосудия можно выделить ряд точечных положительных изменений, таких как: расширение компетенции суда присяжных (с 1 июня 2018 года); частичная декриминализация статьи 282 УК в 2018 году (возбуждение ненависти и вражды); возможность подачи исковых заявлений в суд в электронном виде (с 1 января 2017 года); обязательная аудиозапись судебного процесса (введена с 1 сентября 2019 года); формирование состава суда с использованием автоматизированной информационной системы.

Российское законодательство об открытости судебной информации является одним из самых прогрессивных в Европе. Однако на практике в установленные законом сроки публикуется только 30% всех подлежащих опубликованию судебных актов, что, по мнению экспертов, является следствием недостаточного материально-технического обеспечения судов, а также отсутствия достаточного количества сотрудников в аппарате судов.

Проблема коррупции решается в том числе с помощью формирования нормативного поля для противодействия коррупции и перевода значительной части государственных услуг в электронный вид. В 2019 году общее число пользователей портала «Госуслуги» достигло 103 млн [1], около 70% всех государственных услуг доступны в электронном формате, что делает процедуры более прозрачными, увеличивает подотчетность и минимизирует возможности для злоупотреблений.

Положительной тенденцией является снижение уровня бытовой коррупции, на что существенным образом влияют распространение электронных услуг и установка камер (в частности, на дорогах). Утверждение в 2019 году методики проведения социологических исследований уровня коррупции в регионах страны также должно положительно повлиять на антикоррупционную политику, так как на текущий момент сравнительных данных о региональной коррупции нет.

Многие эксперты отмечают высокое качество российского законодательства в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти. Однако, как и в других сферах, здесь наблюдается разрыв между декларируемыми в законе нормами и реальным правоприменением: среднее значение информационной открытости сайтов федеральных министерств и ведомств, согласно результатам аудита открытых данных, проведенного проектным центром «Инфометр», составляет всего 67% [2].



## Ключевые проблемы и барьеры

2. Открытые данные министерств и ведомств — 2019: Результаты аудита открытых данных сайтов ФОИВ. Сайт проектного центра «Инфометр».

3. Ежегодный доклад Европейского суда по правам человека — 2019. Сайт Европейского Суда по правам человека.

4. Официальный интернет-портал правовой информации.

## Проблемы правосудия, ограничения прав граждан и изменение Конституции

По статистике Европейского суда по правам человека, Россия является самым крупным поставщиком жалоб на нарушения прав человека. В 2019 году 25% всех находящихся на рассмотрении Суда дел касались России [3]. Россия также систематически не исполняет уже принятые решения ЕСПЧ, что влечет появление новых жалоб. Из всех мер индивидуального и общего характера РФ в основном ограничивается выплатой компенсаций.

В декабре 2015 года были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» [4], позволяющие Конституционному суду принимать решения о неисполнении решения Европейского Суда по правам человека. На настоящий момент было принято два таких решения: по делу «Анчугов и Гладков против России» и по делу «ЮКОС против России».

Начиная с 2012 года, в уголовном законодательстве РФ появились нормы, позволяющие ограничивать: доступ общественности к информации, свободу собраний, свободу выражения, свободу объединения, свободу совести. В частности, введена уголовная ответственность, вплоть до лишения свободы на срок до двух лет, для руководителей некоммерческих организаций, зарегистрированных в качестве «иностранцев», за непредоставление документов (ст. 330.1 УК РФ).

В июне 2013 года приняты поправки об увеличении ответственности «за оскорбление чувств верующих», в том числе устанавливающие уголовную ответственность в виде лишения свободы за «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих».

В мае 2014 года увеличена уголовная ответственность за организацию массовых беспорядков — до 15 лет лишения свободы. В мае 2014 года в Уголовный кодекс РФ была введе-

на ст. 280.1, предусматривающая наказание, вплоть до лишения свободы, за публичные призывы к нарушению территориальной целостности РФ.

По оценкам Правозащитного центра «Мемориал», число политзаключенных достигло к середине марта 2020 года не менее 310 человек [5].

Такая ситуация обусловлена отсутствием независимого суда и наличием в уголовном законодательстве норм, которые прямо нарушают права и свободы граждан, а также норм, которые сформулированы широко и неопределенно.

Количество вынесенных российскими судами оправдательных приговоров по-прежнему низко (менее 1% от числа всех вынесенных приговоров). Самой популярной мерой пресечения является заключение под стражу. Ходатайства о применении именно этой меры пресечения удовлетворяются судами в 97% случаев. С такой же легкостью (также 97%) суды разрешают продление этой меры пресечения. Домашний арест применяется в 15 раз реже [6].

Самым распространенным видом наказания является лишение свободы. Общее тюремное население в 2018 году — около 600 тыс. человек. При этом на содержание тюрем РФ тратит меньше денег, чем любая европейская страна [7]. Альтернативные виды наказаний применяются редко, в России не создана служба пробации, не принят закон о ювенальной юстиции.

По данным МВД, в 2019 году было зарегистрировано около 2 млн преступлений [8], однако латентная преступность может составлять до 70% от совершаемых преступлений, то есть официальная цифра, скорее всего, занижена. Социологические опросы фиксируют высокий уровень недоверия к правоохранительным органам [9] в обществе. Такое положение представляет собой препятствие в доступе к правосудию.

Возможности получения правовой помощи в России также ограничены. ФЗ № 324



5. Список политзаключенных. Сайт правозащитного центра «Мемориал».

6. Обзоры судебной статистики. Сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ.

7. Доклад о состоянии пенитенциарных учреждений и содержании заключенных SPACE I — 2019, подготовленный экспертами Лозаннского университета от имени Совета Европы. Портал уголовной статистики Совета Европы.

«О бесплатной юридической помощи» предоставляет право на такую помощь узкой категории граждан по небольшому перечню вопросов, и только по гражданским делам. Учитывая, что интересы государственного обвинения, как правило, отличаются от интересов потерпевшего, особенно по делам против представителей органов власти, это ставит потерпевших в уязвимую и неравную позицию.

В конце 2019 года президент России Владимир Путин инициировал принятие изменений в Конституцию. Смысл предлагаемых поправок и процедура их принятия не соответствуют ни норме, ни духу Конституции.

## Проблемы коррупции и прозрачности институтов

Наблюдается тенденция к ограничению доступа к общественно значимой информации. С 2017 года появились юридические основания засекречивать информацию об имуществе и активах высших должностных лиц (объектов государственной охраны) и членов их семей, что ограничивает возможности антикоррупционного мониторинга.

Одной из самых значительных проблем является политическая коррупция (именно по этой причине Россия по-прежнему занимает только 137-е место из 180 в Индексе восприятия коррупции 2019 года) [10]. Высоки коррупционные риски в области государственных закупок. До сих пор рас-

пространена практика закупок у единственного поставщика, особенно в федеральных государственных унитарных предприятиях [11]. Уровень подотчетности и открытости отдельных секторов остается недопустимо низким — например, в оборонном секторе.

Россия не в полной мере выполняет принятые на себя международные обязательства. Нельзя признать удовлетворительным [12] выполнение обязательств по внедрению мер против подкупа иностранных должностных лиц, а также имплементации инструментов по защите заявителей от коррупции. К факторам риска можно отнести отсутствие реестра конечных собственников компаний, отсутствие законодательного регулирования лоббизма [13], неэффективность мер по предотвращению конфликта интересов.

Антикоррупционные меры в бизнесе носят формальный характер. Компании зачастую ограничиваются декларативной разработкой пакета антикоррупционных документов. Во многих компаниях малого и среднего бизнеса не проводятся реальная оценка коррупционных рисков, проверка благонадежности контрагентов и не поощряются сообщения о коррупционных нарушениях.

Еще одной системной проблемой является слабое вовлечение гражданского общества и молодежи в противодействие коррупции и формальный характер антикоррупционного образования. Публичные слушания носят по большей части имитационный характер. Слушания по бюджету в большинстве субъектов проводятся в заочном режиме.

## Рекомендации государству

- Отменить решение о внесении изменений в Конституцию, в соответствии с которыми не будут исполняться решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров России в их истолковании, противоречащем Конституции РФ
- Расширить компетенцию суда присяжных на дела о преступлениях, за совершение которых законом предусмотрена смертная казнь либо лишение свободы на срок свыше 10 лет
- Принять на федеральном уровне законодательство о создании системы правовой помощи: доступной, эффективной и надежной; такое законодательство должно гарантировать получение бесплатной правовой помощи по гражданским, уголовным и административным делам всем

8. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года. Сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации.

9. Судя по отношению к полиции, средним классом в России можно считать 35% экономически активного населения. Демоско.

10. Индекс восприятия коррупции — 2019. Сайт Transparency International.

людям, находящимся под юрисдикцией РФ, вне зависимости от их гражданства и/или статуса в судебном процессе

- Создать государственную программу поддержки и помощи потерпевшим, предусматривающую в том числе выплату компенсаций с момента вынесения постановления о признании потерпевшим
- Отменить стадию возбуждения уголовного дела, автоматически регистрировать сообщения о преступлениях, отказаться от оценки работы полиции на основе количественных показателей в пользу оценки качества работы
- Ратифицировать дополнительный протокол к Конвенции ООН против пыток, создать национальный превентивный механизм, обеспечить автоматическое возбуждение уголовного дела при сообщении о применении пыток и систему эффективного расследования таких сообщений
- Отменить нормы законодательства, чрезмерно ограничивающие права и свободы граждан, а именно: ч. 1 и ч. 2 ст. 148, ст. 212.1, ст. 280.1, ст. 282, ст. 284.1, ст. 330.1, ст. 354.1 УК РФ, — пересмотреть и уточнить законодательные нормы об экстремизме и терроризме.

*Для сокращения масштабов коррупции и создания эффективных, подотчетных и прозрачных институтов рекомендуется:*

- Совершенствовать систему противодействия отмыванию денежных средств — в частности, создать реестр бенефициарных собственников компаний и обеспечить обмен информацией с другими государствами
- Расширить понимание предмета взятки, обеспечив криминализацию взяток за услуги неимущественного характера
- Оказывать поддержку независимым расследователям в предоставлении необходимой информации, проводить государственные расследования на основании полученных данных
- Пересмотреть практику проведения закупок у единственного поставщика, в особенности в сфере деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и государственных корпораций
- Отказаться от практики засекречивания общественно значимой информации
- Совершенствовать противодействие коррупции в бизнесе и тиражировать практики ответственного ведения бизнеса, опираясь на международные стандарты; стимулировать компании малого и среднего бизнеса к внедрению механизмов оценки коррупционных рисков и проверки благонадежности контрагентов, а также популяризировать превентивные меры против коррупции
- Создавать условия для вовлечения НКО и инициативных групп, включая молодежные объединения, в антикоррупционную политику
- Развивать неформальное антикоррупционное образование, принимать участие в антикоррупционном мониторинге и просвещении, эффективно работать с открытыми данными
- Законодательно закрепить обязанность органов власти давать мотивированный ответ по существу предложений институтов гражданского общества, касающихся антикоррупционных мер



## Как гражданское общество может помочь

11. *Тюрьма как бизнес: доклад о результатах расследования, проведенного Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия» совместно с отделом расследований «Новой газеты». Сайт Transparency International — Россия.*

12. *Экспорт коррупции. Сайт Transparency International.*

13. *Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания (седьмой созыв). Сайт спецпроекта.*

## Гражданское общество способно:

- Оказывать правовую помощь уязвимым социальным группам, повышая доступность для них правосудия (жертвы преступлений на почве ненависти, жертвы домашнего насилия, мигранты и др. группы)
- Входить в состав общественных наблюдательных комиссий для контроля соблюдения прав человека в местах лишения и ограничения свободы
- Консультировать органы государственной власти при разработке нормативных актов всех уровней, касающихся вопросов доступа к правосудию
- Входить в состав квалификационных коллегий судей, общественных советов при правоохранительных и иных государственных органах
- Разрабатывать и проводить программы повышения квалификации для сотрудников правоохранительных органов и судейского сообщества
- Участвовать в общественной оценке работы судов, полиции, прокуратуры, следственного комитета
- Консультировать госорганы при исполнении индивидуальных и общих мер решений Европейского суда по правам человека и других органов международной системы защиты прав человека, прежде всего ООН
- Повышать правовую грамотность и правосознание населения

## Для достижения задач по сокращению коррупции предлагаются следующие рекомендации:

- Принимать участие в проведении мониторинга эффективности мер по минимизации коррупции и повышению подотчетности органов власти и отдельных должностных лиц
- Расширять практику проведения независимых антикоррупционных расследований
- Направлять в правоохранительные органы информацию о выявленных в ходе мониторинга и независимых расследований нарушениях
- Взаимодействовать с законодательными органами (на федеральном и региональном уровнях) для продвижения вопросов, касающихся противодействия коррупции, в парламентскую повестку
- Проводить мероприятия по антикоррупционному просвещению молодежи
- Формировать и продвигать инициативы, связанные с коллективными действиями против коррупции
- Участвовать в деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов и других консультативных структур при органах власти
- Обеспечить полноценное участие гражданского общества в обсуждении проектов бюджета и распределении бюджетных средств на муниципальном уровне, а также распространение практик партиципаторного бюджетирования, равно как и общественный контроль за исполнением бюджета



Глава подготовлена:

Елена Шахова — ОО «Гражданский контроль»

Алена Вандышева — АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р»

# 16

## Свобода слова, выборов и самовыражения — кислород для гражданского общества

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. 2019 World Press Freedom Index by Reporters Without Borders. Сайт международной организации «Репортеры без границ».

2. Федеральный закон от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Официальный интернет-портал правовой информации Российской Федерации.

### Ключевые проблемы и барьеры

3. Свобода интернета 2020: план «Крепость». Совместный доклад «Агоры» и «РосКомСвободы». Сайт спецпроекта.

Российские власти прилагают значительные усилия для развития IT-технологий, электронных государственных сервисов и повышения доступности интернета для граждан. Цена доступа к интернету в России является одной из самых низких в мире: страна занимает второе место после Украины (0,08\$/мес. за 1 Мбит/с), а доступность сетей 4G составляет более 60%.

Продолжается подключение к интернету объектов социальной инфраструктуры — школ, фельдшерско-акушерских пунктов, пожарных частей. На портале «Госуслуги» запущены прототипы первых сервисов, которые в перспективе должны позволить получать большее количество государственных услуг в электронном виде. Среди них: «Правосудие онлайн», «Трудовые отношения онлайн», «Разрешения для бизнеса в цифровом виде», «Поступление в вуз в цифровом виде». Рынок интернет-провайдеров не монополизирован и достаточно конкурентен.

Цифровизация затронула и электоральную сферу. Центральная избирательная комиссия РФ запустила механизм «Мобильный избиратель», с помощью которого у избирателей появилась возможность голосовать по месту своего фактического нахождения, а не только официальной регистрации.

Рейтинги свободы прессы и интернета в России находятся на критично низком уровне. Международные правозащитные организации в 2019 году вновь отметили [1] ужесточение интернет-цензуры и ухудшение положения журналистов в стране.

### Контроль над информацией в интернете

Наиболее сильное беспокойство в отношении доступа общественности к информации у гражданского общества вызывает ряд нормативных актов, принятых в последнее десятилетие, а также недавно принятый

в России так называемый «закон о суверенном Рунете» [2].

Согласно последнему годовому отчету [3], подготовленному Международной правозащитной группой «Агора» и общественной организацией «РосКомСвобода», можно выделить три основных направления, в которых усиливается контроль государства над информацией в интернете:

- Контроль над контентом: принятие законов и подзаконных актов, ограничивающих свободу выражения мнений в Интернете. Это, например, «законы Клишаса», которые вводят админи-

4. *Итоги госрегулирования интернета в России в 2016 году. Доклад «РосКомСвободы». Сайт «РосКомСвободы».*

5. *Итоги госрегулирования интернета в России в 2017 году. Доклад «РосКомСвободы». Сайт «РосКомСвободы».*

6. *Итоги госрегулирования интернета в России в 2018 году. Доклад «РосКомСвободы». Сайт «РосКомСвободы».*

7. *Суд оставил в силе штраф Telegram за отказ сотрудничать с ФСБ. Сайт «Ведомостей».*

8. *Google сообщил об исправлении ошибки при отображении Крыма на картах. Сайт «Ведомостей».*

9. *Годовой обзор Human Rights Watch о ситуации с правами человека во всем мире, 2019. Глава: Россия. Сайт Human Rights Watch.*

10. *«Самоцензура и страх»: как работает закон о неуважении к власти. Сайт «ОВД-Инфо».*

11. *Примеры нарушений в других регионах: «В Краснодаре пытались убить видеоблогера, собиравшего компромат на полицию. Сайт «ОВД-Инфо».*

стративную ответственность за распространение «фейк ньюс» и оскорбление власти, ратификация конвенции ШОС о противодействии экстремизму, «закон о суверенном рунете», закон о физических лицах-иностранных агентах. В 2016 году вступил в силу закон о праве на забвение, который позволяет удалять из результатов поиска ссылки по ключевому слову в виде имени человека. В 2017 году вступил в силу закон о VPN, согласно которому не только анонимайзеры должны фильтровать трафик и не пускать российских пользователей на сайты из реестров блокировок, но и поисковики должны убрать ссылки на такие сайты/страницы из результатов поиска. В 2018 году вступил в силу закон о штрафах для поисковиков за «плохую» фильтрацию результатов поиска [4, 5, 6].

- Контроль над сетевой инфраструктурой, принятие мер, угрожающих приватности и безопасности интернет-коммуникаций и фактически вводящих право неограниченного доступа государства к любой цифровой информации: меры административного принуждения, штрафы [7] за неразглашение информации о пользователях по требованию государственных органов.
- Усиление давления [8] на IT-бизнес и разработчиков программного обеспечения, принуждение к сотрудничеству владельцев глобальных интернет-платформ.

В 2019 году в России было выдвинуто или принято 62 предложения по регулированию интернета, в том числе нормативные правовые акты, включающие в себя не только основания для запрета информации, но и санкции в отношении пользователей, новые обязанности IT-компаний, а также меры по централизации интернет-трафика. Регулирование сетевой инфраструктуры представляется государственными органами как необходимая мера технического характера, направленная на обеспечение безопасности пользователей, однако на сегодняшний день нет ни одного доказательства эффективности таких мер.

Международная организация Human Rights Watch отмечает [9], что размытые формулировки антиэкстремистского законодательства создают благоприятную почву для уголовного преследования за инакомыслие в соцсетях. И эта практика, как отмечает организация, широко применяется во всех регионах России. В конце 2018 года была частично декриминализована статья 282 УК РФ, на основании которой ранее активно осуществлялось уголовное преследование пользователей за экстремистские комментарии. Пользователей и журналистов продолжают судить за онлайн-активность по другой, более суровой статье — оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ). Громкие дела за репосты и несистематическая практика правоприменения провоцируют у граждан чувство страха и самоцензуру [10].

Особенно тяжела ситуация со свободой слова в Чечне и в Крыму [11, 12, 13]. В Крыму интернет подвергается серьезному давлению, возбуждено множество уголовных дел в отношении крымско-татарских активистов, активно блокируется информация. Что касается Чеченской Республики, то со времен убийств Анны Политковской и Натальи Эстемировой заниматься журналистикой в регионе не стало безопасней. Недавний случай [14] нападения на журналистку «Новой Газеты» Елену Милашину и адвоката Марину Дубровину служит тому подтверждением. История [15] с подброшенными наркотиками и последующим судом над руководителем чеченского отделения правозащитной организации «Мемориал» Оюбом Титиевым вызвала огромный резонанс в России и за рубежом из-за отсутствия необходимых доказательств и вопросам к экспертизе. «Мемориал» — одна из немногих организаций, которые занимаются распространением информации о нарушениях прав человека в Чечне, и, по мнению защиты, это и послужило причиной незаконного преследования Титиева.



## Свобода выборов в России

Основное беспокойство вызывает сужающееся в России пространство для участия гражданского общества в политической и экономической жизни страны.

Говоря о системе голосования в России, мы имеем в виду две основные формы голосования — референдум и выборы властных структур. Обе вызывают серьезные опасения гражданского общества. Несмотря на то, что поправки в Конституцию, требующие референдума, в истории современной России уже принимались неоднократно, федеральный референдум по ним никогда не проводился. Новые многочисленные поправки, внесенные президентом в январе 2020 года, снова предлагается утвердить не с помощью референдума, а так называемым общероссийским голосованием, не предполагающим содержательной общественной дискуссии и вынуждающим общество голосовать за все поправки одним «пакетом». Это способствует манипулированию гражданским мнением и легитимизации ситуативно выгодных конкретным политическим силам решений.

Другая важнейшая форма голосования граждан за изменения в политической и экономической жизни страны — прямые выборы населением властных структур. На данный момент в России почти полностью ликвидированы прямые выборы глав местного самоуправления, а число оставшихся выборов на местном уровне стремительно снижается. Органы государственной власти активно участвуют в формировании представительных органов местного самоуправления. Если в 2020 году будут внесены планируемые поправки к Главе 8 Конституции РФ («Местное самоуправление»), назначенцев среди должностных лиц местного самоуправления будет еще больше.

Независимость средств массовой информации — серьезный фактор, влияющий на качество и прозрачность избирательного процесса. Практика последних лет показывает, что оппозиционные силы получают либо негативную оценку в СМИ, либо не упоминаются вообще. Так, на президентских выборах 2018 года на протяжении всей избирательной кампании наблюдался количественный и качественный дисбаланс в освещении деятельности кандидатов в СМИ, причем он был характерен даже для освещения идентичных мероприятий разных кандидатов. Лидер по числу упоминаний получил практически 10-кратное преимущество перед своими ближайшими конкурентами. Во многом это было обеспечено административной подконтрольностью большинства российских СМИ [16].

*12. Сотрудник карельского УФСИН пригрозил автору статьи о пытках в ИК-9, что к ней придут «люди в черном». Сайт «Медиазона».*

*13. Ютьюб-канал «Движение» сообщил об избитии своих ведущих в Москве. Сайт «Медузы».*

*14. На обозревателя «Новой газеты» Елену Милашину и адвоката Марину Дубровину напали в Грозном. Сайт «Новой газеты».*

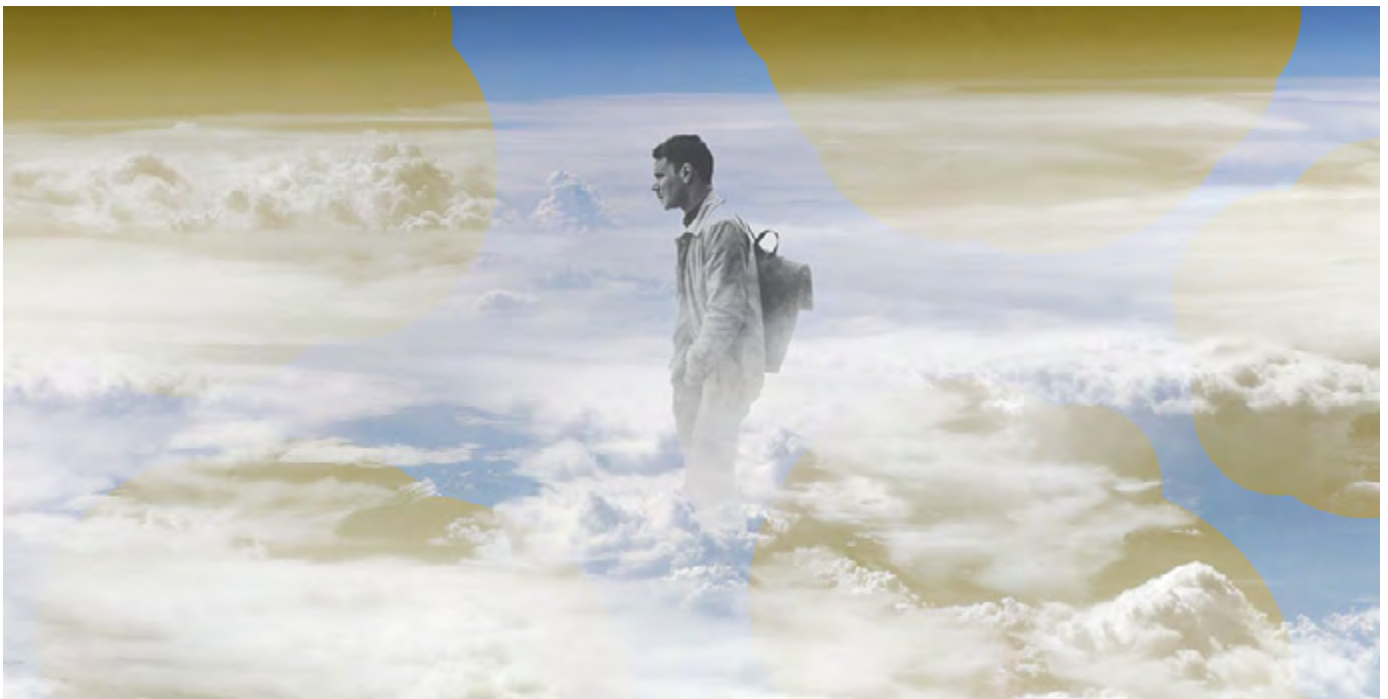
*15. Правозащитник Оюб Титиев после освобождения: в Чечне пока работать не стану. Сайт Русской службы Би-би-си.*

Основное препятствие в осуществлении участия общества в принятии решений репрезентативными органами — это пристрастность избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов, и системное злоупотребление административным ресурсом со стороны органов власти и местного самоуправления, а также отдельных должностных лиц. Нередки случаи подключения общественных материальных ресурсов для организации незаконной агитации, а также прямых фальсификаций (вбросы бюллетеней, многократное голосование и другие нарушения процедуры выборов). Подобные нарушения, если и доходят до суда, почти никогда не приводят к уголовной ответственности, как то предполагает закон. Как правило, подобные кейсы заканчиваются закрытием дела или выплатой штрафа. Злоупотребление административным ресурсом — это серьезное препятствие на пути к созданию эффективных и подотчетных институтов, так как оно ограничивает конкуренцию среди кандидатов и не оставляет гражданам возможности выбора.

Еще одна проблема — фактическая невозможность независимого гражданского наблюдения за процедурой выборов. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в своем докладе [17] по итогам наблюдения за президентскими выборами 2018 г. отмечало, что право Общественных палат России и субъектов Российской Федерации направ-



лечь на избирательные участки наблюдателей нельзя рассматривать даже как частичное выполнение рекомендаций по общественному наблюдению за выборами. Общественные палаты формируются преимущественно самими органами власти, не являются независимыми от государства общественными институтами и не способны компенсировать отсутствие реального общественного наблюдения.



## Рекомендации государству

- Прекратить политическую цензуру в интернете и обеспечить введение ограничений исключительно в отношении действительно вредного и незаконного контента, но не в отношении личных взглядов и мнений; отказаться от использования цензуры онлайн как инструмента преследования за законную критику власти и борьбы с инакомыслием в онлайн-медиа и среди пользователей
- Обеспечить получение судебной санкции на любой запрос пользовательских данных и его соответствие международным стандартам прав человека
- Остановить давление на интернет-бизнес: как российский, так и зарубежный
- Приложить необходимые усилия для предотвращения преследования журналистов, в особенности — в наиболее опасных для них регионах
- Обеспечить независимое информирование населения в предвыборный период; обратить особое внимание на законодательное регулирование форм участия государства



16. *Цензура и манипуляция. Как СМИ повлияли на исход выборов. Соблюдение равенства прав кандидатов в средствах массовой информации на выборах президента России 2018 года. Аналитический доклад Общественного движения «Голос». Сайт «Голоса».*

17. *Промежуточный отчет Миссии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.*

## Как гражданское общество может помочь

18. *Пример успешной кампании: Налог на свободу. Граждане собрали 22 млн рублей на выплату штрафа за The New Times. novayagazeta.ru*

Глава подготовлена:

Полина Садовская – PEN

в деятельности СМИ, в том числе их финансирования, которые должны гарантировать и обеспечивать их реальную, а не только декларируемую свободу и независимость

- Обеспечить беспристрастность избирательных комиссий
- Своевременно пресекать злоупотребление административным ресурсом на выборах; усилить меры ответственности за использование должностных преимуществ на выборах и обеспечить неотвратимость этих мер
- Вернуть общественным объединениям право направлять наблюдателей в избирательные комиссии
- Обеспечить стабильность избирательного законодательства, оградить его от манипуляций в интересах правящей партии, отдельных субъектов политического процесса; при любых изменениях избирательного законодательства в первую очередь исходить из интересов избирателей
- Обеспечить неотвратимость наказания за фальсификации на выборах и иные нарушения избирательных прав граждан; принимать меры по установлению и наказанию заказчиков и организаторов преступлений, совершаемых членами избирательных комиссий, связанных с фальсификациями итогов голосования и результатов выборов

- Поддерживать независимые СМИ: взаимодействовать с редакциями и отдельными журналистами, рассматривать возможность коллабораций, участвовать в акциях, оказывать материальное содействие их деятельности [18]
- Инициировать и принимать активное участие в кампаниях солидарности с незаконно преследуемыми журналистами
- Участвовать в проектах повышения интернет-грамотности населения
- Входить в состав рабочих групп и наблюдательных комиссий для мониторинга ситуации с правами человека в проблемных регионах России
- Принимать активное участие в наблюдении за выборами на всех уровнях
- Принимать активное участие в наблюдении за судебными процессами — в частности, выступать наблюдателями в процессах, касающихся политических и гражданских прав и свобод человека
- Отслеживать выполнение рекомендаций, касающихся прав человека, исходящих от международных организаций, таких как ООН и Совет Европы
- Исходя из понимания и воплощения на практике принципа совместных действий всех заинтересованных лиц, активнее работать с бизнесом, политическими партиями, научными учреждениями, культурными институциями. Наблюдатели на выборах должны выступать против нарушений и требовать соблюдения права свободы слова и свободы ассоциаций, в том числе и помогать юридически в тех случаях, когда это непосредственно касается защиты избирательных прав. Другие общественные группы — помнить об избирательных правах в той части, которая касается их сферы деятельности



# 17

## От поддержки к сотрудничеству: о необходимости межсекторного партнерства

### Тренды и достижения с начала 2016 года

1. Белоруссия, Украина и Венесуэла оказались крупнейшими должниками России. РБК, от 19 августа 2019 года.

2. Украина выиграла у России раунд тяжбы в Лондоне о долге на \$3 млрд. Русская Служба ВВС от 14 сентября 2018 года.

**К**ак постоянный член Совета Безопасности ООН, Совета Европы, ВТО, «Большой двадцатки», а также региональных содружеств, коалиций и альянсов, Россия играет важную роль в международных отношениях, особенно на постсоветском пространстве. Объем годовой финансовой помощи, которую она оказывает развивающимся странам, с 2015 года остается на уровне \$1 млрд, что соответствует 0,1% ВВП. Две трети средств поддержки передается странам, которые входят в зону геополитических интересов России. Еще треть помощи проходит в виде взносов в международные структуры.

Россия последовательно проводит политику реструктуризации, частичного или полного списания долгов развивающимся странам. В 2014 году было списано 90% долга Кубы, накопленного со времен СССР, — \$31,7 млрд. Условием списания стала договоренность о возврате оставшихся \$3,5 млрд в течение 10 лет.

В том же году был списан долг Узбекистану в размере \$865 млн на условии отказа страны от претензий на Алмазный фонд СССР и срочного возврата оставшихся \$25 млн.

В 2016 году был полностью погашен долг советских времен Монголии в объеме \$1,7 млрд. В 2017 году Мозамбику были списаны \$40 млн, предоставленных по Всемирной продовольственной программе. В 2017 году был полностью списан долг Кыргызстану в размере \$240 млн, в рамках «официальной помощи развитию Киргизской Республики».

Объем оставшихся долгов составляет около \$40 млрд. Среди крупнейших должников: Беларусь — \$7,55 млрд, Венесуэла — \$3,5 млрд, Куба — \$3,2 млрд, Бангладеш — \$2 млрд, Кипр — \$1,8 млрд, Индия — \$1,1 млрд, Йемен — \$1 млрд, Ирак и Сербия — \$0,7 млрд, а также Украина с объемом от \$0,61 до \$3,7 млрд [1]. Долг в \$3 млрд Украина оспаривает [2].

Правительство России прилагает усилия к расширению экономической интеграции прежде всего с геополитическими союзниками, открывая им свои рынки. Это способствует увеличению объема экспорта из развивающихся стран. Наиболее активные интеграционные процессы происходят на двусторонней основе и по линии Евразийского экономического союза с Беларусью, Казахстаном, Арменией и Кыргызстаном.

Внутри России развивается партнерство между крупным российским и иностранным бизнесом, благотворительными фондами, общественными объединениями и социальными предпринимателями. Это способствует обмену инновациями в целях устойчивого развития и повышению социальной ответственности бизнеса.

Правительство России увеличивает объем грантовой поддержки общественных организаций, которые решают социальные и экологические задачи на местном уровне. Система государственных грантов существует с 2006 года. С 2017 года единым оператором грантов на развитие гражданского

общества выступает Фонд президентских грантов. За последние три года было поддержано 12 575 социально значимых проектов на общую сумму более 26,3 млрд руб [3].

Россия стремится к развитию академического обмена и научных связей с наиболее развитыми странами, особенно в области точных и естественных наук. В рамках феде-

ральных программ и двусторонних соглашений университетов и исследовательских центров действуют совместные исследовательские проекты и программы обмена для студентов и молодых ученых. Для студентов, ученых и специалистов в области гуманитарных наук и гражданского образования проводятся отдельные программы со странами Европейского Союза.

## Ключевые проблемы и барьеры

Основным барьером для международного сотрудничества является изоляция России от стран Европы и США. Она стала результатом событий в Крыму и войны на Донбассе. Экономические санкции не только ограничивают возможности ведения диалога, работы государственных учреждений и компаний, но и негативно влияют на участие России в международных организациях и программах поддержки.

В отличие от других постсоветских республик, Россия отказалась от включения ее в список развивающихся стран и не получает поддержку по линии Содействия устойчивому развитию. При этом страна взяла дополнительные обязательства по финансированию международных программ.

Россия кредитует развивающиеся страны, но условия кредитования не предусматривают целей устойчивости. Действующее партнерство продолжает модели международного сотрудничества Советского Союза. Большинство программ осуществляется на двусторонней основе, в том числе в рамках реализации национальных внешнеполитических целей. Государственная политика по линии Россотрудничества направлена на продвижение русского языка и культуры, поддержку соотечественников, приглашение специалистов в Россию и другие цели, не учитывающие глобальную повестку ЦУР. Часть программ направлена на гуманитарную деятельность в рамках содействия международному развитию. На сайте Россотрудничества отсутствуют данные об их реализации [4].

Программа государственных кредитов носит гриф «секретно». Информация о под-

держке долговых обязательств и списании долгов передается огласке лишь в целях улучшения имиджа России. Неизвестны объем поддержки, инструменты и методы работы по программам сотрудничества с непризнанными республиками: Южная Осетия, Абхазия, Приднестровье, так называемые ДНР и ЛНР, Крым.

Как отмечается в февральском отчете Счетной палаты, посвященном финансированию науки, деятельность в секторе российской науки «имеет низкий уровень привлекательности» как для молодых научных кадров, так и для ведущих ученых, в том числе из-за рубежа. Причиной тому послужили, в частности, «существенные институциональные барьеры» и неразвитый рынок труда в сфере исследований и разработок. Кроме того, система управления российской наукой «не формирует собственную научно-технологическую основу» для крупных проектов и реагирования на «большие вызовы», стоящие перед обществом и государством, а также «не выступает драйвером для социально-экономического развития» [5].

В 2019 году был принят, а в 2020-м отменен закон об информировании секретных служб о контактах российских ученых с иностранцами. Однако сам факт принятия этого закона наносит ущерб академическим связям и имиджу России в контексте развития международного сотрудничества.

После принятия закона об иностранных агентах оказались под угрозой многолетние связи общественных организаций с международными организациями и фондами, в том числе по направлениям улучшения здоровья

3. Фонд президентских грантов.

4. Содействие международному сотрудничеству. Деятельность Россотрудничества.

5. Отчет Счетной палаты о проверке «Уровень финансирования российской науки недостаточен для обеспечения технологического прорыва».



и благополучия, предотвращения распространения инфекционных заболеваний, повышения качества образования, развития инфраструктуры и защиты прав человека. Закон об НКО, выполняющих функции иностранных агентов, и расширение его действия на физических лиц оказывают крайне негативное влияние на реализацию Цели № 17 и развитие партнерских проектов в интересах устойчивого развития. Он мешает бизнесу, третьему сектору, образовательным учреждениям и экспертам проводить совместные программы для решения общественных и экологических проблем. Стигматизация международного гуманитарного сотрудничества, навешивание ярлыков «иностранный агент» и «нежелательной организации» являются барьером для развития международного партнерства.

*В. К. В. Рожкова, С. Ю. Роцин. Вознаграждается ли знание иностранного языка на российском рынке труда? Москва, 2019. С. 9.*

В России отсутствуют программы дополнительного образования и повышения квалификации по теории, практикам, инновациям и технологиям устойчивого развития для специалистов, управленческих кадров и чиновников. Низкий уровень квалификации по международному сотрудничеству, развитию синергий и межсекторных программ затрудняет достижение Цели № 17.

Низкий уровень владения английским и другими иностранными языками среди специалистов и чиновников является барьером для международного сотрудничества, обмена технологиями и инновациями [6].

## Рекомендации государству

- Правительству России необходимо восстанавливать и наращивать сотрудничество с международными организациями, фондами, бизнесом и некоммерческим сектором. Следует увеличить долю поддержки развивающихся стран в рамках глобальных программ не только для получения дивидендов и ради национальных интересов, но и ради гармоничного и устойчивого развития мира.
- Для достижения ЦУР № 17 России необходимо наращивать объемы финансирования международных программ поддержки бедных и развивающихся стран в размере \$600 млн ежегодно. При данной динамике объем ОПР составит \$7 млрд, или целевые 0,7% ВВП, к 2030 году.
- Необходимо повысить прозрачность программ поддержки. Правительство должно регулярно отчитываться перед общественностью о запуске, реализации и оценке эффективности программ поддержки развивающихся стран.
- Правительству РФ следует отменить закон об иностранных агентах и нежелательных организациях. Эти законы и давление со стороны проверяющих и силовых органов тормозят развитие партнерских отношений и обмен между учеными и представителями гражданского общества. Необходимо стимулировать развитие международных связей с иностранными организациями, особенно — работающими в социальной сфере, в области образования, защиты окружающей среды и мониторинга соблюдения прав человека.
- Правительству РФ необходимо добиться прекращения преследования силовыми органами представителей оппозиции, мирных демонстрантов, блогеров, меньшинств и нетрадиционных религий, которые создают коалиции и выстраивают сообщества для решения социальных и экологических проблем.
- Обмен знаниями и технологиями со странами Глобального Юга и наиболее развитыми государствами может быть усилен благодаря либерализации визового режима для ученых, студентов и представителей организаций третьего сектора. Гуманитарные и со-

циальные знания должны стать не менее значимыми направлениями международного сотрудничества, чем приоритетные сегодня естественные науки.

- Не только государство, но и бизнес, научные учреждения и общественные организации должны создавать и реализовывать программы по развитию межсекторного партнерства в регионах, на федеральном уровне, в рамках программ ООН и проектов с иностранными компаниями и зарубежными организациями.
- Разработка, внедрение, мониторинг и публикация данных о достижении Целей устойчивого развития являются приоритетом «Повестки-2030». Для этого необходимо создать рабочую группу из консультантов ООН, российских и иностранных экспертов и практиков из бизнеса и третьего сектора.
- Консультации и оценка устойчивости должны стать обязательными условиями реализации национальных проектов, реформ и федеральных программ развития.
- Правительству следует запустить собственную или оказать поддержку развитию новых образовательных программ по теории, инновационным подходам и инструментам повышения социальной и экологической устойчивости для сотрудников госучреждений, университетов и школьных учителей. Децентрализация этого процесса и стимулирование создания региональных групп будут способствовать развитию партнерств и повышению эффективности работы по продвижению принципов устойчивого развития.

## Как гражданское общество может помочь

- Гражданские, правозащитные, экологические организации включены в сети партнерских организаций из стран Европейского Союза и являются членами международных коалиций. Этот ресурс может быть использован для развития новых форматов сотрудничества в международных отношениях и в межсекторных программах внутри России.
- Гражданское общество может и должно осуществлять мониторинг программ поддержки, реализации ЦУР в России, а также публиковать данные исследований и способствовать обмену ими с международными партнерами.
- Исследовательские институты, университеты и общественные организации обладают экспертизой и могут способствовать обмену знаниями и технологиями для реализации программ по снижению социального неравенства и предотвращению дискриминации, внедрению инноваций, модернизации инфраструктуры, реформированию системы образования, защите прав человека и окружающей среды.
- Экспертное сообщество и общественные объединения могут проводить образовательные мероприятия, консультации и информационно-просветительские кампании по ответственному ведению бизнеса и достижению устойчивости для сотрудников государственных, коммерческих и образовательных учреждений, издавать методические пособия по реализации ЦУР и проводить программы межсекторного сотрудничества.
- Необходимо заниматься информированием о наиболее успешных партнерских проектах, форматах сотрудничества, инструментах взаимодействия игроков из разных секторов по реализации ЦУР и мотивировать их к развитию сотрудничества на уровне районов, городов и регионов, а также поощрять запуск новых международных проектов со странами Средней Азии, Кавказа и Восточной Европы.

Глава подготовлена:

Анна Скворцова —  
МБОУ «Центр РНО»

Сергей Медведев —  
Dekabristen e.V., Центр  
устойчивого развития

# Поддержавшие обзор

## Никого не оставить в стороне

В подготовке гражданского обзора приняли участие самые разные группы населения из разных регионов России (см. Рис. 14). Организации и активисты работают с молодежью, детьми, пожилыми, женщинами, коренными народами, людьми с инвалидностью, сельским населением, ЛГБТК+, религиозными и этническими меньшинствами и многими другими. Возраст авторов глав варьируется от 26 до 78 лет, они проживают в разных точках страны.

Многие организации и активисты на завершающем этапе выразили свою солидарность с обзором и также были включены в списки, представленные ниже.

### Организации, которые приняли участие в формировании обзора и/или его поддержали

Абориген-Форум  
Агентство по развитию малых территорий «Цель 11»  
Адвокатское бюро Санкт-Петербурга «Бузько и партнёры»  
Альтуризм  
АНО «Академия 2030»  
АНО «Байкальский интерактивный экологический центр»  
АНО «Бюро экологической информации»  
АНО «Институт стратегии устойчивого развития»  
АНО «Центр сохранения и защиты природы Северного Кавказа»  
АНО «Центр развития семьи и ребёнка»  
АНО «Ресурсный центр «Развитие»  
АНО «Центр исследования глобальных вопросов современности и региональных проблем «Кавказ. Мир. Развитие»  
АНО «Центр реализации социальных проектов «Мой Мир»  
АНО «Центр социально-трудовых прав»  
АНО «Центр экологических проектов» (проект «Экохорека»)  
АНО «Центр «Устойчивое развитие»

АНО «Центр экологических инноваций»  
АНО «Женщина за развитие»  
АНО «Сократ»  
АНО «Собирактор»  
АНО ДПО «Бизнес школа НАКД»  
АНО Международный центр ответственного туризма  
АНЭО «Друзья Балтики»  
АНОСП «Здоровый город»  
Алтайская краевая общественная организация «Вместе против рака»  
Архангельское региональное молодёжное экологическое общественное движение «Чистый Север — чистая страна»  
Ассоциация «Донор-Сёрч»  
Ассоциация в сфере экологии и защиты окружающей среды «Раздельный Сбор»  
Ассоциация участников рынков энергии «Цель номер семь»  
Ассоциация «Крестьянских (фермерских) хозяйств и организаций агропромышленного комплекса Сибири»  
Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края  
Благотворительный фонд



«Заповедное посольство»  
 Благотворительный фонд  
 «Фонд продовольствия «Русь»  
 Благотворительный фонд  
 развития города Тюмени  
 Благотворительный фонд  
 «Добрый город Петербург»  
 Благотворительный фонд  
 Социальных программ «Элиер»  
 Брянская правозащитная ассоциация  
 Бюро региональных общественно-  
 экологических кампаний — БРОК  
 Владимирская областная общественная  
 организация по поддержке  
 гражданских инициатив «Вертикаль»  
 Восстание против вымирания || XR Russia  
 АО «ОптиКом»  
 Дискуссионный клуб  
 «Общественное участие»  
 Женщины в советах директоров  
 Живые города  
 Зелёный Озёрск  
 Калужское движение «За права человека»  
 Клуб экоосознанности «Новая ЭРА»  
 Клуб ЮНЕСКО «Академия добра»  
 Клуб «Наш дом — природа»  
 Коалиция по сохранению  
 Южного океана и Антарктики  
 Комиссия по гендерному равенству  
 Конфедерации труда России  
 КОДОО «Чисто Вятка»  
 Кризисный центр для женщин  
 Культура счастья  
 Лаборатория «Гражданская инженерия»  
 Лига ГОС  
 МБОУ «Центр РНО»  
 Международная правозащитная группа  
 «Агора»  
 Международный центр  
 ответственного туризма  
 Межотраслевая ассоциация независимых  
 консультантов-оценщиков в сфере  
 кадастровой оценки и налогообложения  
 недвижимости (МАКОНН)  
 Межрегиональная общественная организа-  
 ция «Молодёжный социальный форум»  
 Межрегиональная экологическая  
 общественная организация «ЭКА»  
 Межрегиональный профессиональный  
 союз работников и сотрудников  
 организаций социальной сферы  
 Межрегиональная общественная  
 организация «Центр «КУРС»

Международный детский фонд  
 «Дети Саха-Азия»  
 Мемориал  
 Молодёжное правительство  
 Новосибирской области  
 Молодёжный парламент  
 при Думе Ставропольского края  
 Молодёжный совет Нижнегорского района  
 Московский офис Human Rights Watch  
 МПК «Благое Дело»  
 МООО «ФРСЗ»  
 НКО Добрая Земля  
 НООО «Компьютерный  
 экологический центр»  
 НП «КСО — Русский Центр»  
 НП «Юристы за трудовые права»  
 НРЭОМО «Изменим мир»  
 ОАО «Научно-исследовательский институт  
 автомобильного транспорта»  
 Общероссийская ассоциация  
 женских общественных организаций  
 «Консорциум женских  
 неправительственных объединений»  
 Общероссийское общественное движение  
 в защиту прав избирателей «Голос»  
 Общероссийское объединение профсоюзов  
 «Конфедерация труда России»  
 Общественное объединение «Generation»  
 Общественное объединение «Истоки добра»  
 ООО «Пивоваренная компания «Балтика»  
 ООО «Простое дело»  
 ООО «Социально-экологический союз»  
 ООО «Новый Свет-ЭКО»  
 ООО «Общество защиты прав  
 потребителей г. Якутска»  
 ООО «Вентус»  
 Орловская областная общественная  
 организация «Историко-юридический клуб»  
 Общероссийский союз общественных  
 объединений «Союз потребителей  
 Российской Федерации»  
 Организационный комитет партии  
 «Защита животных»  
 Пиратская партия России  
 Правозащитный совет Санкт-Петербурга  
 Профсоюз работников образования  
 «Учитель»  
 Проект «БорщеВиктори»  
 Проект «Открытая школа  
 устойчивого развития»  
 РОО по Свердловской области «Детский  
 спортивно-юношеский клуб «Авангард»  
 РОО «Комитет спасения Печоры»

|  |  |
|--|--|
| Региональная экспертная группа по здоровью мигрантов   | семьям, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, «Облака»                                 |
| Региональный общественный фонд помощи престарелым «Доброе Дело»  | Фонд продовольствия «Русь»   |
| РОО «Токсовские озёра»   | Фонд содействия политическим и гражданским свободам  |
| РОО «Центр миграционных исследований»  | «Гражданское согласие»   |
| РОО «Комитет спасения Печоры»  | Фудшеринг. Отдам даром еду   |
| РОО социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит»                                       | Центр социальных программ  |
| РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»  | Центр содействия КМНС  |
| РосКомСвобода  | Центр социально-правовых и природоохранных инициатив   |
| Российское отделение Международной ассоциации ландшафтной экологии (IALE-Россия)                       | Челябинский Зеленый Крест  |
| РРЭОО «Ростов — город будущего»  | Школа экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета                                   |
| Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация гражданского просвещения «Дом проектов» | Экологическая автономная некоммерческая организация «Вьюница»  |
| Санкт-Петербургский благотворительный фонд «Гуманитарное действие»                                     | ЭкоГильдия МГУ   |
| Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль»                      | Экологический союз   |
| «Сделаем!» Россия / “Let's do it!” Russia  | Экотакси.Пермь   |
| Сормовский ресурсный культурно-просветительский центр им. преп. С. Радонежского                        | Экоцентр «Дронт»   |
| Социальная медиаплатформа SDG-media.RU   | Юридическая компания «Дельфи»  |
| Союз экопоселений и экоинициатив   | #немузеймусора   |
| ТОС «Высота»   | Awakado  |
| Федеральный детский эколого-биологический центр  | Eco Woman  |
| Фонд «Безопасный дом»  | EcoDao   |
| Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований «ГРАНИ»                                    | EcoDisclosure  |
| Фонд поддержки прикладных экологических разработок и исследований «Озеро Байкал»                       | Fridays for Future Russia  |
| Фонд «Безопасный дом»  | Greenpeace Russia  |
| Фонд идей и инвестиций «Рывок», креативное пространство «Штаб»   | GreenUniverMos   |
| Фонд поддержки прикладных экологических разработок и исследований «Озеро Байкал»                       | prof.com   |
| Фонд помощи многодетным и малоимущим   | WWF России   |
|  | Young Group Social   |
|  | Гильдия экологических журналистов СЖ   |
|  | Санкт-Петербурга и Ленинградской области   |
|  | НОО «За права человека»  |
|  | Общероссийский гражданский форум   |
|  | Региональная общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края» |
|  | Фонд развития местного сообщества сельских территорий Кировской области                                    |
|  | «Бастенько»  |
|  | Фонд идей и инвестиций «РЫВОК»   |
|  | AIIESEC  |

## **Эксперты, которые приняли участие в подготовке обзора**

Руденко Виктория, «Друзья Балтики», РСоЭС  
Барский Кирилл, Региональная экспертная группа по здоровью мигрантов  
Беляева Наталья, эксперт в Экспертном совете при Комитете Госдумы РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству  
Березуцкий Дмитрий, член правления Совета по экологическому строительству  
Блоков Иван, Greenpeace России  
Гаркуша Анна, ассоциация «РазДельный Сбор»  
Дронова Наталья, АНО «Просветительский центр «Международный центр ответственного туризма»  
Ерофеева Любовь, акушер-гинеколог, специалист общественного здравоохранения, эксперт ВОЗ и ЮНФПА по половому, репродуктивному здоровью и правам (ПРЗП)  
Зайцев Юрий, с.н.с., Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС  
Кашницкий Даниил, Региональная экспертная группа по здоровью мигрантов  
Киселев Алексей, Greenpeace России  
Копылов Анатолий, генеральный директор компании «Акта Консалт»  
Костюченко Елена, автор «Новой газеты»  
Кулаков Андрей, основатель ассоциации «Цель номер семь»  
Лалетин Андрей, «Друзья сибирских лесов»  
Ларичкин Егор, юрист адвокатского бюро

«Бузько и партнёры»  
Моркушина Анастасия, Красноярская РОО поддержки и развития альтернативных образовательных технологий и межкультурных коммуникаций «Интерра»  
Немцов Александр, д. м. н., руководитель отделения Московского НИИ психиатрии МЗ РФ  
Обласова Антонина, Директор АНО «Коллективный иммунитет», Санкт-Петербург  
Пахалов Александр, ЭФ МГУ, к.э.н.  
Рогачёва Ольга, независимый эксперт  
Сливяк Владимир, сопредседатель российской экологической группы «Экозащита!»  
Смелянский Илья, Сибэкоцентр  
Стройков Александр, член правления Совета по экологическому строительству  
Фаттахов Тимур, Институт демографии НИУ ВШЭ  
Федоряк Анна, Региональная экспертная группа по здоровью мигрантов  
Чепуренко Александр, НИУ ВШЭ, д.э.н.  
Чупров Владимир, руководитель энергетической программы российского отделения Greenpeace  
Марина Шайкина, проект «Борщевиктори»  
Николай Шматков, АНПГ FSC России  
Шахноз Юсупова, Региональная экспертная группа по здоровью мигрантов  
Яровая Варвара, Greenpeace России

## **Гражданские активисты, которые приняли участие в формировании обзора и/или его поддержали**

Сергей Абрамович, Елена Агеева, Олег Адеев, Ирина Айрапетян, Антон Алексеенко, Виктория Алёшина, Лена Антоненко, Елена Артемьева, Ирина Ахмедова, Руслан Ахметшин, Роман Архипов, Катя Багаутдинова, Анна Балашова, Анастасия Бацманова, Виктория Березюк, Александра Березкина, Ольга Безбородова, Анна Беркович, Евгений Бикмулов, Иван Бирюков, Надежда Богданова, Ульяна Богородская, Екатерина Борисова, Владислав Бояршинов, Наталья Будашева, Иван Будикин, Татьяна Буланова, Марина Букия, Василина Бурмистрова, Муазама Бурханова, Геннадий Бурштейн, Дарья Буянова, Игорь Вайсброт, Малика Валиева,

Елена Василенко, Елена Веселовская, Алиан Вегеле, Вероника Вернер, Роман Волга, Анастасия Воробьёва, Светлана Воронова, Дарья Ворончихина, Элина Гайнуллина, Светлана Гардт, Ольга Гегечкори, Светлана Горлова, Светлана Головлева, Полина Горохова, Вера Гошкодеря, Светлана Гудкова, Людмила Гундарева, Даниил Грамотин, Александр Грига, Николай Дагаев, Александра Демянко, Екатерина Делидон, Анна Дмитриева, Ольга Дмитриева, Ульяна Дрозд, Платон Докин, Юрий Емелин, Валерия Ермакова, Анастасия Есакова, Оксана Забелина, Владимир Заскалько, Ольга Захарова, Галина Звонцева, Елена Здоровец, Юлия Зинченко,

Александр Журбицкий,  
Ксения Ибрагимова, Антонина Игнатова,  
Наталья Иванова, Христофор Калогеропуло,  
Екатерина Карпухина,  
Маргарита Каурова, Ильмир Кашапов,  
Алексей Кенебас, Таня Киселёва,  
Лолла Кириллова, Ольга Клишина,  
Анна Климова, Илья Князев, Ольга Колмар,  
Наталья Ковалёва, Татьяна Коваленко,  
Алексей Колмаков, Антонина Коломиец,  
Комарова Анна, Алексей Комелев,  
Полина Королёва, Олеся Костина,  
Светлана Костюченко, Олег Кумагин,  
Людмила Кошкарёва, Юлия Крепкова,  
Никита Кузьмин, Анна Лаврова,  
Константин Лангуев, Анна Лапшина,  
Амир Латыпов, Лилия Лобкова,  
Илона Лобжанидзе, Нина Любинарская,  
Дарья Майорова, Константин Макаров, Лев  
Максимов, Валентина Максимова, Лилия  
Маренина, Дмитрий Марьинских, Катерина  
Матвеева, Николай Матвеев, Марина  
Мельникова, Мария Мельникова, Наталья  
Мельникова, Надежда Митрофанова,  
Оксана Митрофанова, Екатерина Млечко,  
Любовь Мосеева-Элье, Лаура Мохамед,  
Ксения Морозова, Андрей Мужщинский,  
Марианна Мунтяну, Игорь Надеев, Дмитрий  
Нехорошков, Анастасия Новикова, Ольга  
Носырева, Виктория Новикова, Эльмира

Одинаева, Любовь Одрова, Ксения Орехова,  
Оксана Орлова-Горская, Елена Панкина,  
Вячеслав Палеев, Жанна Пастухова,  
Пахалов Александр, Артём Половинский,  
Евгений Полтавский, Станислав Потапов,  
Анна Попова, Максим Раченков, Юлия  
Рассомахина, Анна Разумная, Владимир  
Римский, Ольга Рогачёва, Анастасия  
Рогожкина, Илья Рогожин, Александр  
Рудницкий, Татьяна Рыжова, Анна Рылова,  
Екатерина Рязанова, Евгений Рякин, Ирина  
Сазина, Сергей Сальников, Элеонора  
Сакулина, Юлия Сафронова, Александр  
Светлов, Лилия Седова, Ирина Селезнёва,  
Снежана Семёнова, Лия Семилетова,  
Любовь Силакова, Михаил Сироткин,  
Мадина Сланова, Кристина Соболева, Мария  
Солёнова, Анастасия Сорокина, Татьяна  
Степанова, Александр Стройков, Галина  
Суворова, Анастасия Султанова, Дмитрий  
Суриков, Елена Сысова, Дарьяна Терещенко,  
Сергей Ткач, Анастасия Тукнова, Ирина  
Уланова, Сергей Угай, Нина Фатеева,  
Руслан Хаутиев, Анна Хименко, Марина  
Цай, Кристина Черёмушкина, Александр  
Чепуренко, Анна Чернова, Виолетта Чёрная,  
Михаил Черемных, Тимофей Чуров, Наталья  
Фтояго, Марина Шайкина, Руслан Шекуров,  
Оксана Шипачёва, Иван Шматин, Ирина  
Юкина, Дина Яковенко.



- |                    |                    |                         |                  |                   |                                   |
|--------------------|--------------------|-------------------------|------------------|-------------------|-----------------------------------|
| 1. Москва          | 15. Новосибирск    | 29. Набережные<br>Челны | 42. Ярославль    | 56. Молоково      | 70. Хабаровск                     |
| 2. Екатеринбург    | 16. Токсово        | 30. Кстово              | 43. Дзержинск    | 57. Гатчина       | 71. Петропав-<br>ловск-Камчатский |
| 3. Красноярск      | 17. Ростов-на-Дону | 31. Новокузнецк         | 44. Печора       | 58. Абакан        | 72. Южно-Сахалинск                |
| 4. Барнаул         | 18. Сочи           | 32. Уфа                 | 45. Ытык-Кюель   | 59. Тольятти      | 73. Норильск                      |
| 5. Владивосток     | 19. Ульяновск      | 33. Ижевск              | 46. Котельниково | 60. Чайковский    | 74. Магадан                       |
| 6. Волгоград       | 20. Челябинск      | 34. Смоленск            | 47. Орел         | 61. Новокубанск   | 75. Анадырь                       |
| 7. Нижний Новгород | 21. Архангельск    | 35. Краснотурьинск      | 48. Колпино      | 62. Тверь         | 76. Горно-Алтайск                 |
| 8. Санкт-Петербург | 22. Владикавказ    | 36. Воронеж             | 49. Грозный      | 63. Озерск        | 77. Бийск                         |
| 9. Пермь           | 23. Иркутск        | 37. Комсомольский       | 50. Рязань       | 64. Чебоксары     | 78. Дудинка                       |
| 10. Томск          | 24. Калуга         | 38. Омск                | 51. Нальчик      | 65. Чита          |                                   |
| 11. Тюмень         | 25. Кировск        | 39. Симферополь         | 52. Яровое       | 66. Саратов       |                                   |
| 12. Дмитровград    | 26. Кировск        | 40. Ставрополь          | 53. Якутск       | 67. Самара        |                                   |
| 13. Казань         | 27. Краснодар      | 41. Магас               | 54. Одинцово     | 68. Брянск        |                                   |
| 14. Калининград    | 28. Балашиха       |                         | 55. Майкоп       | 69. Нижегородский |                                   |

Рис. 14. Представленность регионов в КУРС и среди поддержавших гражданский обзор. Представленная карта является официальной картой РФ на момент выхода гражданского обзора и не отражает точку зрения авторов о правовом статусе каких-либо территорий

Мы благодарим за поддержку обзора



Филиал немецкого социал-демократического Фонда имени Фридриха Эберта отметил в 2019 году тридцатилетний юбилей работы в России, последовательно выступая за ценности свободы, справедливости, солидарности. В своих проектах Фонд делает акцент на обогащении внутрirosсийского и международного диалога.

Фонд Эберта выступает связующим звеном между российскими и германскими экспертами и стейкхолдерами, стремится задействовать как негосударственных, так и государственных игроков, свести между собой представителей различных политических взглядов и направлений, образовательные, благотворительные и общественные организации.

2020

2030