

Елена Тополева-Солдунова: "В Совете много честных, смелых, совестливых людей, следующих своей миссии"



Елена Андреевна Тополева-Солдунова (родилась в 1959 году в Москве) – российский общественный деятель, директор автономной некоммерческой организации «Агентство социальной информации», член Общественной палаты Российской Федерации, член Экспертного совета при Правительстве РФ, заместитель председателя Совета по вопросам попечительства в социальной сфере при Правительстве РФ, председатель Общественного совета при Министерстве труда и социальной защиты РФ.

Окончила филологический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, получила дополнительное образование в Центре развития образования (Бостон, США) по специальности «Социальный маркетинг». Работала редактором, заведующей редакцией в издательстве «Русский язык» и агентстве «Постфактум».

В 1994 году создала и возглавила автономную некоммерческую организацию «Агентство социальной информации» (АСИ). В 2006 году – член Общественного совета Национальной инициативы «2006 – Год благотворительности в России». В 2008 году – член Информационного комитета года семьи в России. В 2008–2010 годах – член международной рабочей группы по подготовке приложения по отчетности НКО Глобальной инициативы по отчетности. С 2011 года – сопредседатель экспертной группы «Развитие общественных институтов» в рамках процесса разработки социально-экономической стратегии Российской Федерации до 2020 года. С 2011 по 2013 г. – член Экспертного совета Агентства стратегических инициатив.

С 2012 по январь 2016 г. – член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, председатель Постоянной комиссии по развитию НКО. С 2012 по 2014 г. возглавляла Комиссию Общественной палаты РФ по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан.

Ред. Елена Андреевна, какими путями вы пришли к правозащитной деятельности?

Е.Т-С. Я бы сказала — опосредованными. Потому что из того, чем занимаются «классические» правозащитники, мне ближе всего была идея создания гражданского общества, развития волонтерства, благотворительности. Конкретно же получилось так. Я как выпускница филфака МГУ работала в издательстве «Русский язык» — огромном, оно издавало множество учебников, словарей. Потом — в информационном агентстве. В какой-то момент известный политолог Нина Беляева, руководитель Фонда Interlegal, предложила мне и всей нашей редакции, что называется, «подработку» — редактировать информационные бюллетени, посвященные различным направлениям деятельности зарождающегося гражданского общества. Уже шла перестройка, появлялись первые некоммерческие организации (НКО) новой волны, женские движения, благотворительные фонды. Тогда я получила более ясное представление о правозащитном движении, особенно, когда стала главным редактором бюллетеня «Третий сектор» Фонда «Интерлигал». Чтобы делать его качественно, я не просто стала глубоко вникать в тему, но и знакомиться с лидерами гражданских организаций, в том числе и правозащитных.

Ред. Все это вы делали уже в компьютерной форме?

Е.Т-С. Да. Я еще в издательстве «Русский язык» прошла обучение работе на компьютере, а потом усовершенствовала приобретенные навыки, работая в совместном российско-американском предприятии. Я могла делать и компьютерную верстку, но мне уже неинтересна стала роль винтика в огромной издательской машине, захотелось инициативной работы.

Ред. В каком направлении?

Е.Т-С. Я продолжила то, чем начала заниматься еще в «Постфактуме», — знакомиться с НКО, их лидерами и рассказывать о них своей аудитории. Там были разные люди, в том числе те, которые в правозащитном движении не участвовали, а занимались конкретными социальными проблемами: помогали детям, участвовали в лечении алкоголиков и наркозависимых. Бюллетень «Третий сектор» должен был освещать данную тематику, и я почувствовала, насколько это важно не только для работы, но и для меня самой. Вместе с тем было понятно, что бюллетеня тиражом менее тысячи экземпляров явно недостаточно, чтобы рассказать людям о нарождающемся гражданском обществе и его героях, и я стала думать о специальном агентстве по проблематике НКО и гражданского общества в целом. Естественно, я искала единомышленников. Одним из них стал мой муж. А в итоге удалось создать в 1994 году Агентство социальной информации.

Позиция

«Государство, поддерживая НКО, не только может выделять средства непосредственно из бюджетов всех уровней, что оно и делает, и спасибо большое, что это делается, но еще и стимулировать и граждан, и бизнес к тому, чтобы они тоже поддерживали НКО. Для граждан у нас сегодня существует уже возможность получения налогового вычета, если они жертвуют в НКО. Тут у нас хорошо все в законодательстве...

Что касается бизнеса, то хочу обратить ваше внимание, что многие компании, особенно крупные, уже сейчас в рамках своей социальной ответственности реализуют свои социальные программы через некоммерческие организации, поддерживая их на конкурсной основе. Это такие компании, как «Норникель», «РусАл», «Северсталь», «Газпром нефть», но это же далеко не все. И тут очень важно, мне кажется, было бы каким-то образом государству показать, что то, что компании делают, поддерживая НКО, это хорошее направление. Для этого, мне кажется, было бы правильно, чтобы у нас в правительстве был хотя бы

один чиновник... который каким-то образом курирует это направление стимулирования социальной ответственности бизнеса».

Из выступления Е.Топлевой-Солдуновой на встрече Президента РФ В.Путина с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, 14 октября 2014 г.

Ред. Как вам работалось на этой новой ниве?

Е.Т-С. Во время президентства М.Горбачева НКО и власть практически не пересекались. При Б.Ельцине их стали знакомить, в том числе и мы. В результате даже некий интерес у власти к НКО пробудился. Мы многим представителям власти тогда писали письма, призывая заметить третий сектор, обратить на него внимание. В частности, писали вице-премьеру Борису Немцову. Мы считали, что НКО смогут стать мощным двигателем развития страны.

Ред. Результаты были?

Е.Т-С. Так себе. Новые реформаторы нас плохо слышали. Они были в основном экономистами и гражданское измерение до них как-то не доходило. В результате мы долго работали сами по себе, наверх не могли достучаться. Журналисты, рупор граждан, тоже мало что знали об НКО, у них получалась скорее «точечная» работа. Суть проблем понимали единицы. Прошло много времени, прежде чем ситуация изменилась, это произошло уже в 2000-е годы. Сейчас нет журналиста, который не знал бы аббревиатуры НКО; и власть, и бизнес, и академическая среда, весьма внимательно относятся теперь к некоммерческим организациям (оценок сейчас не даю). Самым неосведомленным по сей день остается население: хотя доля информированных людей повысилась, радикально ситуация не изменилась.

Ред. Как вы стали членом Совета?

Е.Т-С. Я стала весьма активно сотрудничать с Советом, когда его возглавила Элла Памфилова. В каком-то смысле наше АСИ стало неформальной пресс-службой Совета и освещение его работы было нашим приоритетом. Наше издание не относилось к популярным, массовым, но мы освещали деятельность Совета полнее других, хотя вся наша редакция включала тогда всего человек пять.

Ред. Кажется, что при таком развитии событий вам была прямая дорога в члены Совета?

Е.Т-С. Откроюсь: стать членом Совета было моей мечтой. Элли Александровну я знала давно, мы с ней довольно много встречались, сотрудничали. Я была активна, и меня нередко принимали за действующего члена Совета.

Документ

«Совет приветствует прекращение голодовки ученым-физиком Сергеем Кривовым, протестовавшим против заключения его под стражу по делу о событиях на Болотной площади 6 мая 2012 г.

Известно, что в основу обвинения С. Кривова положена видеозапись ряда эпизодов столкновений демонстрантов с полицией, которая размещена в сети Интернет. Однако о событиях 6 мая с.г. Совет может судить не только по этой видеозаписи: ряд членов Совета официально осуществляли в тот день общественное наблюдение за соблюдением прав человека при проведении массового мероприятия. Общественные наблюдатели имели возможность констатировать, что накануне мероприятия на интернет-сайте ГУ МВД России по г. Москве была размещена схема его проведения, показывавшая проход к месту проведения митинга, в том числе через сквер Болотной площади. В реальности же, в нарушение данной схемы, сквер Болотной площади был

полностью оцеплен сотрудниками полиции с собаками, а проход к месту проведения митинга со стороны Большого Каменного моста был перекрыт рамками металлоискателей. Со стороны Малого Каменного моста проход был также перекрыт с оставлением узкого прохода на Болотную набережную.

В результате этих действий полиции закономерно возникла давка: массовое скопление десятков тысяч людей возле узкого прохода к Болотной набережной и попытки людей попасть на площадь не могли не привести к выходу основной массы демонстрантов за рамки полицейских ограждений и даже к стычкам отдельных участников с силами правопорядка. Ни до, ни после 6 мая полиция не создавала для демонстрантов подобных невыносимо провокационных условий.

Совет твердо придерживается мнения о недопустимости применения насилия по отношению к представителям правоохранительных органов, исполняющим в ходе массовых мероприятий свои профессиональные обязанности. Но в любом случае ответственность должна носить исключительно индивидуализированный характер – за конкретные акты насилия в отношении конкретных полицейских.

Как отмечали члены Совета и эксперты на заседании Постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности 21 декабря 2012 года, поведение участников массового мероприятия на Болотной площади, в том числе и Сергея Кривога, носило в значительной степени вынужденный характер. В этой связи отсутствуют основания для квалификации данных событий, как «массовых беспорядков». При этом должной правовой оценки требуют действия тех сотрудников правоохранительных органов, которые реально причинили вред законопослушным участникам мероприятия, их здоровью, имуществу, чести и достоинству.

Совет призывает судебные органы проявить гуманность и справедливость, чтобы изменить меру пресечения Сергею Кривогу, как и другим участникам так называемого «дела 6 мая», на не связанную с содержанием под стражей. Что же касается рассмотрения данного дела по существу, то Совет убежден в том, что оно не должно носить характер сведения политических счетов, а, напротив, способствовать консолидации общества.

29.01.2013.

Из Обращения в связи с голодовкой Сергея Кривога, которое подписали члены Совета: Светлана Айвазова, Лев Амбиндер, Евгений Бобров, Мария Большакова, Александр Верховский, Елизавета Глинка, Алексей Головань, Наталия Евдокимова, Иван Засурский, Игорь Каляпин, Сергей Караганов, Юрий Костанов, Борис Кравченко, Сергей Кривенко, Раиса Лукутцова, Леонид Никитинский, Леонид Парфенов, Элла Полякова, Николай Сванидзе, Анита Соболева, Елена Тополева-Солдунова, Ирина Хакамада, Павел Чиков, Гарий Чмыхов, Илья Шаблинский, Лилия Шибанова, Андрей Юров.

Ред. И все же?

Е.Т-С. И все же в Совет я попала, когда его возглавил Михаил Александрович Федотов. С ним я была знакома шапочно, но потом стала теснее общаться в качестве друга и эксперта Совета. А далее была назначена процедура привлечения новых членов, открылось интернет-голосование. Михаил Александрович предложил мне поучаствовать в этой процедуре, меня выдвинули. Надо было защищать свои позиции, программы. Конкуренты были сильные, достаточно назвать Ирину Хакамаду. Но я набрала хорошие баллы, оказалась на втором-третьем месте и все-таки не вполне была уверена, что пройду интернет-голосование. Однако, когда Михаил Александрович пошел с результатами к президенту, тот предложил взять в Совет всех, занявших первое-третье места. Так я стала членом Совета.

Ред. Вы не стали менять уже наработанное поле деятельности?

Е.Т-С. Выбор у меня был — я могла войти в Постоянную комиссию по социальным вопросам или по развитию НКО. Я предпочла НКО, чем и занималась до начала 2016 года.

Ред. Как пошла работа с учетом того, что, как вы говорите, с 2000-х годов власти уже хорошо были информированы об НКО?

Е.Т-С. Решения пришлось принимать сложные. Появилось много жалоб, острых вопросов в связи с принятием Закона об иностранных агентах.

Ред. В какой форме вы ощутили на себе эту остроту?

Е.Т-С. Я участвовала, по-моему, во всех встречах Совета с президентом и несколько раз поднимала эту тему, что всегда было непросто. Я, как могла, объясняла, почему этот Закон разрушительный, рассказывала, что от него страдают полезные организации. Приводила примеры абсурдной, контрпродуктивной деятельности против них.

Ред. Интересна реакция президента.

Е.Т-С. Он всегда внимательно слушал, отвечал. Кстати, сразу скажу, что как человек, склонный к компромиссу, я никогда не предлагала президенту Закон об иностранных агентах отменить: понимала, что это не пройдет. Президент в ответ неоднократно предлагал еще раз проанализировать текст Закона, уточнить формулировки. Мы неоднократно пытались это сделать, разработали много возможных вариантов поправок. Потом Людмила Михайловна Алексеева — уже после своего возвращения в Совет — заявила, что Закон должен быть отменен, но президент с ней на согласился. И поручил уточнить понятие «политическая деятельность». Но от этого стало только хуже, поскольку в закон вошел не наш вариант, а версия Минюста России.

Документ

«1. Прежде всего, обратим внимание на то, что в действующем ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — ФЗ об НКО) отсутствует целостное и ясное определение понятия «политическая деятельность». Данное понятие определено фрагментарно и косвенно, через понятие некоммерческой организации, которая «признается участвующей в политической деятельности».

При этом в ФЗ об НКО указаны лишь два признака участия в политической деятельности:

а) «участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», и

б) «участие в формировании общественного мнения в тех же целях».

Правоприменительная практика Минюста России характеризуется расширительным толкованием обоих этих признаков. Даже на сайте Минюста в Реестре НКО, выполняющих функции иностранного агента, (далее — Реестр) указано не «проведение политических акций», а «проведение публичных мероприятий», не «участие в формировании общественного мнения», а просто «формирование общественного мнения».

Понимая очевидную правовую неопределенность понятия «политическая деятельность», законодатель в ФЗ об НКО ввел два вида исключений:

а) по видам деятельности,

б) по видам НКО.

Первый вид исключений фактически не срабатывает, поскольку значительное число экологических НКО в Реестре свидетельствует о том, что прямое указание закона на то, что деятельность по защите природы не относится к политической, на практике не учитывается.

Второй вид исключений тоже работает с явными переборами.

Выход видится в точном определении понятия «политическая деятельность» и создании перечня исключений а) по видам НКО, б) по видам иностранных источников, в) по видам гражданско-правовых сделок, в результате которых передавались денежные средства или иное имущество. Исключения по видам деятельности предлагается исключить, так как они не представляются эффективными.

2. Определение политической деятельности.

Вариант 1 – замена понятия «НКО, занимающаяся политической деятельностью», понятием «НКО, преследующее политические цели». Этот вариант имеет то преимущество, что термин «организации, преследующие политические цели», имеется в ФЗ «Об общественных объединениях».

Вариант 2 – замена понятия «НКО, занимающаяся политической деятельностью», понятием «политическая деятельность». Данный вариант предпочтителен тем, что позволяет получить единое понятие, применимое в различных сферах законодательства, в том числе, об НКО, о государственной и муниципальной службе, о статусе судей и т.д. Кроме того, оно имеет определенную концептуальную основу в действующем законодательстве, в частности, в ФЗ «О политических партиях» и в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Так, статья 11 ФЗ «О Конституционном Суде РФ» устанавливает, что судья Конституционного Суда Российской Федерации не может «принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью».

Исходя из концептуальной основы данной правовой нормы, возможно формулирование следующего определения:

«Под политической деятельностью понимается участие в деятельности политических партий и движений посредством оказания им материальной поддержки, участия в работе их съездов, конференций и руководящих органов, участия в их избирательных кампаниях, а также в их политических акциях, агитационной и пропагандистской работе либо осуществление деятельности, направленной на изменение основ конституционного строя Российской Федерации».

Вариант 3 – уточнение понятия «НКО, признанная участвующей в политической деятельности», исходя из более общего понятия «политическая деятельность».

В этом случае формулировка правовой нормы могла бы быть такой:

«Некоммерческая организация признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует в деятельности политических партий и движений посредством оказания им материальной поддержки, участия в работе их съездов, конференций и руководящих органов, участия в их избирательных кампаниях, а также в их политических акциях, агитационной и пропагандистской работе,

либо осуществляет деятельность, направленную на изменение основ конституционного строя Российской Федерации».

3. Исключения.

3.1. Исключения по видам НКО:

- а) политические партии,
- б) социально ориентированные НКО и НКО, преследующие общественно-полезные цели,
- в) религиозные организации,
- г) профессиональные союзы,
- д) торгово-промышленные палаты,
- е) объединения работодателей,
- ж) национально-культурные автономии,
- з) казачьи общества и т.п.

3.2. Исключения по видам иностранных источников

Предлагается исключить из сферы действия правовых норм, определяющих статус НКО, выполняющих функции иностранного агента, случаи, когда некоммерческая организация получает от иностранного источника денежные средства или иное имущество:

- а) в соответствии с международным договором Российской Федерации;
- б) с предварительного согласия уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

3.3. Исключения по видам гражданско-правовых сделок

Предлагается уточнить понятие «получение денежных средств или иного имущества», указав, что оно касается только случаев получения имущества по договору пожертвования или в виде гранта. Альтернативный вариант формулирования исключений – перечисление сделок купли-продажи, мены, займа, подряда и т.д.

Некоммерческая организация должна признаваться получающей средства из иностранных источников на осуществление политической деятельности, в случае, когда она осуществляет политическую деятельность за счет средств из иностранных источников».

Из предложений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека по уточнению понятия «политическая деятельность», 3 декабря 2015 г.

Ред. Как вы стали действовать в таких условиях?

Е.Т-С. Надо сказать, что после моих выступлений на встречах с президентом каким-то организациям удалось помочь. Мы продолжали работать, кого-то удавалось защитить, кого-то нет. Меня нередко

критиковали тогда за недостаточно жесткую позицию, за склонность к договоренностям, к компромиссу.

Ред. А что вы назовете важнейшим своим достижением за годы работы в Совете?

Е.Т-С. Одно из главных достижений – нам удалось продвинуть НКО на рынок социальных услуг. Появились законы, указы, постановления правительства, регламентирующие доступ НКО к оказанию социальных услуг. Началась практическая работа в регионах в этом направлении. Всё движется непросто, но движется! Конечно, это заслуга не только Совета, но мы многое сделали, чтобы это получилось.

Могу назвать и совершенно конкретное достижение. Вы, наверное, помните, ажиотаж вокруг Муравьевского парка в Амурской области. Там явлен был настоящий пример абсурда по применению Закона об иностранных агентах – из-за того что специалисты Журавлиного фонда предлагали ввести ограничения по охоте, их НКО признали занимающимися политической деятельностью. Удалось все-таки отбиться.

Ред. Почему же вы вышли из состава Совета?

Е.Т-С. Всё, что могла, я по части Закона об иностранных агентах сделала, и почувствовала, что дальше КПД снижается, наступает некоторое выгорание. Мне хотелось попробовать реализовать себя в несколько другой области, где возможностей явно больше. Это поддержка НКО, работающих в социальной сфере, содействие их более активному участию в принятии решений органами власти, в общественном контроле и оказании социальных услуг. Но этой деятельностью в основном занимается Общественная палата. Туда ведь я попала несколько раньше, чем в Совет по правам человека. Там я со второго созыва занималась развитием благотворительной и волонтерской деятельности, социальной политикой и участием НКО в ее реализации. Когда вышел президентский указ о невозможности совмещать членство в Совете ни с депутатской деятельностью, ни с членством в Общественной палате, я выбрала Общественную палату. Потому что эта площадка позволяла как раз продвигать и развивать те виды деятельности, которые я для себя определила как приоритетные в данный период.

Ред. Но сотрудничество с Советом у вас продолжается?

Е.Т-С. Да, и очень активное. Я взаимодействую с постоянными комиссиями по общественному контролю, по НКО, по социальной политике, участвую в мероприятиях Совета, продолжаю сотрудничать со многими членами СПЧ и, конечно, с Михаилом Федотовым.

Ред. Какова, на ваш взгляд, роль Совета в современной России? Его деятельность актуальна?

Е.Т-С. Убеждена, что Совет играет большую роль в общественной жизни нашей страны. За это время было образовано при различных органах много советов, но с влиянием СПЧ никто сравниться не может. Ведь и при президенте действует немало консультативных органов, но только для Совета по правам человека обозначена невозможность совмещения членства с работой депутата Государственной Думы и членством в Совете Федерации и Общественной палате. Именно к СПЧ проявляет максимальное внимание пресса. Причина в том, что в Совете много честных, смелых, совестливых людей, следующих своей миссии, открыто говорящих кому угодно то, что другие сказать побаиваются. Я не вижу никаких предпосылок для снижения роли Совета. Никаких!