

## СМИ, власть и гражданское общество в поисках баланса интересов

**Иосиф ДЗЯЛОШИНСКИЙ, президент Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации"**

### **Центр, регионы, местное самоуправление: оптимизация взаимодействия**

Понятие "регион" и производные от него словосочетания используются чрезвычайно активно, хотя редко кто утруждает себя предъяснением более или менее ясного определения сути этой категории. Чаще всего выделяют политико-административное содержание этого понятия, то есть регион просто отождествляют с территорией (областью, краем). С другой стороны, встречаются утверждения, что регион - понятие, не предполагающее фиксированного территориального масштаба, поскольку регионами называют и территории, принадлежащие нескольким субъектам Федерации и даже федеральным округам или административно очерченным регионам (так называемые мегарегионы), и территории, меньшие по пространственному масштабу, но обладающие существенным значением для жизни людей и страны - так называемые субрегионы (районы, волости, специальные экономические и социокультурные анклавы).

Эти подходы вызывают возражения. Как пишет Л.Г. Олех: "Во-первых, регион - это не только территория, но и население на ней. Во-вторых, регион - это не только ряд административных единиц, которыми являются область и край. Регион - это всевозможные и целесообразные уровни административного деления, обеспечивающие данному социальному организму необходимые для нормального существования и функционирования уровни "самости", самодостаточности. В России это и области, и края, и республики, разные виды автономии. А с выходом в пространство бывшего СССР - это, при определенных условиях, и нынешние суверенные государства, существующие в пространстве СНГ" (Олех Л.Г. философия регионализма, <http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/hum-science/1J7/sod.htm>).

Современная региональная доктрина опирается на факт естественно-природных, экономических, этнокультурных и иных различий территорий. Специфика последних проявляется через ландшафтно-климатические особенности, степень хозяйственной освоенности, отраслевую структуру производства, уровень урбанизации и индустриализации, плотность и этнический состав населения, культуру и др.

В цитируемой работе Л.Г. Олеха регион определяется как "самодостаточный социальный организм, находящийся в единстве со средой, обладающий физико-географическими, культурно-цивилизационными, эко-лого-экономическими, этнически-историческими, политико-административными и правовыми свойствами и выступающий средством формирования и функционирования Федерации" (Олех Л.Г. Философия регионализма, [http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/hum-science/1\\_97/sod.htm](http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/hum-science/1_97/sod.htm)).

Вместе с тем, следует отметить, что во всем мире доминирует тенденция постепенного перехода от индустриальных регионов - своего рода ландшафтно-организованных промышленных площадок, опирающихся на каркас из инженерных или называемых еще "жесткими" инфраструктур -к регионам-"средам жизни", в которых качество жизни становится высшей ценностью, а основные социальные процессы протекают по новым инфраструктурам - торговым, информационным, образовательным и т.п. С позиций этого подхода можно выделить естественные регионы, в которых все эти контексты гармонично взаимоувязаны, и искусственные регионы, созданные для решения каких-то внешних, чаще всего экономических или политических, задач и тяготеющие к другим регионам, в которых реализованы родственные социальные или социокультурные модели.

Сейчас эта проблема приобретает новый поворот в связи с необходимостью осмыслить новые аспекты во взаимоотношениях центра и регионов. В условиях развивающегося российского федерализма регионы во многом самостоятельно определяют темпы и глубину экономических реформ, модели приватизации, социальную политику, формируют собственную законодательную базу. Необходимо, однако, учитывать, что переход к рыночным отношениям несет в себе черты общероссийских закономерностей и противоречий, а в возникновении и практическом разрешении этих противоречий в субъектах Федерации имеется существенная специфика, определяемая экономическими особенностями, общественно-государственным устройством, уровнем правового обеспечения рыночных преобразований и регулирования социально-трудовых отношений, ментальностью общества, национальным колоритом.

В условиях России глубинная суть региональной проблематики заключается в поиске ответа на вопрос о стратегиях развития государства. Существуют два ответа на этот вопрос. Первый заключается в утверждении, что развитие может быть только на уровне страны в целом. Там, на федеральном уровне, разрабатываются программы, там разрабатываются глобальные планы и стратегии, а задача региона - найти свое место внутри этих глобальных программ развития. Эту позицию отстаивают федеральные органы власти.

Второй ответ - именно регионы являются субъектами развития. Федеральная власть лишь координирует региональные программы. Но выбор региона в качестве субъекта развития автоматически ставит вопрос о том, что субъектом развития является не только регион, область или республика, но и муниципалитет, и местное самоуправление, и более того - субъектом развития является каждый гражданин. А это значит, что стратегия развития должна существовать и на уровне местного самоуправления, и на уровне муниципалитета крупных городов, и на уровне регионов, бизнеса, некоммерческих организаций, и на уровне федеральной власти. Сторонниками этой позиции являются главы некоторых регионов.

Примири эти два подхода чрезвычайно трудно даже теоретически. На практике взаимоотношения между федеральным центром, олицетворяющим Россию в целом, регионами и составляющими их социально-экономическими и культурными единицами носят сложный, зачастую конфликтный характер. Чаще всего мы видим непрерывную борьбу между федеральными органами власти и регионами за право принимать стратегические решения. Одно из главных обвинений, которое регионы предъявляют центру, а местности регионам, - это узурпация власти и ресурсов. Другая региональная проблема связана с противоречиями между этнической и территориальной моделями обустройства регионов в условиях полиэтничного состава населения России. Существование этих противоречий приводит к постоянно ведущемуся торгу между Москвой и субъектами Федерации. В этот торг включается каждый отдельный регион и совокупность регионов (республики, области, края).

Особый интерес проблемы регионалистики приобретают в связи с нарастающими процессами глобализации. Понятно, что современное экономическое пространство любой страны нельзя сводить к ее территориальным границам. Например, транснациональный капитал США действует во многих странах мира, а значит, экономическое пространство его деятельности шире, чем территория США. Это пространство можно понимать как реальную форму движения национального капитала в пределах национальных границ и вне их, организуемое национальным государством.

В мировом масштабе происходит взаимодействие национальных экономических пространств разных стран. Это проявляется и в целом в мировой экономике, и практически в каждой стране, и в отдельно взятом регионе. Но для государств с трансформационной экономикой, включая и Россию, проблемы имеют двойной характер. Во-первых, не создается должных условий для привлечения инвесторов, или иначе - не формируется достаточно гибких схем для развития форм функционирования у нас иностранного капитала. И, во-вторых, государство не способствует развитию экономического пространства России с ее национальными границами для движения нашего национального капитала.

Российский федерализм изначально складывался не только как форма организации межнациональных отношений, но и как форма территориальной организации. К субъектам Федерации были отнесены 21 республика, 6 краев, 49 областей, одна автономная область, 10 автономных округов и 2 города федерального подчинения. Все 89 субъектов Федерации были объявлены Конституцией РФ равноправными. Однако, как отмечено в Конституции РФ, статус республик определялся Конституцией РФ и Конституцией республики, а статус других субъектов - Конституцией РФ и Уставами этих субъектов. Кроме того, для разных категорий субъектов РФ различным оказался и порядок решения вопросов о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами государственной власти. Более того, в 90-е гг. активно шел процесс наделения большими полномочиями субъектов Федерации, что создавало предпосылки к их обособлению. В связи с тем, что республики представляют национально-государственные образования, их претензии на обособленность нередко приобретают этническую окраску. В тех случаях, когда национальные элиты претендуют на всю полноту власти и большие полномочия, чем это предусмотрено Конституцией РФ, возникает ситуация национально ориентированного сепаратизма.

За годы реформ, особенно после 1991 года, происходил процесс законодательного оформления регионализма. Он не был простым и однозначным, поскольку развивался под воздействием различных политических сил и тенденций, весьма остро конкурирующих друг с другом в навязывании своего видения путей и форм трансформации российского общества с его, по существу, унитарной государственностью и единым бюрократическим центром в качественно иное образование,

выстраиваемое по меркам цивилизованного гражданского общества и правового государства.

Стабилизирующим фактором стало подписание в марте 1992 года подавляющим большинством субъектов Российской Федерации Федеративного Договора, разграничившего предметы ведения и полномочия между центральными органами власти и субъектами Федерации (суверенными республиками в составе РФ, краями, областями и городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями и автономными округами). В этом документе зафиксирована формула, согласно которой партнеры по Договору приняли на себя обязательство развивать новые федеративные отношения на основе всестороннего учета интересов всех народов, уважения к их истории и культуре при неприменимом осознании и признании государственного единства и территориальной целостности России в качестве своего общего интереса.

Отражение регионализации внутренней политики и законотворчества мы найдем и в ряде других документов и актов самого высокого государственного ранга - от Конституции РФ (ст. 5, 65-79 и др.) до Закона "О местном самоуправлении в Российской Федерации", "Основ законодательства Российской Федерации о культуре", "О национально-культурной автономии" и др. Все это - несомненное свидетельство особой жизненной значимости данного феномена при осуществлении курса на кардинальное формирование российского общества.

Есть немало подтверждений этому и в сфере практического опыта, что в организационном плане связано с появлением таких политико-экономических и социально-культурных образований, как Союз российских городов, Ассоциация экономического взаимодействия Уральского региона, Сибирское соглашение. Деятельность подобного рода организаций инициирует процессы возвращения исторически сложившимся территориям утраченного ими значения региональных центров политической, экономической и культурной жизни, возобновления и всестороннего развития как местных, так и межрегиональных связей.

### **Экономический аспект регионализма**

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование регионов, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Межрегиональная дифференциация усилилась при нарастании кризисных явлений в экономике и переходе к рыночным реформам. Это связано, во-первых, с включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась различная адаптация к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Во-вторых, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных компенсаторов. В-третьих, сказалось фактическое неравенство различных субъектов Российской Федерации в экономических отношениях с центром.

Сопоставление динамики доходной и расходной частей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствует о постоянно растущем количестве регионов, не способных обеспечить свои расходные полномочия не только собственными доходами, но даже и финансовой помощью из федерального бюджета. Понятно, что диспропорции в экономическом развитии территорий существовали, существуют и будут существовать всегда. Но если в какой-то момент они выходят из-под контроля, это означает, что региональная политика дала сбой и требуется пересмотр ее приоритетов и средств реализации. Объективные различия в стартовых условиях для ряда территорий в рыночной ситуации способны приводить к такому уровню неравенства, который по политическим, социальным, экономическим, культурным, этническим и другим соображениям не может быть приемлем для современного государства. И хотя в экономическом плане российские регионы неодинаковы, в том числе в зависимости от географического расположения субъектов Федерации, Конституция РФ, тем не менее, гарантирует российским гражданам важнейшие права (право на труд, бесплатное образование, отдых), которые должны исполняться в полном объеме независимо от того, где проживает человек - на Крайнем Севере или в ближнем Подмосковье. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизма. Следовательно, пока есть рынок, должна быть и региональная политика компенсирующего характера.

Однако отсутствие четкой позиции государства по вопросам регионального развития приводит к тому, что вновь оживает утопичное представление о возможности возложить эту функцию на так называемую "невидимую руку рынка". Мировой опыт, в свою очередь, убедительно показывает совершенно

обратное: рыночные отношения в их чистом виде способны только порождать и углублять региональные проблемы. Несмотря на это, в последнее время в различных ветвях власти - как на уровне федерального Правительства, так и некоторых субъектов Федерации - приходится наблюдать определенный скепсис относительно возможности и необходимости государственной региональной политики в России. Существует распространенное мнение, что рыночно ориентированной России региональная политика не нужна, как не нужны на государственном уровне и специальные институты, отвечающие за разработку и реализацию этой политики. Считается, что территории должны самостоятельно решать проблемы своего развития, а у государства есть другие заботы и приоритеты, требующие организационной и финансовой поддержки, - например, развитие рыночных инфраструктур и крупного бизнеса или выполнение социальных обязательств перед населением. Не очень слышны и голоса лидеров субъектов Федерации в пользу какой-то новой, кроме распределительной, политики центра в отношении регионов. И это при очевидности ограниченности так называемой модели выравнивания социально-экономического развития административных территорий.

Расформирование в октябре 2001 года Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики и передача его функций ряду других министерств только укрепили позиции скептиков, которые расценили данный шаг как демонстрацию того, что региональная политика для нынешней власти не является ценностью. В контексте же стародавнего конфликта между так называемыми "отраслевиками" и "терри-ториальщиками" это действие рассматривается как очередная победа "отраслевиков" (теперь уже во главе с Минэкономразвития).

### **Политический аспект регионализма**

Как отмечает М. Афанасьев, "генеральной тенденцией развития российского общества в 90-е годы была приватизация социальной мощи распавшейся номенклатуры. Именно приватизация власти и ее ресурсов определяла реальное, а не декларируемое содержание так называемого переходного периода. В результате в России сложился социальный порядок и властвующий слой, которые могут быть определены как новый патронат. Сегодня российский постноменклатурный патронат вошел в фазу консервации условий и правил своего социального воспроизводства. Главную интригу политического процесса при этом составляют вполне традиционные для русского порядка колебания между централизмом и локализацией власти (терминология классика российской исторической науки Василия Ключевского, примененная им, что характерно, не к удельному периоду, а к самодержавному строю)" (Афанасьев М. Политические партии в российских регионах. [http://pubs.carnegie.ru/p&c/ Vol5-2000/4 /08та. asp...](http://pubs.carnegie.ru/p&c/Vol5-2000/4/08та.asp...)). В этих условиях общественное содержание сохранившейся с советских времен привычки "ходить на выборы" не всегда отвечает демократическим стандартам. Значительная часть избирателей относится к выборам как к торгу с начальством. Тотальная коммерциализация постсоветской жизни на фоне институционального распада и экономического упадка придала электоральной торговле особенно циничные формы.

Хотя, как указывает М. Афанасьев, торг с начальством - преобладающая модель электорального поведения, ее проявления заметно различаются в зависимости от уровня выборов. На федеральных выборах определенную самостоятельную роль играют политические ориентации и предпочтения: переживая, хотя и в очень абстрактной, почти метафизической форме, свою сопричастность государству, российский избиратель руководствуется соответственно абстрактными идеологическими соображениями и своим политическим чувством. На местном же уровне выборы напоминают примитивную бартерную сделку по принципу "с паршивой овцы хоть шерсти клок". Другими словами, россияне голосуют за тех, кто может предложить что-то осязаемо выгодное. В результате региональные законодательные собрания состоят почти сплошь из административных начальников и хозяйственных руководителей (как "красных директоров", так и "новых русских") (Там же).

Особым спросом у российских избирателей пользуется, конечно, не разовая подачка, а подлинный социальный патронат. Если русские люди видят перед собой (или верят, будто видят) "отца-командира", они готовы на многое, в том числе на многое закрыть глаза и многое простить.

Все это приводит к тому, что периодически предпринимаемые в центре и на местах попытки политического объединения и оформления элит в политические партии, как правило, терпят крах. Специалисты отмечают, что как общероссийские партии и движения, так и региональные квазипартийные объединения играют весьма скромную роль в политической жизни регионов России. Избранные главы регионов крайне редко выступают на выборах в качестве официальных кандидатов от каких-либо избирательных объединений (хотя заявления о поддержке их кандидатур со стороны различных избирательных объединений, как правило, звучат). В 90-е годы только в 20 из 88 действующих региональных законодательных собраний число партийных депутатов достигало одной трети, и лишь в 7 легислатурах они составляли большинство (Там же).

Таким образом, региональные партии в России на поверку оказываются электоральным инструментом (зачастую одноразовым) региональных и городских администраций либо бизнес-групп.

Четко прослеживается и возрастающее влияние финансовых факторов на стратегию и тактику предвыборных действий кандидатов, избирательных объединений и блоков. Этот фактор представляет собой, с одной стороны, существенное условие обеспечения эффективной избирательной кампании, а с другой - порождает новые проблемы, связанные с выяснением законности получения и расходования денежных средств на цели избирательной кампании.

Особого внимания заслуживает вопрос об участии избирательных объединений в избирательных кампаниях по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти. Как пишет председатель Центризбиркома РФ А.А. Вешняков, "обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на предоставление Федеральным законом избирательным объединениям дополнительных возможностей участия в формировании избирательных комиссий, выдвижении кандидатов, создании избирательных фондов, проведении предвыборной агитации, осуществлении общественного контроля за ходом голосования и подведением его итогов, тем не менее, в большинстве регионов наблюдалась недостаточно высокая их активность" (Вешняков А.А. Региональные выборы в России: особенности и тенденции. <http://www.mediatext.ru/docs/6563>).

В доказательство этого тезиса глава Центризбиркома приводит действительно впечатляющие цифры. В 1998 году правом выдвижения кандидатов обладали 139 общероссийских политических общественных объединений в 17 регионах. Наибольшую активность они проявили при выдвижении кандидатов в депутаты в городе Санкт-Петербурге (19 объединений), Краснодарском крае (14), Республике Тыва и Свердловской области (по 13), Чувашской Республике (10). В остальных случаях этот показатель незначителен.

А какова же результативность "предвыборных хлопот" избирательных объединений? На 717 депутатских мандатов в 1998 году выдвигались более 5,2 тыс. кандидатов, в их числе только 22,5% представляли избирательные объединения и блоки. Два года спустя этот показатель сократился чуть ли не вдвое. Только каждое десятое общественное объединение из 907 воспользовалось правом выдвижения и зарегистрировало своих кандидатов в депутаты. Причем лишь половина этих кандидатов указала свою принадлежность к соответствующим общественным объединениям.

В ходе региональных выборов 2000 года многие тенденции, которые только намечались в предшествующие годы, проявились достаточно четко. Имели право участвовать в выборах 907 общественных объединений, воспользовались этим правом только 99. Избирательные комиссии зарегистрировали лишь 13 избирательных блоков, в состав которых вошли 34 объединения.

О своем намерении участвовать в избирательной кампании заявили около пяти тысяч кандидатов, из них 13,4% выдвигались избирательными объединениями и блоками, 16,8% использовали право самовыдвижения. На стадии выдвижения из дальнейшей предвыборной борьбы выбыл каждый десятый кандидат. И опять же отмечается крайне пассивная позиция общественных политических объединений различных уровней и направлений, которые в период выборов оставались в тени.

Помимо политических страстей, жесткого противостояния финансово-промышленных структур и острого соперничества личностей, особенностью региональных выборов явилось неременное наличие у большинства кандидатов активно действующих избирательных штабов, в которых немаловажную роль играли специалисты политических технологий. Разнообразные, нередко агрессивные действия политтехнологов стали еще рельефнее, подчеркивали профессионализацию участников избирательного процесса, в том числе российских избирателей.

### **Культурный аспект регионализма**

Развитие регионов поставило на повестку дня проблемы культурной политики. Отрицание тотальной централизации управления и планирования, совместного государственного руководства, политического и идеологического диктата, подвижки в направлении гуманизации всех сфер общественной жизни обусловили востребованность новой культурной политики, учитывающей современные реалии жизни российского общества и строящейся на фундаменте иных, чем прежде, ценностей и парадигм. Региональная культурная политика явилась своеобразным способом апелляции к активности людей на местах, подключения их творческого потенциала к решению задач возрождения России.

Проведенные Независимым Институтом Коммуникативистики опросы показали, что большая часть

участвовавших в опросах журналистов уверена в том, что государство должно активно вмешиваться в процессы культурного развития. Особенно активно на этом настаивают сотрудники СМИ из Воронежа, Нальчика и Новосибирска. Что касается москвичей, то среди них доля тех, кто поддерживает идею государственного вмешательства в культурные процессы, существенно ниже средней по всем опрошенным. Журналисты из Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и Самары занимают среднюю позицию между воронежскими государственниками и московскими антигосударственниками (табл. 1).

**Таблица 1. Распределение ответов на вопрос "Должно ли государство вмешиваться в процессы культурного развития (управлять, регулировать, воздействовать, влиять)?"**

(Здесь и далее в таблицах, кроме особо оговоренных случаев, данные приведены в процентах к числу опрошенных.)

Сумма представленных данных может превышать 100% в том случае, если допускался выбор нескольких вариантов ответа на вопрос, а также может быть меньше 100%, так как из анализа исключена позиция "Другое". )

Варианты ответа	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Новосибирск	Самара	Воронеж	Нальчик	Москва	Среднее
Да	74.9	77.8	83.1	79.1	92.9	84.2	51.7	74.8
Нет	20.1	16.7	8.2	7.1	0.0	10.5	31.0	15.0
Затрудняюсь ответить	5.0	5.6	8.7	13.3	7.1	5.3	17.2	9.4

Государственное влияние на культурные процессы должно осуществляться, по мнению опрошенных журналистов, на основе некоей Доктрины или Концепции культурного развития. Лишь 15% опрошенных поддержали идею о том, что культурная политика государства должна опираться на мнения самих деятелей культуры.

Однако, например, среди тех московских журналистов, которые высказываются за необходимость государственного влияния на культурные процессы, доля поддерживающих идею разработки Доктрины или Концепции культурного развития существенно ниже, чем в целом по всей опрошенной совокупности. Несколько ниже она и в Санкт-Петербурге (табл. 2).

**Таблица 2. Распределение ответов на вопрос "Должна ли у государства быть Доктрина культурного развития (Концепция культурной политики) или для принятия решений достаточно опираться на мнения самих деятелей культуры и чиновников?"**

Варианты ответа	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Новосибирск	Самара	Воронеж	Нальчик	Москва	Среднее
Доктрина	67.9	71.6	75.0	79.7	78.9	75.4	44.8	73.3
Мнения деятелей культуры	15.7	14.3	8.3	10.6	10.4	7.1	31.0	14.9
Затрудняюсь ответить	16.3	14.1	16.7	9.7	10.6	17.5	24.1	11.8

Таким образом, можно констатировать, что мнения столичных и провинциальных журналистов по поводу роли государства в культурной сфере существенно расходятся.

Обобщение высказанных мнений позволило выделить основные параметры той модели государственной Доктрины культурного развития, которая "витаает" в пространстве мнений профессиональных журналистов. Все участники опроса, полагающие, что у государства должна быть Доктрина культурного развития, считают, что это должна быть осмысленная, концептуальная Доктрина. Мнения начинают расходиться, когда дело касается направленности культурной политики государства. Большая часть тех, кто выделил этот аспект проблемы, полагает, что культурная политика государства должна быть, прежде всего, ориентирована на охрану культурного наследия. Около трети считают, что государство должно поддерживать развитие культуры как целостной системы, и лишь 7%

' Здесь и далее в таблицах, кроме особо оговоренных случаев, данные приведены в процентах к числу опрошенных. Сумма представленных данных может превышать 100% в том случае, если допускался

выбор нескольких вариантов ответа на вопрос, а также может быть меньше 100%, так как из анализа исключена позиция "Другое".

поддерживают идею о том, что государство должно участвовать в реализации конкретных культурных проектов.

Еще больший разброс мнений продемонстрировали участники опроса по поводу содержания государственной культурной политики. Прежде всего, надо отметить противостояние двух примерно равных групп опрошенных, одна из которых выступает за то, чтобы государство содействовало развитию всех культур, размещающихся на территории России, другая придерживается принципиально противоположной точки зрения, считая, что государство должно поддерживать лишь ту культуру, которая ориентирована на воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе патриотизма, державности, национального достоинства. Другая линия противостояния пролегает между теми, кто считает, что содержанием государственной культурной политики должно быть воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе терпимости, толерантности, равноправия культур, и теми, кто считает, что главная задача государства в сфере культуры - противостояние культурам, враждебным российской. В целом число тех, кто полагает, что государство должно интересоваться культурой прежде всего как инструментом воспитания, существенно больше тех, кто придерживается иных точек зрения (табл. 3).

**Таблица 3. Количество суждений, высказанных опрошенными, совпадающих с перечисленными блоками Доктрины (Концепции) культурного развития**

Блоки	% к числу ответивших
<b>Направленность культурной политики</b>	
Охрана культурного наследия	64.3
Развитие культуры как единого целого	28.6
Поддержка конкретных культурных проектов	7.1
<b>Содержание культурной политики</b>	
Воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе терпимости, толерантности, равноправия культур	15.3
Воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе патриотизма, державности, национального достоинства	20.7
Развитие идей евразийства	1.8
Гуманизация общества	5.8
Уважение и терпимость по отношению к другим культурам, но поддержка своей	3.1
Противостояние тем культурам, которые враждебны российской	13.9
Содействие развитию всех культур	26.1
Поддержка молодых талантов	8.5
Обеспечение доступа массам к высокому искусству	8.5
<b>Формы участия государства в культурном процессе</b>	
Не мешать культурным процессам	35.7
Оказание финансовой помощи всем культурным проектам ("Всем сестрам по серьгам")	32.1
Оказание финансовой помощи культурным проектам, отвечающим интересам государства	32.1

Оценивая ситуацию в регионах, в которых они живут и работают, участники проекта были менее категоричны. Так, на вопрос о том, есть ли в регионе какая-то осмысленная культурная политика, более 30% всех опрошенных уверенно сказали, что есть. Примерно столько же сказали, что нет, и несколько менее 30% затруднились с ответом. Что касается различий между регионами, то они оказались не очень значительными (табл. 4).

**Таблица 4. Распределение ответов на вопрос "Существует ли какая-то осмысленная культурная политика в Вашем регионе?"**

Варианты ответа	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Новосибирск	Самара	Воронеж	Нальчик	Москва	Среднее
Да	30.2	38.9	41.7	26.7	28.6	36.8	27.6	32.3
Нет	35.1	38.9	33.3	40.0	35.7	26.3	37.9	35.4
Затрудняюсь ответить	35.1	38.9	33.3	40.0	35.7	26.3	37.9	35.4

Характеризуя содержание культурной политики властей в своем регионе, участники опроса в общем и целом обозначили ее как хаотичную, неосмысленную, направленную прежде всего на охрану культурного наследия, и вместе с тем содействующую развитию всех культур, находящихся на территории региона. Помощь властей выражается, в основном, в финансовой поддержке различных культурных проектов (Подробнее см.: Российская пресса в поликультурном обществе: толерантность и мульти-культурализм как ориентиры профессионального поведения. - М., 2002.).

Рассматривая процесс регионализации России сквозь призму культуры, следует сказать о том, что трансформация России из условной Федерации (РСФСР) в реальную (РФ) поставила ее административные единицы, получившие - без предварительной подготовки, а в большинстве случаев и без какой-либо заинтересованности с их стороны - статус субъектов Федерации, перед необходимостью не только эмоционально пережить и рационально обосновать это событие, но и оформить его идеологически, а когда это невозможно - мифологически.

Особую сложность процессу культурного самоопределения регионов придает то обстоятельство, что многие из регионов России возникли искусственным путем, в качестве реализации некоторого политико-экономического проекта. Так, например, весь Западно-Сибирский нефтегазовый регион не имел опыта "естественного" социокультурного эволюционирования и с самого начала формировался исключительно в проектном режиме (Алешко Д.Э. Региональная социокультурная политика. <http://aleshko.narod.ru/RegionSoK>).

Отсутствие стандартизованных механизмов перехода из одного статуса в другой и готовых идеологических клише, которых ожидали от федерального центра, вынудило каждый регион опираться исключительно на собственные возможности. И если национальные автономии к тому времени накопили какой-то опыт осознания своей этнической и культурной самобытности, то у краев и областей его не было. Им предстояло начинать практически с нуля, в лучшем случае опираясь на крайне скудный багаж региональной мифологии советского периода, как правило, не укорененной глубоко в массовом сознании и имевшей официально-парадный характер (В 1996-1997 годах всю Россию охватила волна самых невероятных региональных юбилеев. Праздновали 850-летие Москвы, 200-летие Саратовской области, Курской области, 750-летие Великого княжества Тверского, 275-летие Нижнего Тагила, 60-летие Краснодарского края, Алтайского края, Орловщины и т.д. В эти же годы почти во всех регионах России издавались или переиздавались, существенно перерабатываясь, учебники и учебные пособия по истории. И местные руководители образования весьма активно использовали свои возможности для корректировки учебных планов и учебников за счет дополнения курсов общеисторической подготовки курсами истории родного края. Причем во всех этих учебниках проводилась идея полной самодостаточности региона, который всегда находился в центре России, и вся история страны вращалась вокруг этого региона. Создавалось представление, что данный регион - главный, сверхценный и сверхзначимый элемент страны (См.: А. Логунов. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. -М., 1999, с. 124.). Процессы, активизированные распадом СССР, в ряде субъектов Российской Федерации привели в исторически сжатые сроки к образованию локальных неомифологий, быстро прошедших через стадию становления и оформившихся в зрелые самовоспроизводящиеся квазиидеологические системы, а в ряде случаев и вступивших в период стагнации. К настоящему времени можно с уверенностью говорить о завершении основного этапа неомифогенеза в наиболее развитых субъектах РФ (Малякин И. Российская региональная мифология: три возраста, <http://db.socionet.nw.ru/RuPEc/xml/rus/article-prorus/rusprorusv5n 1-06.xml>).

Одна из таких мифологем - противопоставленность федеральному центру в рамках оппозиции: регион как полюс порядка - центр как полюс хаоса. Анализируя деятельность региональной прессы, историк А. Логунов довольно язвительно воспроизвел стандартные тезисы, циркулировавшие в региональной прессе периода 1996-1997 годов и продолжающие циркулировать до сих пор. "Все вокруг нашего региона - это хаос, а наш регион - это очаг порядка, стабильности и согласия. У нас исключительно замечательный регион - и исторически, и геополитически он замечательный. Мы центр России, мы ворота России и т.п. Мы обладаем совершенно исключительными достоинствами: земля, горы,



курортные ресурсы у нас, а люди вообще самые лучшие - талантливые, храбрые, защитники, эстеты, члены художественной самодеятельности и т.д. А живем плохо. Что же такое? Значит, надо найти, кто мешает. Явно же, если бы не мешали, мы бы жили прекрасно. Ну, что еще нам нужно? Земля богатейшая, народ трудолюбивый, условия прекрасные. Кто-то же мешает. За эти два года ничто не сделала региональная пресса так эффективно и результативно, как формирование образа центра и Москвы как фактора, мешающего решению этих проблем. Москва имеется в виду, естественно, не как город, а как символ власти, иными словами - Кремль, Охотный ряд, кто угодно. Центр и Москва - вот основной источник всех бед и несчастий регионов.

Что же они такого делают? Наиболее любимый тезис: "Москва, центр - это эксплуататоры региональной общности". Как же они эксплуатируют? "Мы кормим Москву в ущерб себе", - это любимый тезис Волгограда, Кубани, Ростова, Красноярска. Второй момент. "Мы напрягаемся для защиты России, а не получаем никакой компенсации за это", - любимый довод, используемый ставропольской прессой и прессой Дальнего Востока. "Мы отдаем Москве все богатства задаром. А если бы мы продавали, то мы бы жили чрезвычайно хорошо", - любимый тезис Краснодар, Самары, Саратова. "Москва жиреет за счет искусственного обнищания регионов, выкачивает финансовые средства", - любимый тезис Екатеринбург и Петербурга. И, наконец: "Москва насаждает в регионах чуждые по сути, по типу реформы. Мы сами реформируемся лучше и эффективнее Москвы". "Реформы на самом деле не в Москве, реформируется губерния, Москва только мешает этому". Каким образом, почему мешает? "Потому что мы, на местах, реформируем то, что нужно, и так, как нужно, а Москва выполняет заказ Международного валютного фонда. И она навязывает нам чуждую политику". Это любимые тезисы в Екатеринбурге, в Красноярске, в Краснодаре.

И еще один сюжет, который стал очень активно вылезать на первую полосу: "Москва проводит политику ущемления русских регионов в ущерб национальным республикам". Очень хлесткие статьи, целая подборка материалов, помещенная, например, в Рязани: "Рязанщина в 4 раза больше Калмыкии, а ее права неадекватны ее вкладу в развитие России" (Логунов А. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. - М., 1999, с. 128-129.).

В другом месте этой статьи Александр Логунов анализирует разницу в терминологии, использовавшейся центральными и региональными СМИ во время выборной кампании 1996-1997 годов. Если в центральной прессе преобладали в этот период слова-термины "сторонник Президента", "противник Президента", "сторонник демократии", "противник демократии", "сторонник реформ", "противник реформ", то в региональной прессе были другие варианты. Там почти не было или, во всяком случае, очень периферийными оказывались оценки "демократ - не демократ", "сторонник Президента - не сторонник Президента". Зато вся региональная пресса оказалась буквально засыпанной и переполненной терминами и понятиями "куряне", "рязанцы", "кубанцы" и т.д. То есть оценка кандидата велась по весьма своеобразному критерию: выражает интересы курян, не выражает интересы курян, лучше учитывает интересы рязанцев, хуже учитывает интересы рязанцев и т.д. Если здесь говорилось - "сторонник Президента", "противник Президента", "красный пояс", "синий пояс", то там - "интересы курян", "интересы кубанцев", "интересы жителей Владивостока" и т.д (Логунов А. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. - М., 1999, с. 128-129.).

Еще одна мифологема - особый тип регионального пространства и регионального времени. Если посмотреть на региональную прессу, то выясняется, что события, происходящие в каждом регионе, имеют не только местное значение: от происходящего в этом регионе зависят судьбы всей России. Именно здесь, в регионах спасали судьбы демократии, здесь спасали и спасают судьбы России. Идет активное формирование представления о том, что мы не просто регион и мы не просто часть России, мы центр России, в котором решаются судьбы всей России. Это как бы одна констатация. А второй смысл этого - мы не просто центр, не просто особая ответственность, но мы еще располагаем неким особым преимуществом. Это, конечно, несметные природные богатства, а самое главное - необыкновенные люди, которые живут только в этом регионе. И пресса формирует типичный облик регионального жителя. Вот что собой представляет бурят по частоте употребляемых терминов. На первом месте - трудолюбие, на втором месте - талант, на третьем месте - изобретательность, на четвертом месте - мужество и др.

Рядом саратовцы. На первом месте, очень любопытно, - исключительно богатая, талантливая и одаренная интеллигенция. (Это единственный регион, где данное качество поставлено на первое место.) На втором месте - волжский размах, на третьем - трудолюбие, на четвертом - чувство красоты, тяготение к прекрасному и т.д.

Образ кубанца. На первом месте - свободолюбие, на втором месте - мужество, на третьем - качества земледельца и на четвертом месте - яркий художественный талант.

Причем подчеркивается несравнимость достоинств. Мы, куряне, такие трудолюбивые, что даже сравнить не с кем. Можно было сказать "Мы такие же демократичные, как и ..." или "У нас на митинг пришло 10 тысяч человек, больше, чем в Москве". Но сказать "Мы трудолюбивые, как и в Саратове" невозможно. Поэтому говорится о том, что таких трудолюбивых, как мы, просто нет.

Пресса настойчиво убеждает человека, что принадлежать к этому "Мы" - это уже достоинство. Быть саратовцем уже само по себе - достоинство, а если мне так повезло, что я еще и интеллигент, то значит я - самый талантливый интеллигент. Если я - кубанец, я свободолюбивый уже прямо от рождения. И так далее.

Перемена эпох во всех регионах ознаменовалась переменой имен: даже в краях и областях региональные администрации называют правительствами, а области - губерниями (или же, например, вместо "Краснодарский край" часто говорят "Кубань", хотя последнее название не имеет отношения к административно-территориальному делению), нормативные акты региональных законодательных органов официально именуют законами. Стали возникать новые или восстанавливаться старые устойчивые языковые штампы и слоганы (по своей природе это мифологемы), призванные закрепить особый статус субъекта РФ или его административно-го центра: "Нижний Новгород - третья столица России", "Саратов - сто-лица Поволжья", "Урал - опорный край державы" и т.д. А. Логунов приводит термины и оценки, которые использовались в местных газетах.

"Что такое Приморье? Приморье - это не просто Приморье, Приморье - это форпост России на Дальнем Востоке, это часть России, но это форпост. От того, как ситуация сложится в Приморье, будет зависеть судьба России. Нижний Новгород - это не просто крупный поволжский центр, это не просто центр экономики. Нижний Новгород - это третья столица, Нижний Новгород - это карман России. Как сложится ситуация в Нижнем Новгороде, так будет жить Россия.

Красноярск - это не просто столичный город, Красноярск - это центр всей России, как избиратели голосуют в Красноярске, так они проголосуют по всей России. От успеха Красноярской власти зависит все.

Краснодар - разве это просто краевой центр? Нет, это центр всего Юга России, как сложится ситуация здесь, так сложится ситуация на всем Юге. Ярославль - это не просто Ярославль, это центр Европейской России. От того, как ситуация сложится в Ярославле... и т.д." (Логунов А. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. - М., 1999, с. 128-129.).

Ученые отмечают, что в ряде регионов неомифологии вступают в стадию кризиса и последующего распада. Одновременно начинает формироваться новый федеральный миф. Массовому сознанию предложен образ культурного героя, но уже общегосударственного масштаба, обозначены новые границы между порядком и хаосом, добром и злом, "своими" и "чужими". Предопределенной логикой неомифологии выбор народом своего героя-лидера и его инициация означают вступление страны в первую стадию мифогенеза. И массовое сознание, глубоко травмированное кризисом идентичности, к восприятию нового, более масштабного мифа уже подготовлено предшествовавшими ему региональными аналогами. Потому дальнейшее развитие событий будет зависеть лишь от воли нового культурного героя и способности его команды последовательно строить неомифологию, вводя ее в стационарную фазу. Ресурсная база для этого вполне достаточна (Там же, с. 126.).

Местное самоуправление (Местное самоуправление - самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 авг. 1995г. Ст. 2.))

Президент РФ Владимир Путин в своем апрельском (2002 года) Послании к парламенту отметил, что "именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение Федеральных законов, и за работу ЖКХ, и за очень многое другое". И еще одна, весьма актуальная цитата из президентского Послания: "Хотел бы еще раз подчеркнуть - без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью, и на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны..."

В конце 2002 года на заседании Госсовета глава Комиссии по разграничению полномочий между различными уровнями власти, заместитель руководителя Администрации Президента Дмитрий Козак предложил начать реформу местного самоуправления с 1 января 2006 года. Открывая заседание, Владимир Путин вкратце сформулировал суть проблемы. "Это наша общая задача - найти пути модернизации местной власти, исходя из интересов граждан, а не интересов чиновников, причем каких бы то ни было уровней власти управления - муниципальной, региональной либо федеральной, - заявил Президент. - Сегодня считал бы полезным сверить часы по самым основным линиям обсуждения, в первую очередь по вопросам полномочий органов местного самоуправления, структурного совершенствования и территориальной организации муниципалитетов. Важно обменяться мнениями о путях оздоровления бюджетно-финансовой сферы, а также активного участия граждан в управлении теми территориями, где они живут и работают. Еще раз хочу подчеркнуть: возможности местной власти очень большие, и именно здесь, на этом уровне мы можем реально привести в порядок страну, сделать власть эффективной. Более эффективной в целом".

Выступая на заседании Госсовета, Владимир Путин назвал реформу местного самоуправления революционным решением для России.

### **Почему же столь настойчиво ставится вопрос о реформе местного самоуправления?**

История местного самоуправления в современной России начинается 6 июля 1991 года, когда Верховный совет РСФСР принял Закон "О местном самоуправлении в РСФСР", явившийся кульминационной точкой в развитии местного самоуправления в еще советской России (Понятно, что местное самоуправление в России начинается отнюдь не с этой даты. Оно ведет свою родословную с рубежа XI-XII вв., от вольнодумства двух русских феодальных республик - Новгорода и Пскова. Историки местного самоуправления выделяют такие вехи, как реформы Петра I, местное самоуправление при Екатерине II, местное самоуправление при Александре II, местное самоуправление при Александре III и Николае II, советский этап развития местного самоуправления, развитие местного самоуправления в период перестройки. (Анимича Е. Г., Тертышный А. Т. Местное самоуправление: история и современность. - Екатеринбург, 1998 г.)). Закон предусматривал:

- расширение сферы государственной власти, к которой были отнесены края, области, республики в составе РСФСР, автономные области и округа, то есть произошла серьезная деконцентрация власти;
- формирование новой территориальной структуры местного самоуправления (районы, города, районы в городах, поселки и т.д.)
- деконцентрацию власти на уровне местного самоуправления, то есть выделение представительных и исполнительных органов власти.

Острые политические разногласия на федеральном уровне в сентябре-октябре 1993 года привели к очередному кризису власти, который разрешился разгоном Съезда и Верховного Совета РСФСР и полной ликвидацией местной власти как таковой, в результате чего Советы всех уровней прекратили свою деятельность. В октябре 1993 года по Указу Президента "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления" в Российской Федерации деятельность Советов была прекращена и все их функции возложены на местные администрации. В декабре 1993 года вступила в силу новая Конституция РФ, которая внесла ряд принципиальных новаций и установок, развивающих концепцию местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции власть в стране организационно разделена на два уровня - систему государственной власти и систему местного самоуправления. Выведение системы местного самоуправления из общей системы государственной власти и придание ей самостоятельного статуса явилось попыткой преодолеть доминирующую на протяжении всего советского периода тенденцию к огосударствлению местных органов власти<sup>1</sup>.

Местное самоуправление после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. оформилось в организационно обособленную и значимую часть системы публичной власти страны. Это произошло благодаря содержанию ст. 12, согласно которой "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (Анализируя местное самоуправление в современной России, важно учитывать зарубежную практику, международные правовые документы. Европейская Хартия о местном самоуправлении (1985 г.) гласит, что Конституция страны должна закрепить право местных сообществ избирать советы или ассамблеи путем свободных, равных, прямых и всеобщих выборов, проводить собрания граждан, референдумы и другие формы прямого волеизъявления, иметь исполнительные органы, управлять значительной частью общественных дел и т.д. Полномочия таких

сообществ и финансовые ресурсы должны быть соразмерны, причем часть средств должна поступать за счет местных сборов и налогов. Местным сообществам необходимо гарантировать право на судебную защиту. Все перечисленные требования Хартии нашли отражение в Конституции РФ 1993 года.).

Содержание ст. 12 Конституции и по настоящее время является возбудителем споров по поводу места и роли местного самоуправления в со-временной структуре российского общества. Без боязни ошибиться можно утверждать, что модель местного самоуправления, заложенная в Конституции и развитая Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", не отличалась достаточной продуманностью.

Трансформация, произошедшая с конституционным статусом местных органов власти, предполагала увеличение их роли в общественно-политическом развитии субъектов Федерации и страны в целом. В начале 90-х годов эта цель казалась легко достижимой. Реальность показала, что в данном случае от декларирования желаемой формы до ее наполнения адекватным содержанием - дистанция длиной не в один год.

Новая правовая оболочка не базировалась на реальности сложившихся отношений, а предполагала конструирование с чистого листа с последующим "подтягиванием" содержания к рамкам, определенным законодателем. Авторы этой конструкции были достаточно последовательны. Федеральные законы "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", "О основах муниципальной службы в Российской Федерации" развили содержание основного Закона - "Об общих принципах..." и Конституции Российской Федерации. Для того чтобы у субъектов Российской Федерации не осталось сомнений в правильности сформированного подхода к организации местной власти, был принят Закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", которым было утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Наконец, Федеральным собранием без единой оговорки в 1998 г. была ратифицирована Европейская Хартия о местном самоуправлении.

Однако, несмотря на все усилия, представительные органы местного самоуправления превратились в "полусоветательные" структуры при администрациях. Да, во многих городах мэры стали избираться всенародно, многие муниципальные советы расширили свои полномочия, но появившаяся "финансовая вертикаль" сделала органы МСУ полностью зависимыми от региональных властей.

В настоящее время местное самоуправление в Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя. Его положение в политической системе российского общества определяется тем, что это тот уровень власти, который наиболее приближен к населению, им формируется и ему непосредственно подконтролен, решает вопросы удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Объектом управления для местной власти является муниципальное образование с проживающими на его территории жителями. Под муниципальным образованием, согласно федеральному законодательству, понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

То есть и маленький сельский район, и большой промышленный город имеют один и тот же статус муниципального образования, и обустройство жизни людей, а также компетенция местной власти в них регламентируется одними и теми же правилами. Между тем, проблемы крупного города, включающие проблемы транспорта, благоустройства, содержания сложной инженерной инфраструктуры, составляющей сотни километров подземных коммуникаций, экологические проблемы существенно отличаются от проблем маленького города или сельского района. Особо много проблем возникает в городах, которые являются областными центрами. Такие города, как правило, являются донорами бюджетов субъектов Федерации, что объективно приводит к конфликтам между мэрами этих городов и губернаторами.

Законодательной основой местного самоуправления являются Конституция и Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 г.). Закон ввел понятие "муниципальное образование" - городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление. Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и

населенных пунктов (уезд, волость и др.)- Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции, границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (Уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции, органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но все это чаще всего на словах.

Начиная с момента принятия базового Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", местное самоуправление столкнулось с системным сопротивлением со стороны государственной власти очень многих субъектов Российской Федерации, а также федеральных органов государственной власти.

Вопреки своим декларациям, государство не стремится передать часть своих полномочий (и необходимые для их исполнения ресурсы) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов по-прежнему зависит от отчислений из федерального и региональных бюджетов, а возможности местного налогообложения существенно ограничил новый Налоговый кодекс. Наконец, принятые летом 2000 года поправки к федеральному законодательству предоставили Президенту и главам региональной исполнительной власти право прекращать полномочия муниципалитетов, если те нарушают Федеральные и/или региональные законы. Объем компетенции органов местного самоуправления и степень их иммунитета от вмешательства "сверху" таковы, что на деле муниципальная автономия оказалась очень ограниченной. Сегодня говорить о правовой и политической автономии местного самоуправления приходится со столькими оговорками, что само содержание этого понятия оказывается неясным. На практике эта автономия ограничивается муниципальными выборами, которые часто не отвечают демократическим стандартам, а явка избирателей на голосование (как и участие партий в выдвижении кандидатов) значительно ниже, чем на федеральных и региональных выборах. Скорее, можно говорить о начале "муниципальной контрреволюции" и частичном восстановлении того подчиненного положения, в котором местное самоуправление находилось в советское время (Гельман В. Городская власть и российская трансформация. <http://pubs.carnegie.ru/pSc/>).

Во время принятия Закона подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район. Районы сохранили "вассальную" зависимость от государственной власти субъекта Федерации. Назначаемые ею главы сельских и поселковых администраций оказались неподотчетны жителям. Местная власть еще больше отделилась от народа.

Однако эффективность местного самоуправления определяется не только совершенством законодательной базы, но и его организационными формами, а также противодействием региональных элит, стремящихся сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Резкий переход от унитарного государства к федеративному обернулся чрезмерной концентрацией полномочий на региональном уровне. Этой тенденции, чреватой "растаскиванием" единого государства, предлагается противопоставить местные сообщества, которые готовы стать союзниками федерального центра. Доказательством тому служит разное отношение органов местного самоуправления и региональных властей к Конституции и Федеральным законам. Первые всегда апеллируют к общероссийским законам, вторые - к региональным. Сильное сопротивление местному самоуправлению наблюдается в субъектах Федерации, руководители которых не склонны исполнять российское законодательство.

Например, в Удмуртии поправленные права местного самоуправления удалось восстановить только благодаря вмешательству Президента РФ.

Положения прогрессивного законодательства о местном самоуправлении все чаще расходятся с реальной жизнью. Федеральная программа развития местного самоуправления не выполняется, а региональные до сих пор не приняты. Государственные полномочия передаются местному самоуправлению по принципу "берите то, с чем мы не справляемся", причем без материальных и финансовых средств. В соответствии с законом, государство должно создать для развития местного самоуправления правовые, организационные, материальные условия, закрепить за муниципальными образованиями источники доходов госбюджета и предусмотреть средства, необходимые для реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. Закон установил, что если органы государственной власти принимают решения, которые влекут за собой дополнительные расходы на местах, то органы самоуправления могут выполнять их лишь в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Однако российское законодательство составлено так, что муниципальные доходы в основном определяются региональными властями.

В последние годы ситуация во взаимоотношениях региональных и местных властей в России стала напоминать отношения между федеральным центром и регионами: доходы смещаются на верхние властные уровни. Федеральный бюджет забирает все больше денег из регионов, а те "восполняют" потери за счет местного самоуправления. У местных бюджетов изымаются поступления от наиболее собираемых налогов. Региональные власти решают, давать или не давать "убыточным" (каковых большинство) муниципалитетам дотации. Нетрудно догадаться, к каким последствиям ведет право "высших" решать, сколько денег будет у "низших". В результате не только районы и поселки, но и крупные города - центры регионов - оказываются на голодном пайке, поскольку финансы концентрируются в региональном бюджете. Именно это в последние годы ведет к "системным" конфликтам губернаторов и мэров областных центров. Заметим, впрочем, что таким путем губернаторы лишь воспроизводят стиль взаимоотношений федерального центра с ними самими: центр тоже старается оставить себе побольше денег, а регионам спустить поменьше. В общем, не стоит удивляться, что самое нижнее звено этой цепочки оказывается и самым бесправным. И говорить о самоуправлении и участии граждан в решении насущных для них вопросов просто не приходится. Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности чаще всего остаются на бумаге. Во внебюджетных отношениях с муниципальными образованиями государственная власть субъектов Федерации следует другому принципу - "распределяй и властвуй".

Таким образом, несмотря на декларацию приверженности местному самоуправлению со стороны Президента и некоторых государственных чиновников, до сих пор на государственном уровне не существует единого мнения не только по стратегии развития местного самоуправления, но и по вопросу о целесообразности этого общественного института как такового. Теперь, кажется, ситуация стала предметом всеобщего внимания. Но что же предлагает задуманная в президентской Администрации муниципальная реформа?

Для начала предлагается уточнить понятие территории, где граждане имеют право на выборную власть. Теперь это будет населенный пункт или группа населенных пунктов, в которых проживает в общей сложности не менее тысячи человек. Там, где людей проживает меньше, не будет права на избрание самостоятельных органов МСУ

Предлагается переписать всю территорию России, а потом на всей территории России ввести местное самоуправление. Может показаться удивительным, но на 70% территории нашей страны до сих пор местного самоуправления нет, причем даже в том смысле, в каком местное самоуправление представляли лет тридцать назад. Нет ни сельсоветов, нет ни райсоветов, и где-то даже нет городских советов. Так вот, сначала местное самоуправление нужно создать, а потом четко разграничить предметы ведения - за что отвечает местное самоуправление, а за что будет отвечать власть региональная и власть федеральная.

### **Затем вводится три типа муниципальных образований.**

Во-первых, это будут муниципалитеты: нынешние города районного значения, поселки городского типа или объединенные в один муниципалитет небольшие поселения. Они будут наделены полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизни людей этих населенных пунктов.

Во-вторых, это будут муниципальные округа, включающие несколько муниципалитетов и решающие межмуниципальные вопросы - транспортного сообщения между муниципалитетами, организации

системы образования и здравоохранения, охраны общественного порядка, строительства местных дорог. По словам Дмитрия Козака, пусть сами решают - оставлять по небольшой и бедной школе в каждом из поселков или "сброситься" на одну нормальную школу, в которую дети будут ездить на специальном автобусе. В этих муниципальных округах принимать все нужные решения будет межмуниципальный орган МСУ, представителей которого будут выдвигать входящие в него муниципалитеты. Мэров в округах не будет - заниматься местным хозяйством будет наемный управляющий, договор с которым заключает, с одной стороны, межмуниципальный совет, а с другой стороны - губернатор региона. Если в округе дела идут плохо - не решаются проблемы жилищного хозяйства или выплаты зарплаты бюджетникам - управляющего можно уволить.

И, в-третьих, это будут крупные города, в том числе областные и республиканские центры, общим числом около 350, которые тоже получают права муниципальных округов. Здесь комиссия Козака предлагает сохранить выборных мэров, то есть зафиксировать статус-кво.

Наконец, в особую "зону" МСУ выделяются Москва и Санкт-Петербург, по которым предполагается принятие отдельного Федерального закона, устанавливающего, как будет организовано самоуправление. Но в этой области пока не озвучены никакие предложения.

Одна из основных проблем - как наполнить эту схему деньгами. Губернатор Тюменской области Сергей Собянин, который возглавил рабочую группу Госсовета по выработке предложений по данной проблеме, считает, что существующую ныне схему, когда 60% бюджетных средств приходится на федеральный центр, 30% - на регионы и лишь 10% - на муниципальное управление, необходимо изменить.

Разные эксперты высказывают различное отношение к предложенным принципам муниципальной реформы. Одни соглашались с необходимостью законодательного реформирования местного самоуправления, другие утверждают, что уместнее говорить о совершенствовании существующей системы местного самоуправления и существующего Закона. Одни полагают, что предложенные комиссией Козака принципы реформирования МСУ достаточно разумны, другие утверждают, что тайный смысл реформы вовсе не в том, чтобы повысить самостоятельность местного самоуправления, а в том, чтобы "выбить" рычаги влияния на МСУ из рук региональных "баронов", чтобы их тут же перехватил центр, создав еще одну вертикаль. В этой связи достаточно симптоматично предложение Дмитрия Козака: для того чтобы местным бюджетам была обеспечена финансовая автономия, не зависящая от региональных властей, необходимо, чтобы доходы муниципалитетов регулировал центр, а не региональные власти. Смысл этой замены не нуждается в комментариях. Резко меняются принципы деятельности МСУ. В Конституции РФ полномочия местного самоуправления сформулированы в виде механизмов, которые обеспечивают его независимость. Это обязательность прямых и свободных выборов, самостоятельность в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении бюджета. Единственная функция, которая впрямую упомянута в Конституции, - это охрана общественного порядка. Список вопросов местного значения Конституцией не задан. Точно такой же подход использует Европейская Хартия о местном самоуправлении, там опять же говорится: выборы, бюджет и другие условия, которые позволяют местному самоуправлению "управлять..., действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения". Конкретный набор функций не прописан, во всех странах он определяется уже на уровне законодательства (федерального, регионального и местного).

В новой редакции Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" дан список вопросов местного назначения для определенного типа муниципалитета - для поселения свой список, для муниципального района свой список и для городского округа свой список. Этот список является закрытым и обязательным к исполнению. В проекте предусмотрена соответствующая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. При этом вопросы местного значения включают не функции и задачи - например, обеспечить жильем малоимущих граждан, а конкретные решения и расходные обязательства: "строительство, предоставление... и содержание социального жилого фонда". Органы местного самоуправления будут обязаны финансировать строительство, но не смогут предоставить малоимущим гражданам субсидии на приобретение жилья. Тем самым неоправданно ограничивается самостоятельность в решении местных проблем.

Другими словами, формулировки нового Закона таковы, что местному самоуправлению вменяют в обязанность конкретные направления расходования средств. И это существенное нарушение как конституционного принципа независимости местного самоуправления и независимости расходов бюджета, так и Европейской Хартии, которую Россия ратифицировала.

Как утверждают некоторые эксперты, "это очень опасно для нашей страны, потому что никогда даже самый гениальный эксперт в Москве не придумает, как нужно регулировать местную жизнь в сибирской деревне" (См.: Либоракина Марина, исполнительный директор фонда "Институт экономики города". Функции органов местного самоуправления должно определять население, <http://www.krem!.org/calendar/docs/5452098.>).

Местные сообщества и власть: общественный договор, общественный диалог, социальное партнерство?

Понятие "сообщество" не является в России общеупотребительным. Вместо него обычно используют понятия "общественность" или "население". И это неудивительно. Как отмечает О.И. Генисаретский, на Западе понятие "сообщество" относится к числу социальных очевидностей образа жизни и как таковое используется в качестве исходного и не нуждающегося в терминологических уточнениях аксиоматического мышлеоб-раза. При этом под "сообществами" чаще всего понимаются территориальные сообщества, проживающие на территории муниципального образования в целом (например, на территории города) или же на территории какого-то субмуниципального образования (городского района, квартала или улицы) (Генисаретский О.И. Стратегии и сообщества в местном самоуправлении, <http://www.audi-torium.ru/books/355.>).

Что касается российской муниципальной словесности, то в ней - после принятия Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" - в качестве исходного, основного концепта принято словосочетание "муниципальное образование".

Им обозначают следующее:

Поселение (город, поселок, село), систему расселения, включающую в себя несколько поселений разного типа, объединенных одной административной границей, или, напротив, часть поселения (городской район, микрорайон, поселок в черте города, наделенный статусом самостоятельного муниципального образования).

Территорию муниципии, "селитьбу", "землю" и часто также все, построенное на ней (недвижимость) и "закопанное" в ней (инфраструктуры).

Социально организованное население, являющееся сообществом людей, и более того - социально структурированным сообществом сообществ, имеющим уникальную социальную структуру, а не статистической совокупностью "душ населения" (Там же.).

Дело, разумеется, не в словах, а в подходах, которые стоят за тем или иным словоупотреблением. У коммунитарного подхода, видящего в активных сообществах ресурс развития, есть несколько исторических преимуществ по сравнению с привычным для российских муниципалов социально-территориальным подходом.

Это оправдавшая себя в экономике ставка на активную и наиболее динамичную часть населения, на предпринимательское и технологически-инновационное отношение к организации всякой деятельности.

Это его созвучие с идеологией гражданского общества и аксиоматикой современной гуманитарной культуры, являющихся, наряду с рыночной экономикой и правовым государством, неустранимыми условиями продвижения к открытому и свободному обществу. И, вместе с тем, гуманитарно-политическим противовесом системно-технократическим практикам современности, подавляющим человеческое измерение будущего миропорядка.

Это проникновение коммунитарных начал в идеологию и практику менеджмента как такового, особенно заметное в технологиях управления персоналом, основанных на концепции человеческого капитала, и в использовании организационной психологией концептов и процедур гуманитарной психотерапии.

Наконец, это наблюдаемое сегодня сращение традиционной, идущей от естественного права "общинное™" с основанными на современных информационных технологиях сетевыми макроструктурами и кустовыми микроструктурами, на которых основывается новая постиндустриальная социальность.

Одной из форм самоорганизации сообществ являются так называемые негосударственные, некоммерческие организации (НКО, НГО). Согласно Гражданскому кодексу РФ, это общественные объединения: центры, клубы, организации, общественные фонды, учреждения, объединения



юридических лиц - ассоциации, союзы, потребительские кооперативы, органы самоуправления граждан (сходы, избирающие председателя и его советников) во всех сферах жизнедеятельности общества. В демократических государствах различные объединения граждан отражают широкую палитру хозяйственных, семейных, правовых, культурных и многих других интересов и создаются в целях удовлетворения этих интересов. Специфика всех организаций, образующих ГО, состоит в том, что они создаются не государством, а самими гражданами, предприятиями, существуют автономно от государства, но в рамках действующих законов. Составляющие ГО объединения возникают, как правило, спонтанно (в связи с появлением у группы граждан конкретного интереса и потребности в его реализации). Затем какая-то часть этих объединений может прекратить свое существование. Однако подавляющая их часть оказывается постоянно действующими, набирающими со временем силу и авторитет.

Сеть таких организаций может быть очень плотной, включающей в некоторых странах сотни тысяч разного рода объединений граждан. Например, в США их 1 млн. 140 тыс. или 4,334 на 1 млн. жителей, в Канаде 144 тыс. или 4,800 на 1 млн. жителей, в Великобритании 300 тысяч или 5,172 на 1 млн. жителей, но более всего развита сеть НПО в Швеции: 180 тыс. или 20,000 на 1 млн. жителей. Однако эта сеть может быть и "рыхлой", насчитывающей скромное число такого рода организаций (признак государств, делающих первые шаги в демократическом развитии) - например, в Японии 74 тыс. НПО или 592 на 1 млн. жителей, а в Узбекистане около 400 НПО или 17 на 1 млн. жителей. В России, согласно данным Министерства юстиции, зарегистрировано более 350 тысяч некоммерческих общественных организаций (около 400 НПО на 1 млн. жителей, то есть меньше, чем в Японии, но больше, чем в Узбекистане). По оценкам экспертов, примерно 70 тысяч из них работают постоянно и активно. В этих организациях трудится около миллиона активистов. Некоммерческие общественные организации ежегодно оказывают помощь и услуги примерно двадцати миллионам российских граждан. Эти цифры - убедительное доказательство того, что в России уже существует важнейший элемент гражданского общества - объединения граждан, созданные по их инициативе, для выражения их интересов, защиты их прав и решения важных для них проблем.

Среди множества проблем, связанных с деятельностью НПО, одной из важнейших являются их взаимоотношения с государством. Тип этих взаимоотношений определяется типом государства.

В современных государствах создаются все условия для возникновения и развития НГО. Наиболее важными из них являются следующие:

1. Социальная свобода, демократическое государственное управление, существование общественной сферы политической деятельности и политических дискуссий. Социальная свобода создает возможность для самореализации человека в обществе.
2. Гласность и связанная с ней высокая информированность граждан, позволяющая реально оценивать хозяйственную конъюнктуру, видеть социальные проблемы и предпринимать шаги по их разрешению.
3. Соответствующее законодательство и конституционные гарантии права гражданского общества на существование.

В демократических государствах негосударственные организации и государство постоянно идут навстречу друг другу. НГО постоянно обращаются к государству со своими инициативами, требующими государственной поддержки (прежде всего, материальной), интересами, требованиями, просьбами и т. д.

Государство идет навстречу НГО в разных формах: это изучение гражданских инициатив (их поддержка или неодобрение), выделение материальных средств для развития активности многих НГО: объединений, организаций, фондов. Практически во всех современных демократических странах в системе властных структур организованы и функционируют специальные органы для связи с негосударственными организациями. Направления и формы их деятельности чрезвычайно многообразны: регистрация данных организаций, оказание им помощи (консультация, финансирование), создание благоприятных условий для их функционирования. Рассмотрение взаимодействия НГО с государством позволяет некоторым авторам сделать ряд важных выводов.

1. НГО являются одним из важных рычагов в системе сдержек и противовесов, противодействуя стремлению политической власти к абсолютному господству, имея для этого немало средств: активное участие в избирательных кампаниях и референдумах, большие возможности в формировании общественного мнения (в частности, с помощью независимых радио- и телеканалов и периодической печати), возможности в организации кампаний сопротивления проведению тех или иных

государственных реформ.

2. Сами НГО нуждаются в государственной поддержке. Поэтому представители таких организаций активно участвуют в работе ряда государственных органов. Существовая независимо от государства, будучи самообразующимися и саморегулирующимися, некоммерческие, негосударственные организации различных форм взаимодействуют с государством.

3. В свою очередь, государство в высокой степени заинтересовано во взаимодействии с НГО. Это объясняется рядом причин:

- именно ГО есть источник легитимности политической силы, стоящей у власти; контакты с такими организациями являются для государства крупномасштабным источником информации о состоянии общества, его интересах, настроениях, отношении к господствующей политической власти;
- в сложные исторические периоды (экономические кризисы, войны и т.д.) НГО, как правило, становятся мощной силой, поддерживающей государство;
- среди организаций НГО немало нуждающихся в материальной поддержке со стороны государства, однако есть и такие, которые оказывают финансовую помощь (ассоциации банков, предпринимательские союзы и др.).

4. Специфика НГО, их автономный характер и независимость не исключают непредсказуемости их действий. Поэтому логичными являются усилия государства, направленные на создание различных форм контроля за развитием НГО. К таким формам относятся рассмотренные выше представительства негосударственных организаций в различного рода властных структурах, создание совместных органов, включающих представителей государства и общественных организаций.

В целом же демократический режим предполагает тесное взаимодействие государства и НГО как основы политической и экономической стабильности. Противостояние легитимной НГО, настроенной на достижение позитивных результатов, и государства хотя и возможно, но в демократических государствах недопустимо.

Очень часто густую сеть негосударственных, некоммерческих организаций отождествляют с гражданским обществом. Такое отождествление не вполне правомерно (В брошюре "Методы деятельности СМИ в условиях становления гражданского общества", изданной факультетом журналистики МГУ в 2001 году, я попытался рассмотреть некоторые важные аспекты проблематики, связанной с различным толкованием категории "гражданское общество".).

Е. Басина выделяет следующие черты гражданского общества:

- оно включает в себя то, что остается от общества в широком смысле слова, если вычесть из него власть, государство (в узком смысле слова). Иначе говоря, это - общество в узком значении слова, не включающее иерархически построенные социальные структуры;
- ему присуща спонтанная, не навязываемая "сверху" активность индивидов-граждан, собирающихся в группы (общества, организации) ради реализации или защиты своих значимых интересов. Гражданское общество, таким образом, предполагает, с одной стороны, разнообразие и даже пестроту таких интересов, а с другой - возможность и право их декларировать и отстаивать;
- оно предполагает наличие индивидов-граждан, осознающих себя, прежде всего, в качестве автономных, изначально свободных и наделенных правами личностей и лишь потом - членов общностей, в которые они собираются по собственной осознанной воле, на основании принятых ими решений;
- по классическому определению Гегеля, данному в "Основах философии права", группы, образующие структуру гражданского общества, собираются не для единичного и временного акта, чтобы затем распаться вновь на атомизированные автономные индивиды, но существуют стабильно как его институты - в противном случае о гражданском обществе не может быть и речи (Басина Е. Кривое зеркало Европы. <http://pubs.carnegie.ru/p&c/default.asp?n=index1996-2001.asp>).

Очевидно, что системообразующими факторами гражданского общества являются не большое количество негосударственных организаций, а наличие нескольких обязательных условий:

- рыночные отношения, пронизывающие все общество \л контролируемые общественной моралью;

- уважение к праву, которое стоит на защите прав человека;
- публичность власти, подкрепленная существованием независимой от власти прессы;
- наличие мощного среднего класса, который готов защищать свои права от любых посягательств.

Эту мысль подтверждает мнение Игоря Харичева, генерального директора Центра прикладных избирательных технологий: "Общественные организации в современной России имеются. Но гражданского общества нет. Нынешние партии, союзы, общества, движения созданы, скорее, для тех, кто ими руководит, чем для широких групп населения. Они вовсе не защищают интересов значительной части россиян. Потому и не пользуются реальной поддержкой.

Если, к примеру, взять российские профсоюзы, то из них благоденствует лишь ФНПР, преемник ВЦСПС ("школы коммунизма"), получивший в наследство несметное богатство последнего в виде домов отдыха, пансионатов, гостиничных комплексов и профсоюзно-административных зданий, которые строились в советское время не без участия государственных средств. Трудно сказать, чем больше занимается ФНПР - коммерцией, политикой или защитой интересов людей наемного труда на конкретных предприятиях,

Местные общественные объединения не играют в нашей стране никакой роли. В Москве, где фактически отсутствует местное самоуправление и чиновники любого уровня ориентированы только на вышестоящих начальников, а не на живущих рядом москвичей, где вся пирамида власти выстроена под мэра, роль местных общественных объединений нулевая: они либо не замечаются бюрократами, либо служат ширмой, прикрывающей всевластие муниципальных чиновников. В результате страдают интересы жителей. Но только ли в Москве существует подобная ситуация?

Нет у нас и настоящих политических партий. Те, которые есть, не имеют надежной перспективы. (По данным фонда "Общественное мнение", 52% граждан убеждены, что политические партии приносят стране больше вреда, чем пользы.) Но по большому счету дело не в слабых партиях и общественных организациях: они таковы, каково общество, ибо они - его часть. Дело в менталитете большей части россиян. Мы не умеем отстаивать свои интересы. Мы по-прежнему во всем уповаем на власть. Мы говорим "сильное государство", имея в виду, что оно держит в кулаке все и вся. А на самом деле сильное государство должно обеспечивать неукоснительность выполнения законов. Остальное - забота структур гражданского общества" (Харичев И. Гражданское общество в подарок // НГ, 13 сентября 2001 г. <http://www.carnegie.ru/books/pro5/01dilige.htm>).

Видимо, есть основания согласиться с предположением, что в эпоху постмодерна само существование постоянных общественных объединений находится под большим вопросом. Эти организации возникали в определенных социальных условиях как эффективный инструмент координации индивидов и координации действий, направленных на защиту своих интересов. В эпоху электронной демократии, Интернета и массовых коммуникаций необходимость в таких организациях существенно уменьшается.

Не случайно в разных странах 80-90-е годы стали периодом интенсивного дробления и фрагментации "больших социальных групп" и классовых образований, временем интенсивного преобразования структуры гражданского общества, когда на смену десяткам тысяч организаций граждан самого различного толка (сохраняющих, впрочем, основу собственно гражданского общества) пришли сотни тысяч принципиально новых гражданских образований. В новейшей американской политологии и социологии они получили название просто "групп", "кластеров", "соседских общин", "коммунитарных образований".

Эти группы отличаются меньшей устойчивостью, чем традиционные ячейки гражданского общества, более выраженной трансформационной природой и несравненно большим аполитизмом, чем традиционные "большие социальные группы" и классовые образования.

Стремительное развитие в США в конце XX в. интернет-технологий привнесло новые черты в электоральную и общеполитическую культуру страны: вторичная (и даже второстепенная) роль традиционных партий становилась все более очевидной, а интернетовская связь "соседских общин", близких по природе кластерных образований и даже просто групп индивидуумов грозила обрести характер наиболее простого и прямого канала самоорганизации общества в его стремлении воздействовать на власть любого уровня. При этом не могли не смениться традиционные парадигмы подобного взаимодействия: на место идеологическим установкам и идейно-политическому противостоянию "больших социальных групп" пришли категории идентичности личности,

самоидентичности кластерных образований и новые подходы к электоральным процессам и власти вообще (департизация и рост числа независимых избирателей, индивидуализация политического выбора и политической вовлеченности, перенос основных вопросов политической повестки дня с глобализационных и национальных проблем на местный и даже общинный уровень)( См.: Политология США об электоральных особенностях общества в конце XX века // Мировая экономика и международные отношения, 2002, № 3, с. 118.).

Е. Басина высказывает предположение, что "российское самодеятельное общество минует традиционные, базовые формы самоорганизации, свойственные развитым демократиям, но перенимает или параллельно научается новейшим формам, которые заставляют западных исследователей тревожиться за сохранность социального капитала. Возникают новые, опосредованные техническими средствами формы общения и общности, вполне соответствующие современному уровню технологизации частной и общественной жизни. Меняется общая картина мира, который становится более обозримым, доступным, единообразным и визуализированным. Общаясь с этим миром посредством экрана, индивид то и дело остается с ним один на один, а потому не исключено, что распространенные сегодня формы живой гражданской активности завтра окажутся редкостью. Однако потребность не только в общении, но и в общностях разного рода едва когда-нибудь вовсе исчезнет. Иное дело, какие формы примут эти общности по мере все большей "виртуализации" общения и сохранится ли при этом демократическое гражданское общество западного типа в его известном нам виде"( Басина Е. Кривое зеркало Европы. <http://pubs.carnegie.ru/p&c/default.asp?n=index1996-2001.asp>).

Все это приводит к выводу о том, что главным элементом гражданского общества становится ответственный (или, как его иногда называют, компетентный) гражданин. "Чтобы демократия была действенной, необходим, -отмечает Р. Даль, - и это очевидно, определенный уровень компетентности граждан" ( Даль Р.А. Проблема компетентности гражданина. В кн.: Демократия: теория и практика. -М., 1996, с. 22.). Разумеется, одной компетентности недостаточно. Еще необходим некий, хотя бы минимальный уровень личной ответственности, сочетающей в себе отношение к общесоциальным проблемам как к своим, с восприятием тех или иных локальных интересов как имеющих право на существование и отстаивание. Ответственность же возможна только как личная, индивидуальная. Для России эта тема исключительно важна, ибо вся наша культурно-историческая традиция - от Московского царства до общества победившего социализма - отводила индивиду лишь роль части общности, не представляющей никакой ценности в отсутствие общности. Все это привело к формированию таких жизненных установок, которые исключают возможность индивидуальной гражданственности. Е. Басина формулирует эти установки в следующих выражениях:

- нежелание, переживаемое как невозможность и неспособность взять на себя ответственность за то, что происходит в обществе, и даже за собственную жизнь;
- инфантильное ощущение собственной личной неответственности ни за что;
- перекладывание ответственности, вины, решения проблем на кого-то другого (а в конечном счете - на власть);
- эгалитаристское понимание справедливости;
- нетерпимость к различиям в положении, доходах, интересах и даже способностях (Басина Е. Кривое зеркало Европы. <http://pubs.carnegie.ru/p&c/default.asp?n=index1996-2001.asp> ).

В связи с этим Е. Басина ставит "простодушный" вопрос: граждане ли российские граждане? Положительный ответ, по ее мнению, предполагает присутствие как минимум двух явлений:

- гражданского сознания и самосознания;
- автономности личности и индивидуализма.

Отвечая на этот вопрос, исследовательница пишет: "Относительно высокий уровень самодеятельной общественной активности по поводу индивидуально-экономических, негражданственных интересов, объединение из-за не всегда правомерных обид, безразличие к гражданским проблемам, насмешливое отношение к озабоченности проблемами экологии, культуры, демократии, уверенность, что такая озабоченность не может быть бескорыстной, и многое другое, хорошо известное из обыденного наблюдения, вполне определенно убеждают: далеко не всякий российский гражданин - гражданин по сути, а не по названию"( Там же).

Не случайно Е.П. Прохоров так настойчиво пишет о необходимости для российских СМИ выделить в качестве центральной задачи своей деятельности задачу формирования гражданской позиции каждого человека как субъекта социальных отношений. "Всю эту деятельность журналистики можно охарактеризовать как социализацию гражданина, представляющую собой процесс вхождения человека в жизнь общества через усвоение системы знаний, норм, ценностей и, в связи с этим, определения своего места в системе общественных отношений, своих жизненных целей и способов их достижения" (Прохоров Е. Должны ли журналисты думать о формировании гражданской культуры населения? В кн.: Мы - сограждане. СМИ и общество. - М., 2002.).

### **Но вернемся к некоммерческим, негосударственным организациям в регионах России. Что с ними происходит?**

Как известно, одной из первых перемен в общественной жизни СССР в период ранней перестройки стало появление разнообразных неформальных объединений - свободных групп и ассоциаций граждан по их интересам. Затем фокус общественного внимания переключился на проблемы политики, борьбы за власть, однако параллельно этой борьбе в СССР, а затем и в России, стали появляться сотни и тысячи добровольных некоммерческих организаций (НКО) граждан, направленных как на решение их собственных проблем или проблем их близких, так и на решение таких общих проблем, как защита окружающей среды или сохранение культурного наследия.

Важной чертой, отличающей эти объединения от политических партий, является их принципиальное неучастие в борьбе за власть. Деятельность НКО, направленная на решение конкретных проблем общества - например, помощь бездомным, малоимущим или другим незащищенным группам граждан, - является важной частью социальной политики общества и государства. Организационная независимость НКО от властных структур отличает их от различных агентств исполнительной власти с их неизбежной забюрократизированностью, а принципиально бесприбыльный характер их деятельности отличает НКО от предпринимательских структур, внося необходимые качества душевности и человечности. Принятое в ряде западных стран определение этих организаций как организаций "третьего сектора", в отличие от первого - государства и от второго - бизнеса, стало постепенно укореняться и на российской почве.

За последнее десятилетие некоммерческие организации (НКО) в России зарекомендовали себя в качестве перспективного субъекта социальной политики. Профессионализация так называемого третьего сектора, повышение уровня организационного развития и качества предоставляемых услуг становятся все более заметны. База для институализации была заложена Законом РФ "Об общественных объединениях", принятым Государственной Думой в 1995 году. НКО оказались в одном ряду с такими социальными агентами, как бизнес-структуры и государственные учреждения. Противопоставление себя другим структурам общества сменилось у НКО осознанием необходимости сотрудничества, тем более что за последние 5 лет проекты общественных организаций стали более масштабными и комплексными. Для их осуществления уже принципиально необходимо взаимодействие с другими секторами. На сегодняшний день накоплен определенный опыт реализации социально-партнерских проектов в российских условиях, однако пока не было проделано специальной работы по его осмыслению и обобщению в масштабах страны, не выработано единого подхода к описанию подобной деятельности.

В середине 90-х годов стали появляться так называемые "инфраструктурные" проекты, направленные на создание и поддержание инфраструктуры некоммерческих общественных организаций. Так, например, несколько общественных организаций Санкт-Петербурга создали осенью 1994 года Коалицию "В поддержку третьего сектора", основной целью которой является необходимость содействия формированию организованного и эффективного гражданского общества, основанного на взаимодействии свободных и равноправных групп гражданской инициативы. В состав Коалиции вошли благотворительное общество "Невский Ангел", Санкт-Петербургский гуманитарный и политологический центр "Стратегия", Коалиция общественных объединений Санкт-Петербурга и Ленинградской области, включающая в себя, прежде всего, национально-культурные и правозащитные объединения, Санкт-Петербургское отделение международного благотворительного фонда политико-правовых исследований "Интерлигал" и ряд других организаций.

Анализ показывает, что не только в Москве и Санкт-Петербурге, но и во многих других крупных городах России неправительственные организации достигли уже такой степени развития, что там также появляются инфраструктурные проекты, начинают создаваться Региональные центры поддержки некоммерческих организаций. Это со всей ясностью подтвердил опыт реализации программы Международного совета по обмену (IREX) и Феминистского ориентационного центра (ФОЦ)

"Эффективное управление некоммерческими организациями и сбор средств", в рамках которой в течение 1994-1995 годов проходили семинары активистов некоммерческих организаций в Екатеринбурге и Челябинске, Томске и Владивостоке.

Важно отметить широкое использование активистами НКО современных электронных средств связи: электронная почта и Интернет позволяют им не только обмениваться между собой информацией и координировать свои действия, но и быть инкорпорированными в международную сеть некоммерческих организаций. Для сообщества российских некоммерческих организаций, которое можно рассматривать как сердцевинную часть зарождающегося гражданского общества, сегодня характерны две важные тенденции: приоритет внутрирегионального сотрудничества, с одной стороны, и межрегионального транснационального сотрудничества - с другой, над взаимодействием на национальном уровне. Для многих успешно работающих российских НКО их контакты с иностранными партнерами становятся важнее, чем взаимодействие с какими-то "головными" организациями в Москве.

Таким образом, вместо возрождения традиционной иерархической структуры, в сообществе российских неприбыльных организаций постепенно возникает сетевая структура взаимодействия НКО как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Понятие центра при этом или вообще исчезает, или приобретает чисто функциональный характер, так как в рамках каждого нового проекта в сети может возникать свой собственный центр, инициирующий и реализующий конкретный проект.

На сегодня можно выделить три основных формы взаимоотношений между региональными организациями третьего сектора и властью. Очень условно их можно назвать "отношения общественного договора", "отношения общественного диалога" и "отношения социального партнерства".

Словосочетание "общественный договор" ассоциируется с именем Жан-Жака Руссо и его доктриной договорного происхождения государства. Речь идет о том, что источником и обладателем власти на деле является народ, который на договорных условиях поручает ее осуществление некоторым носителям власти. Эта мысль, кочевавшая от Лао Цзы и Эпикура к Руссо и Локку, Радищеву и Пестелю, осталась справедливой и сейчас.

Однако в сегодняшней практике под отношениями общественного договора следует понимать ситуацию, когда НКО и власть договариваются о четких границах взаимодействия и обязательствах друг друга. Именно так строятся взаимоотношения между многими правозащитными, экологическими организациями и местной властью.

Впрочем, иногда договорные отношения носят весьма карикатурный характер.

В "Общей газете" был опубликован материал, который хорошо раскрывает этот тип "договорных" отношений. В нем сообщалось о том, что в Новосибирске "в преддверии Гражданского форума" состоялась научно-практическая конференция "Регионы Сибири на пути к гражданскому обществу". Это в меру помпезное дежурное мероприятие было украшено речью вице-спикера Госдумы Любови Слиски, которая призвала пересмотреть статью Конституции, запрещающую России иметь государственную идеологию - на том основании, что отдельные сограждане не желают блюсти заповедей Господних, а нужны ведь хоть какие-то нормы и рамки.

На конференции присутствовал загадочный московский гость Сергей Абакумов, который расположился в президиуме и с первых минут заявил о себе как о главном организаторе конференции, да и самого Гражданского форума. После этих слов публика потянулась к программам и обнаружила, что там указана весьма впечатляющая должность Абакумова - председатель Правления независимой организации "Гражданское общество" и Национального фонда "Общественное признание".

Руководитель "Гражданского общества" выступил с докладом, из которого провинциалы-общественники узнали, в частности, что "общественные организации, создаваемые, вопреки логике жизни, лишь для прямого противостояния власти, обречены на изоляцию и отмирание". И что "от патернализма государства, от системы подачек третьему сектору в виде мелких грантов и льгот нужно переходить к настоящим партнерским отношениям гражданского общества и власти".

Что это за партнерские отношения такие, можно понять на примере самого "Гражданского общества". Оказывается, президентом этой замечательной общественной организации является сам Егор Строев (по совместительству председатель Совета Федерации). В сопредседателях Правления значатся люди не менее заметные: Любовь Слиски, Владимир Рушайло, Михаил Прусак, Михаил Швыдкой. Рядовые члены Правления тоже не лыком шиты - министр труда Александр Починков, думский "силовик"

Александр Гуров. Пусть теоретики рассуждают, что гражданское общество в России - это все, что не власть. Как раз наоборот!

Сергей Абакумов сообщил собравшимся, что его совершенно независимая организация имеет отделения во всех федеральных округах и почти во всех субъектах Федерации. В частности, генеральным представителем "Гражданского общества" по Сибирскому региону числится новосибирский губернатор Виктор Толоконский, недавно награжденный Золотым Почетным знаком "Общественное признание" от имени одноименного Фонда. Между прочим, такой же Золотой знак прямо во время конференции был торжественно вручен заместителю губернатора Алексею Беспаликову, отвечающему за хромающую на обе ноги социальную политику области. А до этого завышенного "общественного признания" удостоились местные лидеры во множестве городов и весей России.

Рецепт социального партнерства оказался чрезвычайно простым: "Гражданское общество" горячо любит власть, а та отвечает полной взаимностью. Вот и ни к чему Сергею Абакумову презренные льготы и гранты. Средств у его независимой организации, очевидно, хватает и на Фонд, и на помпезные конференции (мероприятие, аналогичное новосибирскому, в Москве проходило в "Президент-отеле"), и на глянцевого журнал "Признание". Кстати, на страницах лишь одного номера этого издания можно увидеть восемь фотоизображений главного редактора Абакумова на фоне сильных мира сего.

Итак, "Гражданское общество" у нас уже есть и чувствует себя превосходно. Если, конечно, голова не болит после обильного фуршета с песнями, достойно завершившего конференцию в Новосибирске" ("Гражданское общество" горячо любит власть - и это взаимно // Общая газета, 22. 11.2001.) .

Говоря об отношениях типа "общественный диалог", мы имеем в виду ситуацию, когда между властью и НГО формируется режим постоянных консультаций (Об общественном диалоге см.: Реснянская Л.Л. Двусторонняя коммуникация: методика организации общественного диалога. - М., 2001; Груша А.В. Формы и методы организации взаимодействия субъектов политики. Пресса и политический диалог. - М.. 2001.). Общественный диалог может быть весьма продуктивным. Значимым событием прошлого года стало подписание договора между нефтяной компанией Еххон, Мировым банком и группой НГО об управлении новым трубопроводом.

Несомненно, большинство НГО стремятся к диалогу с бизнесом и властью. Но есть и такие, которым диалог просто не нужен. Этим славятся, например, защитники прав животных: договариваться с ними о чем-то абсолютно бесполезно. Есть радикалы и в антиглобалистском движении. Они считают, что переговоры с бизнесом - пустая трата времени, и поэтому решать все проблемы нужно революционным путем. Нежелание идти на диалог приводит к различным эксцессам. Последним доказательством этого стали бурные демонстрации в Генуе, организованные НГО против глобального капитализма.

В России в последние годы прилагается много усилий для формирования режима общественного диалога. 21 ноября 2001 года в Москве, в Большом Кремлевском Дворце, состоялось открытие Гражданского форума. Открывая Форум, председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева сказала, что участие в нынешнем Форуме представителей государства на самом высоком уровне свидетельствует о том, что федеральная власть осознала необходимость общения с некоммерческими организациями. Размышляя о том, как будут складываться отношения между обществом и властью, Л. Алексеева подчеркнула, что в современном мире политическая стабильность и экономическое процветание отличают те страны, где гражданское общество и власть научились быть не только оппонентами, но и партнерами, научились совместно решать проблемы, которые ни общество не может решить без власти, ни власть - без общества.

"К сожалению, - констатировала Л. Алексеева, - Россия еще не входит в число таких стран. У нас разрыв между властью и гражданами огромен. Власть глухо отделена от них и не знает толком, чем они живут, а они не верят власти и опасаются ее. Неполитические общественные организации призваны сократить этот вопиющий разрыв. Но ни в коем случае не в качестве то ли опоры, то ли политического резерва власти, а только в качестве равноправного партнера ее, потому что мы озвучиваем конкретные интересы наших граждан, их социальные и гражданские инициативы. В частности, и перед властью озвучиваем. На этом Форуме мы должны определить круг первоочередных проблем, которые общество и власть не могут решить раздельно. Мы должны выработать механизмы взаимодействия общественных организаций и государственных структур для решения этих проблем".

Выступивший на Форуме Президент РФ Владимир Путин подчеркнул, что "...содействие, оказанное государством в организации этого мероприятия, было продиктовано не чем иным, как осознанием необходимости диалога и партнерства между властью и гражданским обществом". И далее он сказал:

"Вряд ли кто-то обладает готовым "рецептом" возвращения гражданского общества, но перед властью в целом может стоять только одна задача - формировать максимально благоприятный институт для его развития. Задача главная - и по сути дела, единственная. В этой аудитории находятся представители очень разных гражданских институтов - разных по своим целям и по своим ожиданиям от государства. Есть и такие, которые жестко оппонировать власти по принципиальным вопросам государственной политики. Считаю это не просто явлением нормальным - но в условиях демократии и крайне полезным. Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного общества: здесь нужен диалог на равных. И мы осознаем, что эффективность этого диалога в значительной степени зависит от нас - от представителей власти, от власти в целом. В этой связи мы готовы пойти на необходимые организационные и, если потребуется, законодательные меры, готовы обеспечить эффективную обратную связь общества с госаппаратом. Во всяком случае, мы попробуем это сделать. Мы готовы внимательно слушать и слышать то, что вы предлагаете. И полагаю, что именно сейчас, когда для России и ее граждан наступило время действительно больших возможностей, такое сотрудничество может стать очень продуктивным, оно нужно нашему государству".

На Форуме была найдена новая форма общения власти и общественных организаций - "круглые столы". В частности, участники дискуссии "Местное самоуправление и местные сообщества" на "круглых столах" выработали свои предложения федеральной власти, как решить главные проблемы управления на местах. В итоговом документе были обобщены предложения участников дискуссий, "круглых столов" и переговорных площадок.

1. Участники проблемной дискуссии и "круглых столов" отметили, что местное самоуправление является неотъемлемой частью гражданского общества и в настоящее время, как и само гражданское общество в России, находится на начальном этапе своего развития.
2. Актуальность темы подтверждает высокая активность участников Форума: в проблемной дискуссии и "круглых столах" приняли участие свыше 200 человек из 44 регионов, представляющих 125 общественных и некоммерческих организаций, выступили 88 человек. Регламент работы в каждом случае значительно превышал первоначально намеченный.
3. На переговорных площадках представителей общественных и некоммерческих организаций, ассоциаций муниципальных образований с представителями органов государственной власти была подтверждена необходимость установления постоянного взаимодействия, в том числе:
  - Создание постоянно действующих рабочих групп из представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и некоммерческих организаций с целью совершенствования законодательства; разработка методических материалов, обобщение и распространение положительного опыта совместного решения проблем на местном уровне, включая вопросы социально-экономического развития, формирования муниципальных бюджетов и обеспечения их прозрачности, реформы жилищно-коммунального хозяйства, становления территориального общественного самоуправления и других форм самоорганизации населения по месту жительства, решения экологических проблем в городах.
  - Создание постоянно действующей переговорной площадки институтов гражданского общества и государственной власти по вопросам местного самоуправления. Одной из форм взаимодействия может быть возобновление деятельности Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации с включением в его компетенцию вопросов территориального общественного самоуправления. Обязательно введение в состав Совета представителей институтов гражданского общества. Нельзя допустить, чтобы Совет стал бюрократической организацией. Необходимо провести широкую дискуссию по принципам формирования и деятельности Совета. Первоочередной задачей Совета может стать обсуждение предложений по разграничению предметов ведения и полномочий между органами федеральной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.
  - Организация в Государственной Думе общественной экспертизы федерального законодательства, касающегося вопросов местного самоуправления, а в федеральных округах - общественной экспертизы регионального законодательства, Уставов и других нормативных актов муниципальных образований на предмет их соответствия Европейской Хартии о местном самоуправлении, другим международным документам в этой сфере и Конституции Российской Федерации. \* Подготовка институтами гражданского общества независимого доклада по выполнению в России Европейской Хартии о местном самоуправлении, организация его широкого общественного обсуждения, представление Президенту Российской Федерации и информирование российской общественности и международного сообщества.



- Разработка и реализация Федеральной программы по поддержке местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, направленной на подготовку и повышение квалификации муниципальных служащих, представителей территориального общественного самоуправления и различных общественных организаций по месту жительства, а также обмен опытом. Отбор исполнителей Федеральной программы должен осуществляться на конкурсной основе (<http://www.civforum.ru/forum/discuss/mestsau/topdis/85553.html>).

Разумеется, организация эффективного диалога требует соблюдения нескольких правил:

1. Создаются условия для формирования у общественности ясного и полного представления о механизмах и процедурах выявления и решения экологических проблем и учета экологических потребностей соответствующими учреждениями и организациями.

2. Общественность имеет доступ к полной информации о ходе и текущем состоянии процесса разработки и осуществления проекта, плана, программы, о формировании политики и т.п.

3. Все заинтересованные граждане имеют возможность сообщить о своей точке зрения, потребностях и предпочтениях, связанных с использованием ресурсов, альтернативными вариантами решения, системой управления проектом, а также иной информацией, имеющей отношение к принимаемому решению.

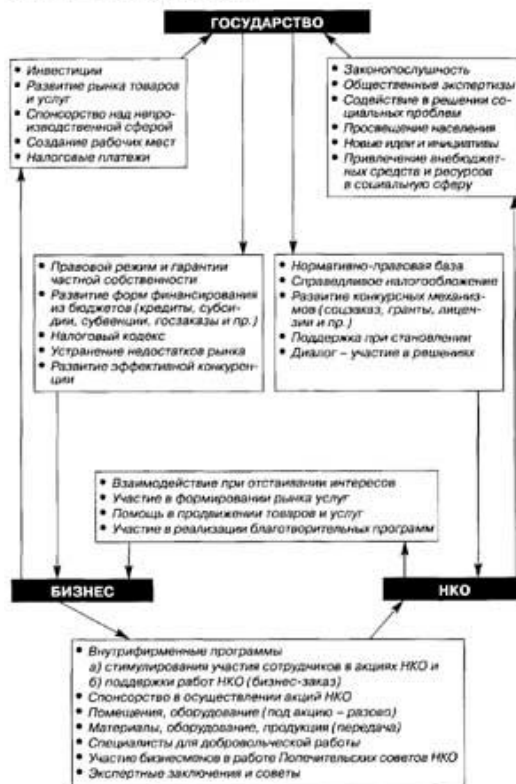
К сожалению, красивые декларации, прозвучавшие на Форуме, с большим трудом воплощаются в жизнь.

Что касается социального партнерства, то, несмотря на кажущуюся понятность и очевидность, этот термин не всеми воспринимается однозначно. Для представителей некоммерческих организаций смысл понятия "социальное партнерство" состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене России - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями (условно называемыми первым, вторым и третьим сектором). Такое взаимодействие необходимо, чтобы совместными усилиями решать значимые социальные проблемы, такие, например, как оказание помощи бедным, бездомным, инвалидам и сиротам, борьба с различными проявлениями насилия (в семье, по отношению к женщине и др.), снижение или устранение загрязнения окружающей среды, сохранение культурного и исторического наследия и т.п.

Схематически так понимаемое социальное партнерство представлено на рис. 7. (Якимец В. Создание работающих механизмов социального взаимодействия - шанс для России в XXI веке, <http://www.kennan.yar.ru/materials/irk1/iakimets.htm>. См. также: Якимец В. Социальное взаимодействие: партнерство и социальный заказ, <http://province.smolensk.ru/socpartner/jakimec.htm>.)

Рисунок 7

### Взаимные межсекторные ожидания



Представители каждого сектора обычно по-разному осознают свою ответственность за участие в решении таких проблем. Они имеют разные возможности и ресурсы для помощи. Однако, несмотря на все различия и противоречия, сотрудничество необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут в одиночку преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям равные возможности для достойной жизни.

Существующие наработки позволяют сказать, что социальное партнерство возникает тогда, когда представители трех секторов (или любой пары из них) начинают работать совместно, осознав, что это выгодно каждой группе и обществу в целом. Это означает, что в основе социального партнерства лежит следующее:

- заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в поиске путей решения социальных проблем;
- объединение усилий и возможностей каждой из сторон в преодолении важных проблем, решение которых поодиночке неэффективно;
- конструктивное сотрудничество между ними в разрешении спорных вопросов;
- стремление к поиску реалистичных решений социальных задач, а не к имитации такого поиска;
- децентрализация решений, отсутствие государственного патернализма;
- взаимоприемлемый контроль и учет интересов;
- правовая обоснованность кооперации, предоставляющая выгодные каждой стороне и обществу в целом условия взаимодействия.

Как отмечают специалисты, третьему сектору принадлежит особая роль в социальном партнерстве и на нем лежит особая ответственность. Уже хотя бы потому, что в подавляющем большинстве случаев именно общественность выступает инициатором и координатором взаимодействия с властью и коммерческим сектором. В каждой конкретной ситуации партнерство возникает тогда, когда НКО удается обосновать его привлекательность.

Особая ответственность третьего сектора предопределяется и тем, что существуют принципиальные сложности взаимодействия общественности и государства. Если государственные органы соглашаются на сотрудничество, то в большинстве случаев рассматривают НКО как дополнительный инструмент

государственного регулирования, с помощью которого требуемые услуги можно оказывать дешевле (без затрат на громоздкий бюрократический аппарат) и лучше. Но ведь общественность предлагает не только услуги, но и новые подходы, во многом противоречащие государственным.

Получается, социальное партнерство - это своеобразный вызов, механизм проверки на прочность как для организаций третьего сектора, которые нуждаются в росте профессионализма и организационном развитии, так и для государственных структур, и для бизнеса, перед которыми встает необходимость учиться использовать более сложные формы управления.

Все это, конечно, предполагает особую ответственность НКО за становление и развитие социального партнерства (См.: О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики (международный опыт). - М., 1999; Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия. - СПб, 2000; Всероссийская конференция "Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000". - СПб, 2000; Материалы "круглых столов" Народной Ассамблеи к Гражданскому форуму. - М., 2001; Взаимодействие некоммерческих организаций и органов местного самоуправления. Межсекторное взаимодействие. - Хабаровск, 2002.).

### **Пресса: противник, слуга или партнер?**

Почему же пресса выпала из участников социального партнерства? Причин несколько. Одна из них - абсолютное нежелание власть предержащих учитывать особенности прессы как самостоятельного социального института, стремление превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения (Вот лишь один наглядный пример выбранной властью формы диалога с общественностью и СМИ. 4 апреля 2002 года в г. Курган съехалось около 500 представителей общественности и СМИ из разных концов области. Мероприятие проходило по заведенной еще коммунистами традиции. Большую часть отведенного времени губернатор вещал о достижениях, награждал, отвечал на вопросы. Остаток времени был выделен для выступления только "своим", "благонадежным". Инакомыслящим доступ к трибуне был запрещен. В своем выступлении губернатор области заявил, что СМИ не являются никакой "четвертой властью". Их обязанность - информировать о достижениях власти. В подтверждение этого в тот же день журналистка Андропова, выступая на радио, назвала показное мероприятие "Гражданским форумом областного масштаба", не заметив, что никакого подобия переговорных площадок или диалога с властью не наблюдалось. Как надо информировать, демонстрировал сам губернатор в докладе. В проблемах региона, доведенного до нищеты (более 50% - за чертой бедности), следует винить московскую власть и плохой народ, доставшийся нашей власти. О том, что почти через год после исчезновения оппозиционного журналиста Владимира Кирсанова нет никаких результатов расследования, что побывавший в Кургане представитель организации "Репортеры без границ" лично выразил на днях губернатору обеспокоенность как непринятием мер по розыску преступников, так и по ситуации со свободой слова в Курганской области, губернатор умолчал. Не позволили также правозащитной организации показать собравшейся аудитории результаты анализа местной прессы. А картина выглядела так: 54% площади местных изданий отведены деятельности власти, 1% (в сельскохозяйственном регионе) отведен сельскому хозяйству, 0,1% - деятельности общественных объединений. Когда эти материалы были предложены редактору районки, присутствовавшему на собрании, он ответил буквально следующее: "Нужно сначала выяснить реакцию на это у пресс-службы губернатора и Думы" (из мониторинга Центра экстремальной журналистики).).

Руководители городских администраций видят в местной прессе, прежде всего, нечто вроде дополнительной информационно-аналитической службы, а также отдела по работе с общественностью, но никак не контролера и критика своих действий. По их мнению, местная пресса должна быть чем-то вроде общегородской постоянно действующей трибуны, на которой должны выступать те, у кого есть полезные для города мысли и предложения. Сами журналисты при этом должны быть лишь модераторами или трансляторами позиций и точек зрения. При всех индивидуальных различиях в возрасте, образовании, жизненном опыте руководители местных администраций рассматривают СМИ не как самостоятельный институт гражданского общества и не как особый, относительно самостоятельный информационный бизнес, а исключительно как информационно-пропагандистский придаток к руководству города. Многие из них изначально убеждены в том, что дело журналистов-помогать им, руководителям, решать стоящие перед ними проблемы.

Исследования взаимоотношений между региональными руководителями и региональными СМИ выявили три разновидности взаимодействий между местной властью и местной прессой:

А. Квасисоветские - традиционно сложившиеся в советский период способы взаимоотношений власти и прессы, перенесенные в наше время после небольшого ретуширования, но не претерпевшие

существенных изменений с целевой или функциональной точки зрения.

К квазисоветским способам взаимоотношений местной власти и местного телевидения относятся, помимо традиционного "телефонного права", различные варианты экономической поддержки "своей" прессы, финансируемой либо из средств, заранее заложенных в бюджет, либо получаемых по схеме "телефонного права" из резервных фондов местного руководства.

Б. Инновационные - новые, не использовавшиеся (или крайне редко применявшиеся в советский период) методы взаимодействия, появление которых стало возможным в связи с приходом к руководству городами новых людей, получивших специальное образование и навыки взаимодействия с прессой.

К инновационным методам взаимодействия можно отнести различные конкурсы, объявляемые властью, различные формы социального заказа, договоры на информационное обслуживание власти. В ряде городов создаются специальные организационно-структурные механизмы типа Фонда региональных проблем (г. Череповец), которым делегируется часть функций по финансированию и управлению.

В. Мутантные - такие формы взаимодействия, которые объединяют в себе особенности первых двух видов, когда в основе лежит некий квазисоветский вариант сотрудничества, мутировавший так, чтобы обладать внешними (но не содержательными внутренними) свойствами, характерными для инновационных методов.

Мутантные механизмы взаимодействия представляют большую опасность для современного этапа строительства гражданского общества в России. Это создание различных пресс-центров и групп по связям с общественностью, которые занимаются не информированием общественности, а, наоборот, введением ее в заблуждение, делят журналистов на "своих" и "чужих", занимаются информационной сегрегацией журналистов и др. В последние годы стали вообще появляться экзотические варианты мутантных механизмов взаимодействия - это сознательно создаваемые властями новые СМИ, имитирующие старые и авторитетные городские СМИ. Их роль - оттеснить независимую прессу от аудитории.

Понятно, что до тех пор, пока местные власти так относятся к прессе, она не будет полноправным участником социального партнерства. А без прессы никакого социального партнерства не получится.

Что касается местных журналистов, то они чаще всего ориентированы на традиционные журналистские ценности с их идеалом абсолютной независимости от всего и вся и негативным отношением к любым попыткам посягнуть на то, что называется свободой журналистской деятельности. Поэтому они считают своими главными задачами информирование о происходящих событиях и их анализ, поиск путей решения проблем, отражение разнообразия мнений, настроений, предоставление аудитории практической информации.

Оценивая свои взаимоотношения с руководителями и должностными лицами города, журналисты дали этим взаимоотношениям весьма негативную оценку. Менее 15% удовлетворены отношениями между журналистами и руководителями. Основные причины такого высокого уровня неудовлетворенности отношениями с руководителями и должностными лицами связаны со стремлением руководителей не допустить появления критических материалов, отказом в доступе к информации и т.п.

Таким образом, отношения между местной властью и местными СМИ в России самоопределяются либо в терминах подчинения и услужения, либо в терминах войны. Третьего - то есть диалога, партнерства - не получается. Многие журналисты сознательно или бессознательно поддерживают мифологию военного противостояния прессы и власти, поскольку этот миф позволяет журналистам повысить свою значимость как некоего ресурса.

Не надо думать, что это проблема только российской прессы. В не столь напряженной форме она проявляется и в других странах.

Очевидно, что в рамках обозначенных выше двух моделей отношений между местной властью и местным журналистским сообществом (модель подчинения и модель войны) добиться взаимоприемлемых и эффективных схем сотрудничества невозможно. Поэтому, на наш взгляд, необходимо от идеи противостояния журналистов всем и вся переходить к идее социального партнерства, разумеется, сточным пониманием границ этого партнерства, очерченным общеевропейскими документами о независимости прессы. Но очевидно, что реализация идеологии

социального партнерства предполагает смену основных профессиональных ориентации местных журналистов. Речь идет о постепенном переходе к новой модели профессиональной деятельности, ориентированной не на конфликты и ньюсмейкеров, а на участие в общественных дискуссиях в качестве вдохновителя, а не судьи.

Уже недостаточно просто привлекать внимание к несправедливости, как принято в традиционной журналистике. Гражданам в наше время требуется гораздо больше. Им необходимо увидеть, каким образом они могли бы сыграть свою роль, изменить что-либо, быть услышанными - каким образом они могли бы в большей степени участвовать в общественной жизни.

Понятно, что такой подход предполагает становление и развитие независимой прессы, вписанной в рыночные отношения. К сожалению, как отмечается в проекте доклада "Индустрия российских средств массовой информации", после десяти лет развития СМИ в России сложился деформированный рынок, который очень далек от рынка в общепринятом смысле. Негосударственные СМИ ограничены в возможностях развивать медиа как бизнес из-за объективно небольших объемов рекламного рынка, низкого уровня корпоративного менеджмента, разобщенности участников индустрии, отсутствия механизмов лоббирования индустриальных интересов. Безусловно, надо решать эти проблемы и добиваться экономической независимости региональных СМИ.

Однако многие специалисты указывают, что усилия по развитию масс-медийного рынка сами по себе не могут обеспечить превращение журналистики в социально ответственного субъекта позитивных общественных преобразований.

Поэтому, наращивая усилия по становлению и развитию информационного рынка, журналистское сообщество должно озаботиться решением еще, по крайней мере, двух проблем.

Одна из них связана с более тесным сотрудничеством журналистского сообщества с правозащитным сообществом и структурами гражданского общества. Без такого сотрудничества журналистское сообщество не сможет преодолеть сопротивление власти, которая ни за что не позволит возникнуть крупным медийным структурам, способным вести самостоятельную информационную политику.

Есть только две силы в России, которые более-менее искренне заинтересованы в становлении гражданского общества. Это журналисты, которым объективно, независимо от их личных характеристик, необходим свободный информационный рынок. И вторая сила - это активисты третьего сектора. Они тоже могут существовать только в том случае, когда свободны осуществлять свою миссию.

Разумеется, и в предпринимательской среде есть отдельные отчаянные индивиды, готовые помочь борцам за свободу слова и гражданское общество. Но особенно на них рассчитывать не приходится. Не очень рационально рассчитывать и на помощь зарубежных фондов. Они, конечно, помогали, помогают и будут помогать, но объем этой помощи таков, что может поддержать на плаву отдельные СМИ, но не может решить наши проблемы. Так что вновь можно сделать вывод, что сами журналисты, консолидировавшись в некие коалиции со структурами гражданского общества, могут попытаться обеспечить приемлемые условия для профессиональной свободы. А для этого журналистское сообщество должно преодолеть мифы в собственном сознании, очень ясно и трезво оценить ситуацию, попытаться разработать хоть какую-то внятную концепцию своего движения во времени.

Главный вывод из всего вышесказанного: для того чтобы российская журналистика не стала под давлением определенных индивидов и заинтересованных структур обычным заурядным бизнесом, который обеспечивает высокие доходы предприимчивым дельцам, спекулирующим на нищете, отсталости, социальной и психологической закомплексованности значительной части населения, категорически нежелающим рассматривать журналистику как сферу социально ответственной деятельности, надо настойчиво формировать основы цивилизованного общества, менять отношения между властью, бизнесом и СМИ. До тех пор, пока эти отношения будут строиться по моделям подчинения или противостояния, все - даже самые благие намерения и дела - будет выглядеть, как в комнате смеха. Но для того чтобы перейти от моделей подчинения и противостояния к модели социального партнерства, необходимо существенно повысить "прозрачность" всех процессов: экономических, политических, социальных, информационных. Подлинный диалог, подлинное партнерство, подлинное доверие возможны только в атмосфере информационной открытости. Но само по себе журналистское сообщество не сможет преодолеть сопротивление власти, которая ни за что не позволит возникнуть крупным медийным структурам, способным вести самостоятельную информационную политику. Следовательно, нужны союзники. Успешность борьбы за свободу и независимость прессы напрямую зависит от способности журналистского сообщества объединиться с

правозащитным сообществом и структурами гражданского общества.