



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Доклад о состоянии гражданского
общества в Российской Федерации
2007 год**

проект

Москва

Часть 3. 2007 год: актуальная повестка дня

Эффективная и доступная судебно-правовая система, сильное местное самоуправление, развитая информационная среда – это системные основы реализации и защиты гражданских прав, функционирования гражданского общества и общественного развития в целом. Именно поэтому ситуация в этих сферах имеет определяющее значение в формировании актуальной повестки дня сегодняшнего этапа развития российского гражданского общества.

Актуальная повестка дня: сфера правозащиты

Сфера правозащитной деятельности остается в 2007 году на пике общественного внимания. Государство отчетливо обозначило одним из приоритетов для развития гражданского общества поддержку НКО, работающих в сфере защиты прав: одним из шести операторов для проведения крупнейшего конкурса для НКО, проведенного на основе государственного финансирования в 2007 году, стало некоммерческое партнерство "В поддержку гражданского общества". Конкурсный фонд на правозащитные проекты составил 135 миллионов рублей¹. Всего в рамках конкурса поддержаны 115 заявок на общую сумму 127 636 057.60 рублей².

Спектр правозащитной деятельности представлен широким списком правозащитных тематик. Эксперты и лидеры правозащитного сообщества отмечают, что тематический репертуар правозащитной деятельности расширяется за счет новых инициативных групп по защите прав, которые становятся все более "на слуху", постепенно оформляют свою инфраструктуру. Сегодня правозащитное сообщество активно интересуется проблемами обманутых дольщиков, правами собственников и нанимателей жилья (в том числе живущих в общежитиях), автомобилистов и др. групп; в сферу правозащитного внимания включаются вопросы прав граждан в сфере образования и медицины. Развиваются специализированные организации, которые занимаются восстановлением нарушенных прав граждан, пострадавших от неадекватного действия или бездействия правоохранительных органов и др.

Независимые правозащитные организации активно сотрудничают с институтами государственной правозащиты: Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и его экспертным советом, уполномоченными по правам человека в регионах; Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, комиссиями по правам человека в регионах; профильной комиссией Общественной палаты, региональными общественными палатами. Чиновники ощущают влияние организаций, работающих в сфере защиты прав граждан. Социологический опрос представителей власти, проведенный во второй половине 2007 года по заказу Общественной палаты³, выявил своеобразное лидерство правозащиты в рейтинге влияния НКО на принятие властных решений. Чиновники ощущают гораздо большее влияние на принятие решений со стороны НКО в сфере защиты прав граждан, чем, например, в сфере экономического развития и предпринимательства или в улучшении судебной системы. Следует отметить, что более половины опрошенных НКО участвовали в разработке нормативно-правовых актов, более трети – инициировали и участвовали в судебных процессах, более двух третей использовали такой метод влияния на власть как обращение с письмами, петициями, собирали подписи.

Одновременно этот опрос показал, что сами НКО оценивают собственную влияние немного ниже, чем те, на кого им приходится влиять. Правозащитные организации, институты государственной правозащиты ведут общие и специализированные мониторинги, для которых собирают информацию о нарушениях прав человека в разных точках страны.

В 2007 году фокус повестки дня правозащитных НКО был смещен в сторону наблюдения за правоприменительной практикой по реализации Закона №18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и анализа последствий его правоприменения. Лидеры многих правозащитных организаций отмечали, что новый закон, меняющий правила жизни НКО, может стать препятствием для роста третьего сектора. 2007 год стал тестовым для этого "сырого", с точки зрения многих экспертов, закона: НКО были охвачены новыми видами деятельности (в частности в сфере оформления отчетности), органы Росрегистрации нарабатывали практику взаимодействия с НКО по проведению проверок в организациях и сбора отчетов о деятельности. В

¹ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=793707>.

² http://www.nogo.ru/docs/nogo_list2.xls.

³ Опрос проведен АНО "Социологическая мастерская Задорина" (ЦИРКОН).

результате сложилась ситуация, когда обе стороны – и Росрегистрация, и НКО (в том числе и правозащитные) - накопили практику, обсуждение которой выявило различия во взглядах. Среди некоторой части правозащитных НКО сложилось впечатление от правоприменительной практики Закона №18-ФЗ как репрессивной. Во многом это связано с организацией проверок с избыточными требованиями представителей Росрегистрации в регионах. Необходимо наладить предметный диалог с Росрегистрацией по анализу конкретных случаев правоприменения, которые стороны считают спорными, анализ позиций сторон в таких "типичных" спорах должен стать основой для выработки рекомендаций властям. Рострегистрация подчеркивает открытость диалогу в области правоприменения Закона №18-ФЗ. Содействие такому диалогу, совместный анализ массива конкретных случаев силами специалистов государственных и негосударственных структур, доработка законодательства должны стать одной из актуальных задач на 2008 год, вне зависимости от специализации организаций.

Другой "горячей точкой" правозащитного мониторинга в 2007 году стала тема свободы собраний. Эксперты отмечают, что чиновники стремятся ограничить реализацию гражданами своего права на свободу собраний, для чего зачастую используют "произвольное толкование законодательства" и "административный произвол"⁴. Обсуждение задокументированных правозащитными наблюдателями и юристами случаев нарушения этого права, регулируемого в первую очередь Законом №54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", определило одну из центральных позиций повестки дня: как в современном российском обществе в полной мере реализовать право на свободу собраний? Практика протестных выступлений в 2007 году показала, что без четкой работы механизмов реализации права граждан на свободу собраний, граждане не могут воспользоваться этим правом "экстренной обратной связи" в полной мере, растет число конфликтных ситуаций между гражданами и властью. И здесь первоочередной мерой должна стать организация всестороннего обсуждения результатов мониторинга, изучения судебных дел, взвешенного анализа позиций сторон для совершенствования правоприменительной практики.

Вопросы реализации права на мирные собрания и проблематика свободы ассоциаций стали одной из важных тем обсуждения на международном уровне и составляют часть международной повестки дня по защите прав человека.

Во второй половине 2007 года в приоритетные направления повестки дня добавилась дискуссия о роли международных и национальных механизмов защиты прав человека, их соотношении и текущем состоянии российской судебной практики. Толчком к активизации дискуссии стало все увеличивающееся количество исков российских граждан, подаваемых ими в Европейский Суд. Динамика удовлетворения исков против России растет, растут и компенсации, которые Россия выплачивает по решениям Страсбурга. Результаты социологических исследований свидетельствуют о представлениях россиян о судебной системе как неэффективной⁵. Правозащитники связывают эти результаты с феноменом "правового нигилизма", который получил распространение среди некоторых представителей правоохранительных органов. В народе все чаще встречаются высказывания о милицейском "произволе", "беспределе", не редки случаи столкновения с формализмом, "палочной системой", когда в угоду ведомственной статистике совершаются противоправные действия отдельными должностными лицами. Процесс подготовки жалоб с участием правозащитных организаций сопряжен с необходимостью поддерживать работу подразделений юристов, на что ищутся средства преимущественно у зарубежных доноров.

В повестке дня национальной правозащиты - поиск путей улучшения ситуации в первую очередь на национальном уровне, с тем, чтобы дать все возможности гражданам добиваться правды в Отечестве и обращаться в Страсбург только в крайних случаях. Главным для органов предварительного расследования, органов дознания, судебной власти, по мнению профильной комиссии Общественной палаты, должен быть человек⁶. Для изменения ситуации в лучшую сторону должна быть проделана большая работа, в которую должны быть вовлечены и представители судейского корпуса, и сотрудники милиции и прокуратуры, практикующие адвокаты и юристы, правозащитники, специалисты по национальному и международному праву⁷.

Многопрофильная и комплексная проблема соблюдения прав человека в пенитенциарной системе России также находится в фокусе внимания правозащитников. Вопрос крайне напряженного

⁴ Доклад коалиции организаций "Свобода собраний в период избирательной кампании по выборам депутатов государственной думы V созыва (сентябрь – ноябрь 2007)".

⁵ Исследование Общественной палаты РФ "Деятельность судов РФ в представлениях россиян", Москва, октябрь-ноябрь 2007 г.

⁶ <http://www.oprf.ru/comissions/13/news/2355>.

⁷ Ряд важных рекомендаций в области судебно-правовой реформы в РФ был сформулирован на пленарном заседании Общественной палаты 23 ноября 2007 года.

состояния тюремной системы в России в 2007 году поднимался экспертами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека на встрече с Президентом Российской Федерации в январе 2007 г.⁸ СМИ не раз писали о бунтах в колониях, когда выдвигались требования соблюдения прав человека в этих учреждениях. Именно в связи с трагической перегруженностью колоний малолетними осужденными правозащитники ставят вопрос о необходимости специализированной ювенальной юстиции, о восстановлении системы реабилитации и социализации молодых людей, обретших тюремный опыт. Все острее стоит вопрос визитирования учреждений уголовно-исполнительной системы правозащитниками. Именно эта важная разновидность общественного контроля встречает сегодня препятствие у многих руководителей пенитенциарной системы. Эффективной мерой гуманизации системы исполнения наказаний является обучение сотрудников учреждений исполнения наказаний правам человека. Общественные организации, специализирующиеся в регионах в таком виде просветительской деятельности, нередко находят отклик среди руководителей учреждений системы и имеют возможность проводить семинары и обучающие мероприятия. Вопросы развития взаимодействия общества и власти в направлении гуманизации пенитенциарной системы должны переходить из области общей дискуссии к выработке и поддержке согласованных механизмов взаимодействия.

Отдельно следует выделить задачу развития правового и гражданского просвещения и образования. Это ключ к двери с табличкой "Верховенство закона". Большинство российского населения находится в зоне правовой неграмотности⁹, культура работы с юристами и адвокатами только начинает прививаться в российском обществе. Нужно повышать правовую культуру населения, неустанно разъяснять права и обязанности гражданина, знакомить с Конституцией и давать основы современного законодательства, которое необходимо знать каждому. Нужно также совершенствовать работу профессионалов – судейского корпуса, адвокатов, следователей и прокуроров, др. Должна работать система непрерывного правового образования для специалистов. При этом должны оставаться каналы обратной связи между специалистами и гражданами, с тем, чтобы за формальными процедурами не терялось содержание "живого права".

Важным инструментом улавливания новых тенденций в правозащитной повестке дня являются правозащитные приемные. Без этого механизма нельзя в полной мере наладить работу по массовой защите прав человека. Не секрет, что правозащитные приемные часто создаются как "шлейф" гражданской политики и в большей мере обслуживают либо политические интересы, либо частные интересы, а не являются реальным механизмом защиты прав граждан. Следует с максимальным привлечением новых технологий наладить систему правового консультирования населения по вопросам, имеющим правозащитное содержание. Правозащитники, занимающиеся разработкой технологий в данной сфере, подчеркивают необходимость разделения функций социальной защиты населения, которые в полной мере должно выполнять государство, и работы по выявлению нарушений прав человека государством¹⁰. Чем больше и разнообразнее будет палитра правозащитных приемных в регионах, включая виртуальные, работающие с применением новых информационных технологий, вовлекающие ресурсы государственной правозащиты, тем более конкретной будет карта потребностей и видение востребованности той или иной правозащитной проблематики в географическом разрезе, что для такой масштабной страны как Россия имеет важное значение. Задача анализа и обобщения ситуации с соблюдением прав человека должна решаться через организацию общего мониторинга, а также через систему более углубленных специализированных мониторингов. В местах хронических и массовых нарушений прав человека должны вестись правозащитные расследования, требующие широких консультаций специалистов, привлечения внимания средств массовой информации, обязательного диалога с властью.

Тематический спектр актуальной правозащитной деятельности по направлениям чрезвычайно широк. Есть темы, которые меняют звучание, но остаются важными на протяжении многих лет, - такие как, например, тема миграции и совершенствования миграционного законодательства. Особое звучание сегодня получила тема трудовой миграции, в которую правозащитники вовлечены активно в связи с повышенным вниманием общества к дискриминационным практикам, используемым работодателями, а также в связи с возникшим в обществе ростом ксенофобии и нетерпимости. Другие темы, такая как, например, тема защиты персональных данных, связаны с появлением новых технологий и новых вызовов и угроз в меняющемся обществе. Отдельным важным направлением современной правозащиты является защита права на доступ к общественно-значимой информации, которую

⁸ <http://sovetpamfilova.ru/7713.php>.

⁹ Незрелость политической культуры граждан отмечается и представителями власти, и представителями бизнеса и НКО в исследовании "Третий сектор" в РФ: оценка влияния "Социологической мастерской Задорина" (ЦИРКОН), 2007 г.

¹⁰ <http://www.prpc.ru/reshr/opp.shtml>.

министерства и ведомства обязаны размещать в сети Интернет¹¹.

Следует сказать, что наполнение повестки дня правозащитной деятельности зависит от того, насколько граждане ориентированы на правовую проблематику, понимают устройство правовой системы, доверяют суду, правоохранительным органам. Если уровень доверия низкий, а правовая грамотность хромает, будут брать верх негативные ожидания, ориентиры на внеправовое решение проблем. Таким населением можно манипулировать в политической игре, приманивая его обещаниями и приворотами. Если правовое сознание растет, укрепляется правовая культура, то и требования к правозащите и ожидания от нее повышаются. Грамотный гражданин скорее пойдет в суд, а если не будет удовлетворен, обратится в правозащитную организацию, чтобы объединиться с другими для изучения и отстаивания своих прав. Надо приветствовать развитие правозащиты, развивать тему совершенствования профессиональной правозащитной деятельности, добиваться, чтобы правозащитники находились в постоянном диалоге с властью всех уровней. Тогда есть надежда, что население будет более активно и, главное, ответственно включаться в деятельность по модернизации страны.

Местное самоуправление – возможности гражданской активности

В посланиях Президента Российской Федерации неоднократно подчеркивалось, что местное самоуправление представляет собой фундамент развития гражданского общества в России. Местные, региональные, межрегиональные союзы и ассоциации муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления играют заметную роль среди общественных организаций страны. Весь объем ВВП России создается прямо или косвенно в опоре на человеческий капитал муниципальных образований. Наряду с уровнем доходов, от состояния качества среды обитания, от доступа качественных услуг в них, от характера межчеловеческих отношений на местах напрямую зависит и уровень социальной удовлетворенности (или социального раздражения) людей, и демографическая ситуация в целом.

Несмотря на погрешности, исходно содержащиеся в ФЗ-131 "Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и, в особенности, на те его недостатки, что были привнесены рядом поправок, этот закон закрепил основу для развития местного самоуправления (МСУ). Однако, предпринятое профильной комиссией Общественной палаты РФ изучение положения дел в поселениях всех размерных рангов, дает основания для того, чтобы сделать ряд ключевых выводов и предложений.

Успешная реализация приоритетных национальных проектов привела на местах к заметным улучшениям в области образования и здравоохранения, но даже на фоне этих улучшений есть все основания констатировать, что **за последний год положение дел с местным самоуправлением в стране в целом существенно ухудшилось.**

Во-первых, не происходит наращивания способности муниципальных образований к развитию, до сих пор не созданы мотивации к укреплению их финансовой самостоятельности.

Во-вторых, практически повсеместно наблюдается тенденция подавления способности МСУ самостоятельно решать вопросы местного значения со стороны региональной и районной власти.

В-третьих, муниципальные образования все еще далеко не везде признаны властью регионов своим партнером при разработке стратегий социально-экономического развития. Крупнейшие города и, прежде всего, региональные столицы с большим или меньшим успехом компенсируют потери бюджета за счет внебюджетных источников, однако два обстоятельства грозят им резким ослаблением. Если не сохранить право муниципальных образований на обладание муниципальной собственностью как источником доходов от аренды, если ввести практику отрицательных трансфертов, как это предполагается с 2009 г., развитие крупных городов прекратится. Это не только нанесет удар по основным источникам ВВП, какими являются крупные города, но пресечет для них возможность вложения средств в развитие окружающих территорий. Однако, наибольшая острота положения фиксируется в малых городах, имеющих теперь статус городских поселений, и на селе. В таких поселениях удастся собрать не более половины земельного налога, сбор которого осложнено трудностями корректировки налогооблагаемой базы. К тому же, в ряде случаев до

¹¹ <http://www.svobodainfo.org/info/page/>.

половины и более земель, номинально включенных в поселение, находится в федеральном владении, освобождено от уплаты земельного налога – без компенсации поселениям выпадающих доходов. Налог на имущество физических лиц: низка налогооблагаемая база, занижена оценка объектов налогообложения, более половины владельцев подпадает под льготы установленные ст.4 Закона РФ № 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц"

К тому же, налоги муниципальных образований администрируются не ими, а территориальными налоговыми органами, которые, как показывает практика, не заинтересованы в их эффективной собираемости. Низкий уровень официальной заработной платы существенно ограничивает ресурсы отчислений от налога на доходы физических лиц, от которого в бюджет городских и сельских поселений зачисляется 10%.

Даже если бы все налоги, собираемые в поселениях, оставались в их распоряжении, в большинстве случаев это не обеспечило бы покрытия и четверти необходимых расходов бюджета. Однако в 2006 году, в среднем, по малым городам в городской бюджет поступило от 7 % до 10 % от суммы собранных налогов, тогда как в районный – порядка 13 %, в областной – порядка 35 %, в федеральный бюджет – порядка 45 %. Лишь 10 % доходов от продажи земельных участков и только 50 % от аренды земли поступают в бюджет поселения. Формирование и регистрация участков в муниципальную собственность обходится бюджету поселения в миллионы рублей, что практически парализует возможность воспользоваться этим источником для сельских и многих городских населенных мест.

Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в поселениях, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5-10 % текущих расходов, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий. Фактически происходит дискредитация МСУ, вследствие чего среди депутатов низовых советов фиксируется высокий уровень разочарования и раздражения. Между тем, от жизнеспособности малых городов зависит как эффективность развития агропромышленного комплекса на окрестных территориях, так и сохранение на месте трудоспособного населения и, в первую очередь, молодежи.

Финансовую ситуацию муниципальных образований может изменить только радикальное изменение принципа налогообложения в их пользу.

1. Еще с начала 90-х годов сложилась практика, при которой финансовая помощь местным бюджетам из бюджетов вышестоящих уровней используется как инструмент неявного управления деятельностью органов местного самоуправления. Закон настаивает на равенстве прав муниципальных образований, однако в действительности и, как правило, при поддержке региональной власти, муниципальный район выступает в качестве инстанции вышестоящего уровня. Уступка нажиму губернских властей, в силу чего введение ФЗ-131 в действие в полном объеме было отнесено на 2009 г. стала важным шагом **назад**. В ряде субъектов Федерации каждому муниципалитету регион спускает доходные и расходные показатели на очередной финансовый год, в основном, исходя из подушевого принципа. Вследствие этого говорить о развитии поселения бессмысленно. Особенно тревожно то, что повышение экономической эффективности работы на территории муниципального образования несколько не улучшает его финансовое положение. Возможность финансового диктата сверху подкрепляется в большинстве случаев прямым нажимом: органы МСУ вынуждают "добровольно" уступать права властям муниципальных районов, соглашаться с навязываемыми сверху услугами. В ряде случаев зафиксирован законодательно оформленный регионом отказ передать полномочия и средства вполне дееспособным муниципалитетам, есть случаи, когда прямым давлением местные советы понуждаются к тому, чтобы, вопреки букве и духу закона ФЗ-131, проводить референдум об отказе от городского статуса, или от статуса сельского поселения – в пользу включения в городской округ и утраты самостоятельности в местных вопросах.

В результате муниципальные образования ставятся в позицию бюджетного иждивенчества и не заинтересованы в наращивании собственной доходной базы. Это переводит такие муниципальные образования из режима активного поиска дополнительных ресурсов и повышения эффективности использования имеющихся ресурсов в режим пассивного ожидания финансовой помощи "сверху".

Со своей стороны и муниципальные районы поставлены в такую же позицию по отношению к региональной и федеральной власти. Так, если, к примеру, Николаевский район Волгоградской области в 2006 г. перечислил в ее бюджет в 3 раза больше, чем в 2005 г., его собственная доходная база от общей суммы собираемых налогов снизилась за то же время с 63 % до 37 %.

Не может быть сочтена терпимой ситуация, когда, не говоря уже о малых деревнях, даже крупное село (к примеру, с.Хомутино Челябинской области) с полутора тысячами жителей на свои средства оказалось в состоянии за год поставить 4 (четыре) фонаря уличного освещения и выровнять грейдером одну не замощенную улицу из трех. Более в бюджете нет средств ни на что более, кроме выплаты зарплаты трем служащим.

Совокупный опыт, накопленный муниципальными образованиями, позволяет со всей определенностью настаивать на ряде действий, необходимых для того, чтобы выправить положение дел с МСУ и реализовать его потенциал на пользу отечеству.

Политика государственной власти должна быть настроена, прежде всего, на **обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления в решении своих вопросов**, а также на **повышение заинтересованности органов местного самоуправления в развитии доходной базы местных бюджетов** и на мобилизацию в местный бюджет всех потенциальных доходов, которые они способны получить со своей территории. Реализация такой политики предполагает следующее:

- Изменение Налогового кодекса, с тем чтобы в бюджет муниципальных образований поступал вмененный налог, иные формы налогообложения малого и среднего бизнеса, доля налога на прибыль предприятий, установленная на основе трехстороннего соглашения между органами государственной власти, органами МСУ и организациями бизнеса, согласованная часть дорожного налога и акцизов.
- Поправки в ФЗ-131 и в соответствующие кодексы, с тем чтобы устранить двухуровневую систему МСУ. Необходимо вернуться к вопросу о целесообразности восстановления статуса административных районов, власти которых должны нести ответственность за реализацию государственных полномочий и располагать средствами, достаточными для реализации задач поддержания общественного порядка, социального обеспечения, общего среднего образования, медицинского обслуживания и прочих государственных обязательств, утвержденных в качестве госстандарта. При этом все местные вопросы должны решаться самостоятельно, без вмешательства властей административных районов, решать местные вопросы, в случае объективной недостаточности налоговой базы получая субсидии на основе утвержденного регионального стандарта услуг по бюджетным обязательствам.

Анализ практики убеждает в том, что формирование органов МСУ исключительно по поселенному принципу должно быть правом, но не обязанностью граждан, проживающих на их территории, тогда как задачей государственной власти должно остаться оказание максимальной поддержки муниципальным образованиям, сложившимся и доказавшим свою эффективность, равно как новообразуемым.

На основании поправок в Земельный и Градостроительный кодексы необходимо безвозмездно передать муниципальным образованиям земли, необходимые для их развития, за счет региональных бюджетов осуществить межевание и оформление участков под жилую застройку, систему жизнеобеспечения и в резерв развитие. Массив земель, выведенных из-под налогообложения в пользу Министерства обороны, подразделений РАО ЕЭС, РАО Газпром, ОАО РЖД, должен быть вовлечен в общий процесс налогообложения, с соответствующей компенсацией из федерального бюджета.

Необходимо усовершенствовать законодательство, регулирующее ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, предусматривая возможность принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов. Передать администрирование местных налогов в исключительную компетенцию органов МСУ. Провести необходимую работу по формированию закона об Агентстве по управлению муниципальным долгом.

Необходимо законодательно восстановить право муниципальных образований обладать имуществом, сверх необходимого для выполнения закрепленных полномочий, для сдачи его в коммерческую и льготную аренду.

2. Необходимо, внося изменение в Градостроительный кодекс и инструктивные документы Министерства регионального развития, обеспечить обязательность участия муниципальных

образований и муниципальных общественных организаций в разработке региональных стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования.

Необходимо усилить работу по распространению эффективного опыта отдельных регионов (к примеру, Пермского края) по формированию межбюджетных отношений, по весомому поощрению муниципальных образований, достигших наивысших результатов в формировании внебюджетной базы доходов.

Необходимо законодательно закрепить конкретное участие муниципалитетов в реализации национальных проектов и федеральных целевых программ. Ввести в ФЗ-131 положение, по которому вопрос комплексного социально-экономического развития был бы отнесен к вопросам местного значения.

Опыт изучения состояния дел на местах убеждает в том, что попытка обойтись одной моделью организации МСУ без учета географических, социально-экономических и этнокультурных условий в России себя не оправдывает. Необходимо совершенствование законодательства о местном самоуправлении, с тем чтобы предоставить региональной власти большие возможности учета особенностей образа жизни на территории, с тем что федеральная власть должна выступать гарантом конституционного права жителей на организацию местного самоуправления и самостоятельное решение местных вопросов.

Наиболее существенным является перенастройка идеологической модели, закрепившейся в основе федеральной политики относительно МСУ: категорически **необходимые значительные расходы на укрепление системы МСУ в России должны трактоваться не по графе "расходы", не как государственная благотворительность, но как жизненно необходимая инвестиция**. Города, и, прежде всего, крупные и крупнейшие, образуют каркас экономического развития страны, и всемерное наращивание их организационных и квалификационных ресурсов для развития территорий является ключевым условием развития страны.

В условиях долговременного демографического спада невозможно переломить тренд убывания населения одними пособиями, при всей важности последних. Повышение качества жизни в крупных, средних и малых городах, в селах должно стать магистральным национальным проектом, без осуществления которого реализация всех иных национальных проектов не даст ожидаемых результатов. Еще раз подчеркнем особую важность восстановления полноты жизнеспособности малых городов и крупных сел – нет иного способа избежать сверхконцентрации трудоспособного населения в крупных городах, в свою очередь испытывающих тяготы изношенности систем ЖКХ.

Анализ практики, встречи с тысячами людей в разных регионах, с лидерами общественных организаций доказывают: в России сложились серьезные муниципальные ресурсы, но их закрепление и развитие требует в настоящее время государственной поддержки в значительно большем объеме, чем предоставлялось ранее. Речь идет не только о финансовой поддержке, но, прежде всего о поддержке способности населенных мест всех размерных рангов к самостоятельному развитию.

Развитие средств массовой информации, саморегулирование журналистского сообщества, отношения власти и прессы

Эффективность влияния гражданского общества на все сферы общественной жизни в значительной степени определяется количеством и качеством информационного ресурса, которым располагает гражданское общество, то есть количеством и качеством средств коммуникации, пользуясь которыми, гражданское общество может доносить свои интересы, ожидания, идеи до власти, бизнеса, населения.

Очевидно, что важнейшим каналом общественных коммуникаций являются средства массовой информации. От их многообразия, возможностей получать и передавать информацию зависит направленность и динамика общественного развития.

В 2007 году развитие средств массовой информации в России было весьма противоречивым. С одной стороны, экономические показатели деятельности печати, радио, телевидения заметно улучшились: продолжился рост привлеченной в средства массовой информации рекламы, выросла прибыль от распространения, в том числе и от подписки. Но с другой – не остановилось, а, напротив, продолжилось падение тиражей печатной прессы, особенно газет и журналов общего интереса, а также изданий, обращенных к отдельным категориям российских читателей, таких как дети и

молодежь. В целом аудитория основных издательских домов и ведущих ежедневных изданий сократилась, и этот процесс продолжается. Общий тираж российских газет в 2006 году составил чуть более 8 млрд. экземпляров против 8 млрд. 312 млн. экземпляров в 2005 году¹². Прогноз на 2007 год – 7 млрд. 800 млн экземпляров¹³.

Тарифы на доставку остаются по-прежнему высокими, скорость доставки по-прежнему неудовлетворительной, что заметно сдерживает развитие печатной прессы, обуславливает дальнейшее снижение тиражей изданий.

Много проблем у прессы, выходящей на языках народов России. сохранение национальной прессы – наш долг, поскольку тем самым обеспечивается языковое и культурное разнообразие страны. Но без помощи государства, без серьезной финансовой поддержки, эту задачу решить невозможно.

Большие претензии накопились у общества к телевидению. Уделяя чрезмерное внимание развлекательным и криминальным темам, телевидение фактически лишало аудиторию социально значимой информации. Активно обсуждается вопрос в текущем году о переходе к цифровому телевидению, однако содержание этого вещания и его цена для потребителей остаются неопределенными. Кроме того, надо иметь в виду, что до сих пор несколько миллионов наших сограждан не имеют возможности смотреть даже аналоговое ТВ.

Предметом широких дискуссий в 2007 г. вновь стали фундаментальные проблемы свободы слова и печати. Констатируется, что идет огосударствление средств массовой информации. Более того, не прекращается количественный рост тех изданий, которые получают деньги от государства и местного самоуправления. Крупный бизнес, аффилированный с государственными структурами, скупает СМИ. По данным Фонда защиты гласности лишь в 21 субъекте Российской Федерации существует относительная свобода прессы, в 43 - пресса относительно несвободна, а в 17 – пресса несвободна вообще¹⁴.

Узкий круг экспертов, однообразие представляемых в СМИ точек зрения дезориентируют общественность, создают однобокую картину действительности.

Как указывают многие эксперты, в последнее время размывается одна из основных функций СМИ, реализация которой обеспечивает искомое согласие в плюралистическом обществе, где конфликты признаются и регулируются публично, - функция "посредника". Опыт других стран показывает, что, выступая "посредником", средства массовой информации осуществляют диалогическую коммуникацию, содействуя соглашению между сторонами, придерживающимися разных и часто полярных взглядов. Передавая гласности позиции сторон, привлекая экспертов, независимых арбитров, предоставляя слово всем заинтересованным сторонам, СМИ становятся площадкой, форумом, на котором обсуждаются разные позиции и вырабатывается новое знание о целях и способах дальнейшего взаимодействия. "Посредничество" современной российской прессы зачастую больше похоже на деятельность торгового агента, заинтересованного в выгодной сделке и получении соответствующего денежного вознаграждения.

Все это приводит к падению престижа профессии журналиста и снижению доверия к средствам массовой информации. Недоверие к СМИ и распространяемой ими информации приводит к тому, что значительная часть населения крайне низко оценивает свою информированность по различным аспектам государственной и общественной жизни. Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся Комиссией Общественной палаты по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации в 2006 -2007 гг., говорят о том, что количество россиян, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 процентов. Что касается деятельности органов власти, то как высокую оценивают степень своей информированности не более 10 процентов опрошенных, как среднюю около 30 процентов, как низкую свыше пятидесяти и около 15 процентов затруднились с ответом¹⁵.

Вызывает много вопросов правовая сторона деятельности СМИ. Продолжаются попытки внести поправки в Закон о СМИ. Внимательное знакомство с прошедшими первое чтение

¹² Доклад Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям "Российский рынок периодической печати, 2007 год. Состояние, тенденции и перспективы развития", <http://www.fapmc.ru/Reports/item71.html>

¹³ <http://www.fapmc.ru/material/statements/2007/10/item3563.html>

¹⁴ Карта гласности. Журнал "Журналист" №1, 2007 г.

¹⁵ Опрос проводился в марте 2007 г. Опрошено 1400 человек в 57 населенных пунктах в 32 областях, краях и республиках России.

18 апреля 2007 года в Государственной Думе проектами федеральных законов "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" (далее проект по доступу) и "О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", приводит к выводу, что в горниле многолетних межведомственных согласований проект по доступу свои главные функциональные качества по правовому обеспечению информационной открытости публичной власти практически утратил.

Год 2007-й прошел также под знаком подготовки к вступлению в силу IV части Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой первостепенное значение приобретет защита интеллектуальной собственности, а потому изменится существенным образом практика взаимоотношений журналиста и редактора, редактора и издателя.

Все эти вопросы неоднократно становились предметом обсуждения общественных организаций, созданных внутри медиасообщества: Союза журналистов Российской Федерации, Союза журналистов Москвы, Союза журналистов Санкт-Петербурга, других федеральных и региональных журналистских организаций. Однако отсутствие какой-либо координации деятельности этих организаций приводит к распылению сил и существенному понижению влияния медиасообщества России. Между тем, необходимость такой координации все более очевидна. Пришло время для того, чтобы организации, которые объединяют самых разных представителей средств массовой информации, в том числе и Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации, поставили перед собой цель непредвзято оценить состояние свободы и независимости СМИ. Такая работа нужна для того, чтобы ответственность за состояние со свободой слова в нашей стране осознавалась самим профессиональным сообществом, чтобы на ее защиту вставали все, кто действует в сфере медиа. Необходимо активизировать работу по оценке индекса свободы слова, который позволит выявить действительную картину состояния прав и свобод граждан России, дать основу для нового диалога с властью. Разумеется, ни губернаторы, ни другие представители власти не должны иметь возможность влиять на этот индекс. Индекс свободы слова может стать мериллом оценки деятельности руководством страны региональных властей.

Еще одной крупной проблемой, которая находилась в 2007 году в центре внимания общества и журналистов, была подготовка кадров для средств массовой информации России. Связано это с острым дефицитом журналистских кадров по стране. 8 июня 2007 года в Москве прошли слушания по проблемам улучшения качества образования современного журналиста, в которых приняли участие представители факультетов журналистики ведущих университетов и вузов страны. В Российской Федерации в настоящее время осуществляют подготовку журналистских кадров 95 государственных и 27 негосударственных высших учебных заведений, а также ряд средних специальных заведений. Проблемы в этой сфере связаны с общим процессом реформирования высшей школы, отсутствием на протяжении длительного периода продуманной, скоординированной и целенаправленной государственной образовательной политики. Кроме того, государственный перечень профессий, необходимых для обеспечения деятельности индустрии СМИ и массовых коммуникаций на уровне современных отраслевых требований, устарел. Как следствие – базовое обучение многим необходимым для средств массовой информации профессиям не осуществляется вовсе, а качество подготовки сегодняшних молодых медиа-специалистов находится не на должном уровне.

Выпускники, вливаясь в профессиональную среду с повышенной социальной ответственностью, не имеют должной нравственной основы, слабо представляют себе, что можно и чего нельзя делать журналистам при выполнении редакционных заданий.

В связи с этим Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации инициировала подготовку Хартии журналиста. Эта Хартия должна стать основным механизмом саморегуляции журналистского сообщества.

Позитивной тенденцией можно считать быстрое развитие Интернета. Интернет выступает одновременно и как мощное средство массовой информации, предоставляющее в распоряжение пользователя онлайн-версии всех сколько-нибудь значимых печатных и электронных СМИ, и как коммуникационную среду, обеспечивающую межгрупповые и межличностные контакты. Именно здесь возникают "виртуальные сообщества", которые в ряде случаев становятся реальной гражданской силой.

Значительную роль играют веб-сайты крупных правозащитных НКО, которые к сегодняшнему дню выросли в сильные самостоятельные ресурсы. Эти организации – "Мемориал" (Москва), "Сутяжник" (Екатеринбург), Пермский региональный правозащитный центр и Пермская гражданская палата, Московская Хельсинкская группа и ряд других. В своей работе над сайтами их авторы уделяют внимание не только подаче информации о своих организациях, но и "межорганизационным" и "общеправозащитным" темам. Весьма популярен крупный "универсальный" ресурс, поддержка которого является основой и смыслом работы его организации – портал "Права человека в России" (<http://www.hro.org>). Успех портала был во многом определен изначальным выбором "тематического" пути развития и полным отказом от попыток сделать "визитную карточку". В итоге HRO.org превратился в своего рода "правозащитное информационное агентство".

Однако хотя сегодня в Интернете существуют десятки правозащитных и сотни "сочувствующих" сайтов и страничек, мы вряд ли можем сказать, что они оказывают заметное влияние на умы и настроения граждан. Крайне слабо используются интерактивные формы взаимодействия с аудиторией. Форумы и гостевые книги присутствуют далеко не на каждом ресурсе.

Сообщество "Живого журнала", которое в последние годы разрастается потрясающими темпами, также находится вне поля зрения большинства правозащитников. Известны случаи, когда ЖЖ использовался для обсуждения законопроекта "О персональных данных" (блог Давида Горелишвили), для подготовки и обсуждения общественных акций в связи с "делом Сычева", но это можно расценивать, в лучшем случае, как первые шаги на пути к "освоению" блогов.

По данным социологов, 28 млн. россиян имеют сегодня доступ ко Всемирной паутине, причем каждый месяц число интернет-пользователей в России увеличивается примерно на 700 тыс. человек¹⁶. Кроме того, настоящий бум наблюдается в развитии онлайн-изданий, а также интернет-телевидения. Соединение возможностей печатного издания, телевидения и Интернета способно совершить и уже совершает революцию в общественных коммуникациях. Однако отсутствие внятного законодательства, регулирующего Интернет-коммуникацию, сдерживает этот процесс.

¹⁶ <http://www.fapmc.ru/material/statements/>

Заключение

При работе над Докладом были, не только проанализированы статистические данные, выполнены социологические исследования, проведены экспертные интервью и дискуссии, но и выработаны новые подходы к оценке степени влияния гражданского общества на различные сферы жизни страны. Суть данного метода - в определении индикаторов, отражающих степень такого влияния. При подготовке последующих докладов оценка и сравнение данных по выбранным индикаторам позволит представить объективную картину состояния и выявить тенденции развития гражданского общества.

В то же время, помимо количественных, измеряемых индикаторов влияния, прошедший год показал качественное развитие инфраструктурных, институциональных форм взаимодействия гражданского общества и государства. К числу таких новых институтов относится и Общественная палата Российской Федерации.

В статье 1 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" говорится, что Палата "обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления".

Руководствуясь этим положением, Общественная палата Российской Федерации в 2006–2007 годах использовала самые разные формы для установления и поддержания эффективного диалога власти и общества: слушания, "круглые столы", запросы в органы власти, оказание правовой поддержки тем, кто в ней нуждался, и т.д. Основные усилия Палаты были направлены на экспертизу законопроектов, что позволяло на стадии подготовки актов более точно учитывать общественное мнение по большому кругу вопросов, вводить в законодательство те положения, которые способствовали развитию экономики и социальной сферы.

Активно продолжается процесс формирования региональных общественных палат. К декабрю 2007 г. сформированы и приступили к работе 33 региональные общественные палаты, еще две находятся в стадии формирования, в 34 регионах запущен процесс их создания: созданы рабочие группы, готовятся соответствующие региональные законы.

Новым для нашей страны явлением в 2007 году также стало создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Общественная палата приняла деятельное участие в их формировании, члены Палаты вошли в большинство этих совещательных органов.

Еще одним новшеством, впервые осуществленным в 2006 году и получившим активное развитие в 2007 году, стала государственная поддержка некоммерческих организаций. Важно, что государственные гранты распределялись на основе открытых конкурсов, которые проводились также при содействии Общественной палаты. Возможность государственного финансирования проектов – это качественный сдвиг в развитии гражданских инициатив в нашей стране, новая стадия развития нашего гражданского общества.

Особенно актуальной проблема организации диалога власти и общества остается на региональном уровне. С участием Палаты сформировано 15 региональных общественных палат (и аналогичных структур), еще в 11 субъектах Федерации приняты соответствующие законы, в 21 регионе ведется работа по подготовке таких законов. Однако в более чем половине регионов работа с общественностью по-прежнему ограничивается лишь деятельностью совещательных органов при губернаторах. Для этих регионов было чрезвычайно важно иметь прямой контакт с членами Общественной палаты Российской Федерации. Именно они становились подчас инициаторами общественных расследований, анализа дел на местах, наведения порядка в той или иной сфере социального развития.

Импульсом для деятельности общественных палат и общественных советов в субъектах Федерации и на местном уровне стала реализация приоритетных национальных проектов. В субъектах

Российской Федерации созданы общественные структуры для участия в этой работе, для контроля за действиями чиновников в ее осуществлении. Такие советы действуют в Ханты-Мансийском АО, Челябинской, Курганской, Тюменской, Волгоградской областях и др.

Но все же формы взаимодействия с органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления пока что менее разнообразны, чем это предусматривает законодательство регионов. Как правило, это лишь "вербальные" формы: слушания, "круглые столы", выездные заседания и т.д. Реальная работа над законодательством, аудит проведения местной политики сводятся к эпизодическим акциям.

Взаимодействие общественности и власти, тем не менее, получило в течение последних двух лет новое качество. Теперь у гражданина России, общественной организации, помимо предусмотренных законами форм и методов коммуникации с чиновниками, есть и эффективно действующий механизм – привлечение общественности к тем или иным проблемам и использование площадок диалога для решения насущных, социально значимых проблем.

Не являясь органом власти, Палата тем не менее активно помогает обращающимся к ней общественным организациям и рядовым гражданам страны. Нередко вмешательство членов Палаты способствовало защите прав граждан в конфликтах с органами местной власти, обращения членов Палаты помогают законно решить конкретные вопросы граждан на местах, связанные с госпитализацией, назначением и выплатой пособий и т.п.

Несмотря на свой "юный" возраст, Общественная палата сумела найти свое место в политической системе России. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г. Президент России В.В.Путин отметил: "В условиях демократии невозможно представить себе политические процессы без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций. Такой диалог сегодня последовательно развивается, в том числе при конструктивном содействии Общественной Палаты. Профессиональный авторитет членов Палаты, их открытая позиция усилили влияние гражданских институтов на нормотворческую деятельность, на деятельность Правительства и Федерального Собрания, а также на административную практику министерств и ведомств. Общественная палата не осталась в стороне и от борьбы с ксенофобией, неуставными отношениями в армии. Она вносит существенный вклад в укрепление законности и защиту прав человека".

Голос общественности стал слышен в России. Если раньше гражданские институты представляли собой разрозненную массу в одиночку решающих узкие задачи объединений, мало кому известных, не имевших подлинного авторитета и признания, то теперь их работа – в центре внимания разных заинтересованных слоев населения, они составляют ядро экспертов органов власти, они - тот дозор, в котором нуждается Россия.