

Общественная палата Ярославской области

Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства»

**Доклад о развитии гражданского общества
в Ярославской области в 2014 году**

2015

СОДЕРЖАНИЕ

Мониторинг состояния институтов гражданского общества на территории Ярославской области (по материалам Департамента общественных связей)

Развитие гражданской активности в Ярославской области в 2015 году (Соколов Александр Владимирович)

Развитие субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области в 2014 году (Соколов Александр Владимирович)

Характеристика некоммерческого сектора и мер по его поддержке в Ярославской области (Исаева Елена Александровна)

Гражданская активность в Ярославской области (по оценкам сотрудников органов власти и управления) (Соколов Александр Владимирович)

Гражданская активность в Ярославской области (по оценкам руководителей некоммерческих организаций и общественных объединений) (Соколов Александр Владимирович)

Состояние гражданского общества и уровень развития институтов гражданского общества в Ярославской области в оценках населения и экспертов (Соколов Александр Владимирович)

Общественная палата Ярославской области в 2014 году (Афанасьев Владимир Васильевич, Волочаев Вадим Вадимович)

Развитие законодательства об общественном контроле в 2014 году (Исаева Елена Александровна)

Мониторинг состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе (по материалам Департамента общественных связей)

Формирование института общественных советов в субъектах Российской Федерации (Исаева Елена Александровна)

Общественные советы при органах исполнительной власти Ярославской области как институт общественного контроля (Соколов Александр Владимирович, Веревкин Антон Игоревич)

О реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления на территории Ярославской области в 2014 году (Жуков Антон Евгеньевич)

Аудитория Интернет в Ярославской области: динамика вовлеченности, состав и структура (по материалам Департамента общественных связей)

Мониторинг состояния институтов гражданского общества на территории Ярославской области

Введение

Развитое гражданское общество - это залог стабильного и уверенного развития региона и страны в целом. Гражданское общество в лице различных институтов выступает не только как оппонент власти, защищающий и отстаивающий интересы и права граждан, но и как помощник, партнер органов власти в решении сложных проблем, таких как коррупция, обеспечение межэтнической интеграции, формирование гражданской солидарности и т.д.

С целью создания условий для развития и эффективной деятельности институтов гражданского общества, гармонизации межнациональных отношений была разработана ведомственная целевая программа развития институтов гражданского общества и гармонизации межнациональных отношений в Ярославской области.

Основная цель программы - подготовка условий для развития и эффективной деятельности институтов гражданского общества и гармонизации межнациональных отношений

Ключевым результатом реализации программы является создание правовых, экономических и организационных условий, максимально способствующих развитию институтов гражданского общества, социального партнерства, активной реализации гражданских инициатив, установлению и поддержанию стабильных неконфликтных межнациональных отношений, формированию гражданской солидарности, установок толерантного сознания и поведения в обществе, обеспечению межэтнической интеграции.

Для измерения ожидаемых результатов программы были разработаны специальные индикаторы, которые выявлялись с помощью социологических исследований.

Департаментом общественных связей в период с 1 по 21 октября 2014 года проведено социологическое исследование, основными задачами которого являлись:

- 1) определение уровня участия населения в общественной жизни;
- 2) выявление степени вовлеченности жителей области в деятельность некоммерческих общественных организаций;
- 3) выявление мнения населения о поддержке общественных организаций государством;
- 4) исследование уровня информированности населения о деятельности общественных организаций;
- 5) определение уровня открытости и доступности органов власти Ярославской области;
- 6) выявление степени удовлетворенности населения области возможностями оказывать влияние на принимаемые региональными органами власти решения и др.

Генеральная совокупность – жители Ярославской области старше 18 лет. Общее количество респондентов – 1200 человек. Опрос проводился в г. Ярославле, Рыбинске, Переславле-Залесском, Тутаеве, Угличе и сельских населенных пунктах:

	<i>Абс.</i>	%
г. Ярославль	500	41,7
г. Рыбинск	200	16,7
г. Переславль-Залесский	60	5,0
Борисоглебский МР	20	1,7
Гаврилов-Ямский МР	40	3,3

Даниловский МР	40	3,3
Любимский МР	20	1,7
Некрасовский МР	30	2,5
Переславский МР	30	2,5
Ростовский МР	80	6,7
Рыбинский МР	20	1,7
Тутаевский МР	60	5,0
Угличский МР	60	5,0
Ярославский МР	40	3,3
Итого	1200	100,0%

Метод сбора эмпирической информации – личное интервью по месту жительства респондентов. Выборочная совокупность репрезентативна для области в целом. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95%, статистическая погрешность находится в рамках диапазона $\pm 3,1\%$; по городу Ярославлю – 95% и $\pm 4,8\%$.

Отношение и уровень вовлеченности населения региона в деятельность некоммерческих общественных организаций

В Ярославской области созданы условия для реализации человеком его гражданской активности, гражданского потенциала, в том числе по средствам общественной деятельности. Как показал опрос, каждый пятый житель области использует эти возможности, и с различной регулярностью занимается общественной деятельностью: 4,3% в последний год часто занимались социально значимой работой, 14,7% занимались общественным делом в течение последнего года, но редко. Среди тех, кто включен в общественную деятельность чаще, чем в среднем, можно встретить молодежь и представителей средней возрастной группы. Это позволяет говорить, что молодежь более склонна к участию общественно-полезной работой. Согласно результатам опроса, рыбинцы в 2014 году оказались значительно активнее в плане участия в общественной деятельности, чем ярославцы (27,0% против 17,8%).

О существовании общественных организаций в Ярославской области знают либо что-то слышали две трети жителей (63,6%). Из них 14,8% не только слышали о таких организациях, но и встречались с их работой и результатами их деятельности.

Принимают участие в деятельности общественных организаций (являются членом таких организаций) 2,7% жителей Ярославской области - это примерно в равной степени мужчины и женщины. Следует отметить, что среди сельских жителей участники общественных организаций и их инициатив встречаются чаще, чем среди горожан (4,6% и 2,2% соответственно).

В ходе опроса респондентов попросили самостоятельно вспомнить и назвать общественные организации с деятельностью которых они сталкивались или хотя бы слышали. В результате участниками опроса указывались как названия конкретных общественных организаций, так и в целом направления их деятельности (например: благотворительный фонд, молодежные организации, профсоюзные и т.д.).

Как показал опрос, среди всего спектра общественных организаций представленных в Ярославской области наибольшей известностью обладают «Союз / Совет ветеранов». В ходе опроса данные организации назвали 44,6% респондентов осведомленных о существовании и работе общественных организаций, однако при этом из них более половины представители старшей возрастной группы (60 лет и старше). Известность остальных общественных организаций осуществляющих свою деятельность на территории Ярославской области существенно ниже. Так, около 10% назвали

«Общество охотников и рыболовов», 5,3% - «Союз студентов», 4,3% - «Союз женщин», 4,1% - «Общество инвалидов», 3,1% - «Наши». Уровень известности остальных общественных организаций Ярославской области не выходит за рамки статпогрешности (по каждой из них известность не превышает 3%).

В ходе исследования выяснилось, что жители Ярославской области не только в целом слабо осведомлены об общественных организациях, но и практически не знают их лидеров как региональных так и местных. Так лишь 16,4% заявили о том, что им известны лидеры отдельных общественных организаций, смогли назвать конкретные фамилии еще меньше респондентов.

Несмотря на невысокую информированность жителей Ярославской области о формальных признаках общественных организаций (название, ФИО лидера и др.) в 2014 году наблюдается высокий уровень вовлеченности населения в мероприятия, проводимые им (праздники, семинары и т.п.): в течение последнего года были участниками подобных мероприятий 31,3% респондентов (9,4% - часто и 21,9% - редко).

Если говорить об эффективности работы общественных организаций, а правильнее будет сказать - результативности, то здесь согласно данным опроса, порядка 44,2% участников опроса заметили какие-либо результаты, пусть и незначительные. Наиболее запоминающимся и часто отмечаемым респондентами эффектом работы общественных организаций в 2014 году стала «организация праздников, различных праздничных мероприятий (концерты, фестивали и т.д.)» (62,5%) и «уход, материальная поддержка ветеранов, инвалидов, помощь детям, малоимущим» (23,4%). Каждый третий не смог дать ответ на соответствующий вопрос (31,4%).

Заявили, о том, что в населенном пункте их непосредственного проживания не виден результат работы общественных организаций 24,4% респондентов. Это в основном городские жители (ярославцы и переславцы).

В целом практически две трети жителей Ярославской области поддерживают деятельность общественных организаций (63,5%), столько же выражают им свое доверие (63,1%).

Более 70% жителей Ярославской области выступают за государственную поддержку общественных организаций. Причем как организационную (72,1%), так и финансовую (72,4%).

Проблема коррупции в общественном мнении

Как показал опрос, в Ярославской области практически каждый второй ее житель 18 лет и старше считает проблему коррупции для региона актуальной и серьезной (47,7%). Немногим меньше уверены, что чиновничий аппарат в их населенном пункте либо полностью, либо частично коррумпирован (42,6%). При этом, по данным опроса, только 25,8% признались, что им приходилось уплачивать деньги должностным лицам (помимо налогов), преподнося им подарки, оказывая им какие-либо услуги, с тем, чтобы получить определенное благо. Таким образом, можно предположить что, высокая актуальность проблемы коррупции в массовом сознании жителей Ярославской области следствие не столько личного опыта граждан и встречаемости проявлений коррупции, сколько информационной составляющей, т.е. частота и способы освещения частных случаев коррупции в области.

Оценка уровня открытости органов исполнительной власти региона

Согласно данным проведенного опроса, подавляющее большинство жителей Ярославской области с различной степенью регулярности следят за событиями в регионе, в том числе за деятельностью Губернатора и Правительства Ярославской области (85,2%). Однако, лишь 9,8% регулярно знакомятся с новостной информацией о деятельности региональных органов власти и ее отдельных представителей.

По оценкам 56,3% опрошенных, информации о работе органов власти Ярославской области в средствах массовой информации вполне достаточно, и получить ее можно без каких-либо затруднений. Не согласны с этим утверждением 27,4% опрошенных; а каждый десятый респондент (8,5%) убежден, что информации о работе региональных органов власти в СМИ нет вовсе.

В целом, доступность органов власти Ярославской области для простых граждан, по данным опроса, невысока: 38,3% респондентов считают, что органы региональной власти доступны для простых людей, в то время как 47,9% придерживаются противоположной точки зрения – органы власти недоступны для граждан. При этом, 46,5% убеждены, что органы власти проводят недостаточную работу по прямому общению с жителями региона (встречи, собрания, заседания, круглые столы и пр.).

Учитывая мнение жителей Ярославской области о доступности органов власти региона, а также общественную оценку работы органов власти по прямому общению с жителями региона, становится вполне объяснимо распределение ответов респондентов на вопрос анкеты о наличии/отсутствии возможности у граждан оказывать влияние на решения органов власти: лишь 12% уверены, что такие возможности существуют и они эффективны; 37,1% заявляют о наличии таких возможностей и их неэффективности; 29,0% уверены, что у них нет возможности влиять на решения региональных органов власти. Еще 21,9% затруднились ответить на соответствующий вопрос.

В целом, как показал опрос, удовлетворены возможностями участия в решении задач региона и принятии решений органами исполнительной власти в области 42,1% жителей ярославского региона.

«Народное правительство»: информированность, реальная и потенциальная включенность

Система «Народного правительства» – это одна из форм гражданского участия в жизни своего региона и государства. Согласно опросу, о ней знают либо что-то слышали 39,8% жителей Ярославской области. Учитывая тот факт, что она начала работать лишь в 2013 году, можно без преувеличения говорить о высокой осведомленности населения о системе «Народного правительства» Ярославской области.

Рассуждая о том, что такое «Народное правительство» мнения жителей области разделились. Однако, относительное большинство жителей области «правильно» понимают причину создания и функции системы «Народного правительства»: 33% респондентов полагают, что это один из способов участия граждан в обсуждении и принятии решений органов власти и взаимодействия с органами власти, еще 11% заявили что «Народное правительство» - это альтернативное правительство из простых граждан.

Не смогли определиться с тем, что такое «Народное правительство» и для чего оно было создано 38,7%.

Большинство положительно относятся к созданию системы «Народного правительства» - 70,2%. Однако хотели бы принять участие в его работе лишь 6,2% жителей области. Негативно к созданию системы «Народного правительства» отнеслись 18% жителей области. По их мнению, это пустая трата времени и способ отвлечь людей от действительно важных вопросов.

По мнению участников опроса, деятельность «Народного правительства» прежде всего, должна быть направлена на решение наиболее актуальных проблем населения, защиту прав и свобод граждан при реализации государственной политики, осуществление контроля за деятельностью региональных органов власти.

Развитие гражданской активности в Ярославской области: ресурсы добровольческого движения, отношение к общественной палате и общественному контролю

А.В. Соколов

Введение

Тема гражданской активности в последнее время находится в центре внимания, все чаще слышны призывы и инициативы актуализации данного вопроса, его всестороннего рассмотрения. И это обоснованно, поскольку гражданская активность важная составляющая развития любого общества. Общегражданская активность в различных ее проявлениях: будь то участие граждан в работе общественных палат и проекте общественного контроля или посильная помощь нуждающимся людям, добровольчество (волонтерство), благотворительность помогает предупредить, и преодолеть стагнацию в обществе.

Активное социально-полезное поведение содействует выявлению «болевых точек» в самых разных сферах (социально-экономической, общественно-политической, этнонациональной, экологической и т.д.) и разработке путей их решения. Гражданская активность это один из рычагов воздействия людей на различные органы власти и принимаемые ими решения по средствам диалога общественных организаций (объединений) с государственными институтами с целью защиты и реализации социальных интересов. Ну, и конечно, высокая гражданская активность – это одно из важнейших условий становления демократического правового государства.

Настоящий материал посвящен рассмотрению проблем и перспектив и развития гражданской активности в Ярославской области. Полученные данные (результаты) являются важной и значимой составляющей совершенствования институтов гражданского общества в Ярославской области и их взаимодействие.

Источник данных:

- массовый опрос, проведенный в 29-30 января 2015 года среди жителей Ярославской области в возрасте 18 лет и старше. Опрос проводился методом (телефонного интервью) по мету жительства респондентов по заранее разработанной анкете. В опросе приняли участие 615 человек - представители различных социально-демографических групп проживающие в различных населенных пунктах Ярославской области:

социально-демографические характеристики респондентов:

По полу:	Частота	Процент
мужской	265	43,1
женский	350	56,9

По возрасту:	Частота	Процент
18 – 29 лет	126	20,5
30 – 39 лет	106	17,2
40 – 49 лет	105	17,1
50 – 59 лет	116	18,9
60 лет и ст.	162	26,3

По уровню образования:	Частота	Процент
Незаконченное среднее, среднее	94	15,3
Среднее профессиональное	238	38,7
Высшее	278	45,2

Второе высшее, научная степень	5	0,8
--------------------------------	---	-----

По месту жительства:	Частота	Процент
г. Ярославль	243	39,5
г. Рыбинск	115	18,7
Малые города	141	22,9
Сельские населенные пункты ЯО	116	18,9

Выборка репрезентативна для области в целом. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95%, статистическая погрешность находится в рамках диапазона 5,0%.

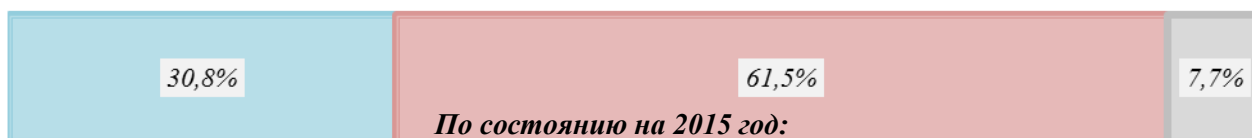
Субъективная оценка уровня гражданской активности в Ярославской области

Анализируя оценки респондентов в отношении текущего уровня развития гражданской активности в их населенном пункте, можно увидеть, что они достаточно сдержаны. Только каждый четвёртый участник опроса (22,5%) охарактеризовал его как «высокий» (4,6%) либо «скорее высокий» (17,9%). Чаще остальных такого мнения придерживались жители малых городов и сельских населенных пунктов. Остальные респонденты, не считая тех, кто затруднился ответить на соответствующий вопрос (17,9%), оценивают уровень общественной активности в населенном пункте своего проживания как «скорее низкий» (34,5%) и «безусловно низкий» (25,2%).

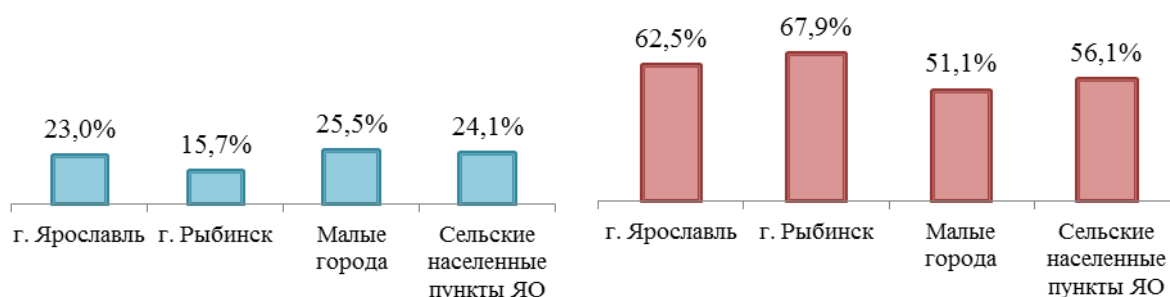
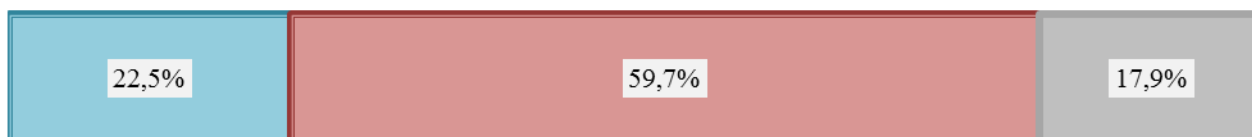
Анализ результатов двух социологических замеров, сделанных в декабре 2013 года и конце января 2015 года, на первый взгляд говорит о заметном снижении гражданской активности в муниципальных образованиях Ярославской области. Если в декабре 2013 года 30,8% респондентов заявили о высоком/среднем уровне гражданской активности, то в январе 2015 таких набралось 22,5% (минус 8,3 п.п.). Однако, при проведении сравнительного анализа результатов указанных замеров нужно учитывать исключительность 2013 года для Ярославской области с т.з. общественно-политических событий - арест мэра г. Ярославля, Главы г. Рыбинска. Указанные события и сопутствующие им мероприятия активно и всестороннее освещались в региональных и местных средствах массовой информации. Можно предположить, что оценочные характеристики уровня гражданской активности, выставленные респондентами в 2013 году, во многом стали следствием эмоционального восприятия гражданами указанных эпизодов.

- Высокий уровень гражданской активности (скорее высокий)
- Низкий уровень гражданской активности (скорее низкий)
- Затруднились ответить

По состоянию на 2013 год:



По состоянию на 2015 год:



Интересно отметить, что гражданская пассивность в Ярославской области наиболее характерна для жителей г. Рыбинска.

Формы гражданской активности: встречаемость и уровень социального участия

Согласно полученным данным, без учета института выборов, самыми распространенными и широко представленными в Ярославской области формами гражданской активности, на сегодняшний день, являются: письма и сбор подписей под обращениями (61,1%), митинги и публичные акции (53,2%), благотворительные акции (49,3%).

Широкая распространенность, встречаемость отдельных форм общественной активности в населенных пунктах Ярославской области не говорит о высоком уровне вовлеченности в них граждан и их массовости. Так, сообщив о том, что принимали участие в митингах лишь 13,7% респондентов и это несмотря на имеющиеся возможности и осведомленность населения о их проведении (коэффициент соотношения показателей «представлены» и «учувствовал» равен 0,25). Данный факт позволяет говорить о непопулярности среди населения региона данного механизма решения наиболее злободневных вопросов жизни общества.

Результаты говорят о том, что сегодня среди жителей Ярославской области самые популярные формы участия в жизни общества (без учета института выборов) - сбор подписей под обращениями в органы власти (социальные организации) (23,3%) и благотворительные акции (22,1%). Однако, и эти цифры в два-три раза меньше потенциальных, учитывая распространенность (представительность) данных форм гражданской активности на территории Ярославской области.

Каждый десятый житель Ярославской области (11,9%) используют в осуществлении своей общественной деятельности и отстаивании своей гражданской

позиции (сбор подписей) сеть Интернет и это притом, что имеют такую возможность и знают о ней 29,6% жителей области. Данная форма общественной активности имеет одно из лучших соотношений показателей «представлены» и «участвовал» (0,4), больше лишь у «благотворительных акций» (0,44). Очевидно, это связано с тем, что граждане могут принять участие в сборе подписей, данном случае, не выходя из своего дома и даже не вставая с «кресла».

Если говорить о деятельности некоммерческих организаций, представленных в населенных пунктах Ярославской области, то здесь можно отметить важность актуализации информации об их деятельности и дальнейшего увеличения числа НКО и числа их отделений (филиалов) в городах, поселках, селах региона. Это позволит увеличить число их участников в два-три раза. Данный вывод опирается на закономерность, наблюдаемую в соотношении показателей «представительность» и «участие» других форм гражданской активности. На начало 2015 года заявляют о наличии в их населенном пункте некоммерческой организации (её отделения/филиала) 20,5% респондентов. Сообщают о личном участии в деятельности некоммерческой организации лишь 3,6%.

Формы гражданской активности...

представлены в населенном пункте респондентов

в которых принимали участие респонденты



В целом, несмотря на то, что в малых городах и сельских населенных пунктах различные формы гражданской активности представлены меньше, чем в г. Ярославле и г. Рыбинске, жители указанных населенных пунктов значительно чаще становятся их участниками.

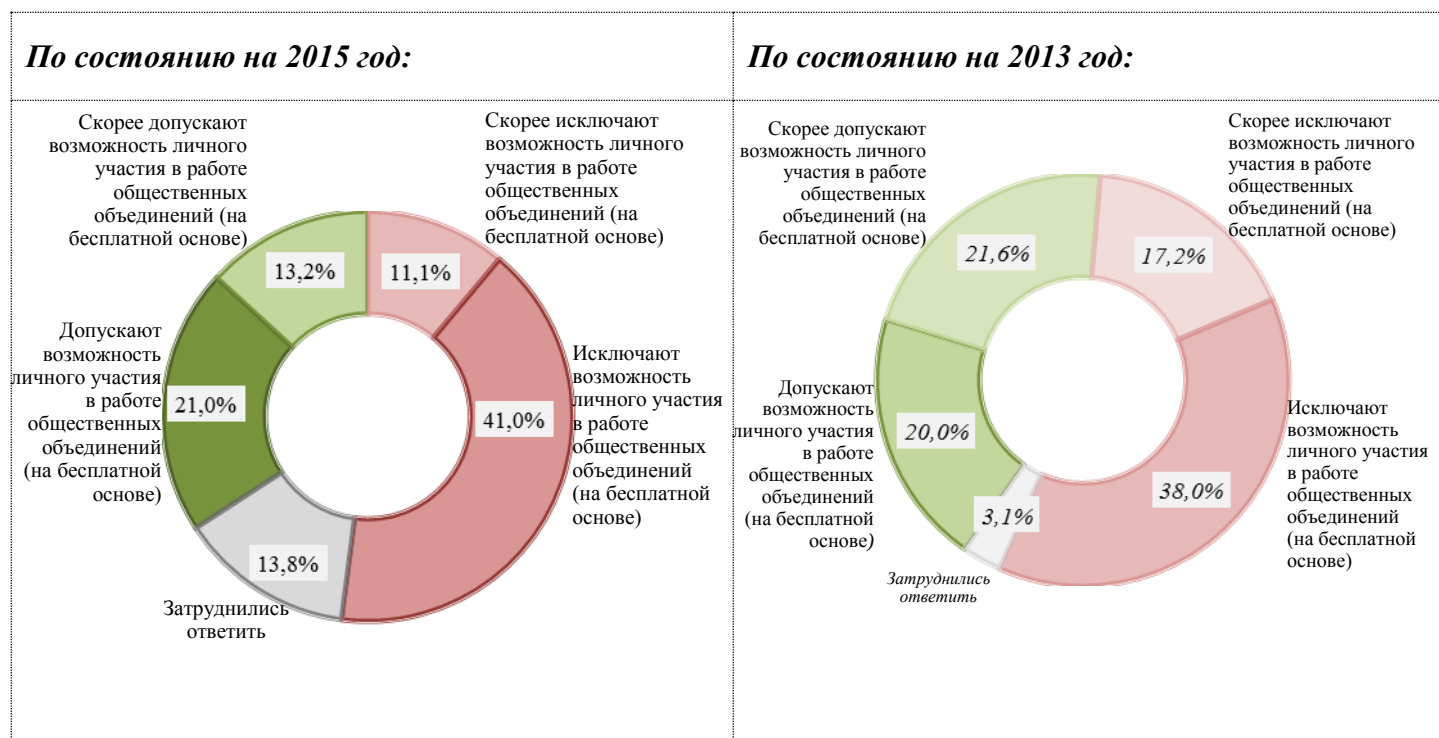
Социальное отношение к добровольчеству (безвозмездной помощи) и общественной работе: потенциал активности. Социальная оценка уровня развития добровольчества в Ярославской области

По состоянию на начало 2015 года, каждый третий житель Ярославской области допускает для себя возможность в будущем безвозмездно работать в каком-либо

общественном объединении (34,2%). Если учесть, что сегодня в их деятельности уже принимали или принимают участие 10,5%, а о своем возможном участии заявляют 34,2%, можно говорить о высоком потенциале развития добровольчества в регионе. В то же время 52,1% респондентов исключают возможность своего личного участия на безвозмездной основе в работе общественных организаций, НКО, инициативных группах и т.д. Еще 13,8% затруднились ответить на соответствующий вопрос.

Если сравнить показатель готовности участия жителей Ярославской области в общественно полезной деятельности по состоянию на декабрь 2013 года и январь 2013 года, можно заметить ряд изменений, причем они носят скорее нейтральный характер. По сравнению с данными 2013 года, в 2015 году уменьшилась доля респондентов, которые «скорее допускают личное участие...» (с 21,6% в 2013 году до 13,2% в 2015 году) и «скорее не допускают личное участие...» (с 17,2% в 2013 году до 11,1% в 2015 году). Это произошло за счет увеличения доли респондентов затруднившихся ответить на соответствующий вопрос (с 3,1% в 2013 году до 13,8% в 2015 году).

Согласно результатам опроса, основные мотивы, по которым респонденты допускают для себя возможность безвозмездного участия в такого рода деятельности – благородство (человек должен помогать другим – 19,3%), доброта (11,0%), наличие свободного времени (12,7%), а также гражданская позиция (9,9%).



Среди причин общественной пассивности (отказа от добровольчества) доминируют две – возраст (27,1%) и занятость людей работой и своими насущными проблемами (22,9%). Каждый десятый из тех, кто отказывается от участия в добровольчестве, ссылается на отсутствие материальной (финансовой) выгоды от данного вида деятельности (11,5%). Практически столько же респондентов объяснили свою безучастность в работе общественных организаций отсутствием у них финансовых возможностей (9,7%).

Кроме того, 8,0% опрошенных, прямо заявляют, что не хотят участвовать в работе общественных объединений - им это не нравится.

Причины отказа жителей Ярославской области от бесплатного участия в работе общественных объединений, некоммерческих организациях, инициативных группах и др.

Причины	%
Возраст уже не тот (По возрасту. На пенсии)	27,1%
Много работаю, дел. Нет свободного времени	22,9%
Для меня нет никакой выгоды (в том числе финансовой). Готов (а), но только за деньги	11,5%
Нет финансовых и др. возможностей	9,7%
Не хочу, нет желания, не нравится. Я не активный человек, не идейный	8,0%
По состоянию здоровья (своего/родственников)	3,8%
Ценю свое время и себя. Пустая трата времени. Не интересно	2,8%
Нет никакого результата, толка, пользы. Это не серьезно	2,4%
Маленькие дети в семье. Домашние дела. Семейные обстоятельства.	0,7%
Это интересная работа (занятие). Интересно. Полезно. Хорошее дело.	0,7%
Никому ничего не надо. Никто ничего не делает (в том числе власть)	0,3%
Считаю себя активным человеком (я активист). Характер такой. Гражданская позиция	0,3%
Не участвую в таких мероприятиях (работах)	0,3%
Нет таких организаций, объединений	3,5%

Социальный портрет жителя Ярославской области – добровольца

Анализируя портрет представителя добровольческого движения (группы граждан готовых бесплатно работать в общественных объединениях) в Ярославской области, можно зафиксировать, что это, прежде всего, представительницы женского пола, в возрасте 18-29 лет и 40-49 лет, а так же жители малых городов и сельских населенных пунктов Ярославской области.



Мужской	Женский
28,3%	38,6%

18 – 29 лет	30 – 39 лет	40 – 49 лет	50 – 59 лет	60 лет и ст.
41,3%	34,9%	38,1%	28,5%	29,7%

Незаконченное среднее	Среднее профессиональное	Высшее	Второе высшее, научная степень
29,8%	32,8%	37,1%	20,0%

г. Ярославль	г. Рыбинск	Малые города	Сельские населенные пункты ЯО
30,1%	32,2%	37,6%	40,5%

В целом, всю совокупность добровольцев - жителей области, допускающих для себя возможность безвозмездно работать в каком-либо общественном объединении, - условно можно разделить на несколько групп, среди которых доминируют: группа «студентов» и «крепко стоящих на ногах».

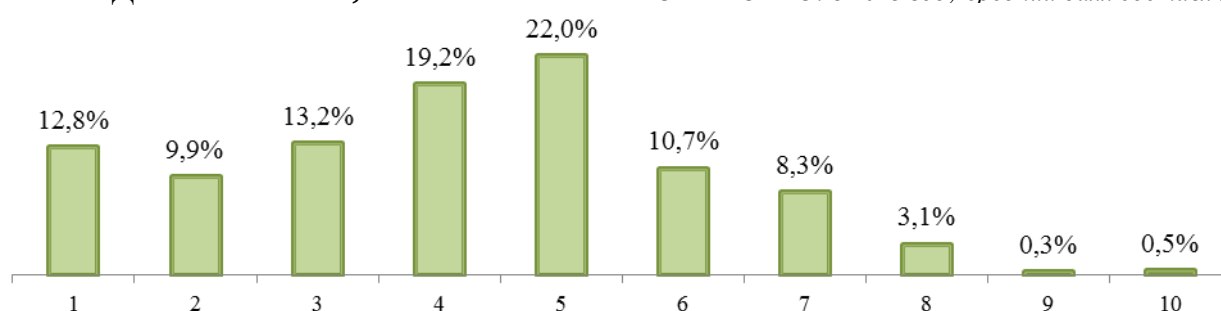
Социальная оценка уровня развития добровольчества в Ярославской области

В целом, нынешнему уровню развития добровольчества в Ярославской области относительное большинство участников исследования выставили 4 и 5 баллов – средний показатель по десятибалльной шкале составил - 4,1 балла. Текущее значение показателя остается на одном уровне на протяжении года. Для сравнения, в декабре 2013 года средний балл составлял 4,2 (по десятибалльной шкале).

Процентное распределение ответов респондентов по 10-балльной шкале

СРЕДНИЙ БАЛЛ - 4,1

СПРАВОЧНО: в 2013 году средний балл составлял -



Благотворительность: популярность и распространенность различных форм благотворительности, общественная оценка уровня развития движения в регионе

Согласно полученным данным, каждый житель Ярославской области в течение своей жизни хоть раз оказывал и/или оказывает бескорыстную помощь нуждающимся людям. При этом, самый распространенный вид благотворительности заключается в жертвовании денежных средств социально-незащищенным категориям населения (нищим, инвалидам и т.д.) – 62,4%. Это вполне объясняется низкой трудозатратностью данного вида благотворительности – «не нужно никуда идти, а просто подай милостыню или переведи денежные средства на счет».

Порядка 40% жителей Ярославской области хоть раз в жизни, но относили старые вещи в детские дома и дома престарелых. Примерно столько же вносили добровольные пожертвования в религиозных учреждениях.

Популярные формы благотворительности в Ярославской области



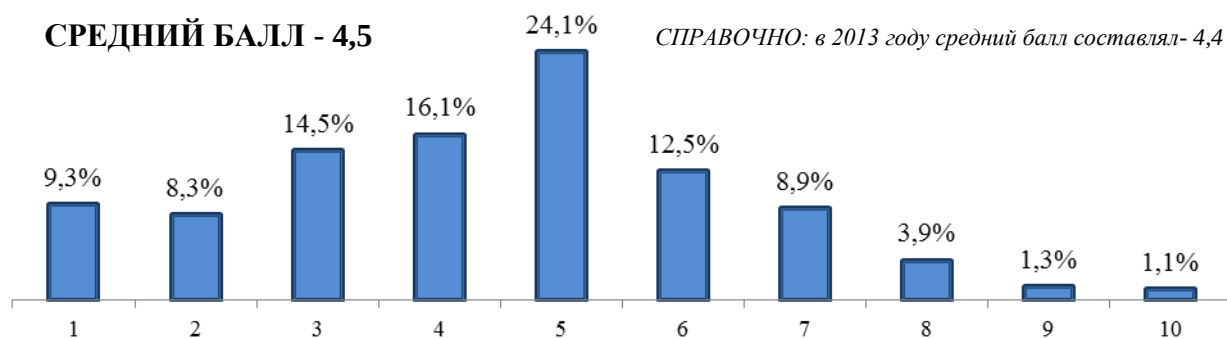
В ходе исследования выяснилось, что каждый четвертый житель Ярославской области либо был донором, либо является им и сейчас – 25,5%. Этот показатель соответствует среднему показателю по России (СПРАВОЧНО: по данным ФОМ на 08.06.2014 сдавали кровь более одного раза 27,0% россиян¹).

Каждый пятый респондент сообщил о своем участии в помощи пострадавшим от чрезвычайных происшествий в других регионах или государствах (20,7%).

Финансовую помощь различным фондам помощи бездомным животным оказывали 11,9% жителей Ярославской области.

Общественная оценка уровня развития благотворительности в регионе

Благотворительность, является одной из наиболее распространенных форм гражданской активности в Ярославской области. Тем не менее, нынешний уровень развития благотворительности в регионе все же получил общественную оценку чуть ниже средней – 4,5 баллов по десятибалльной шкале. В конце 2013 года значение указанного показателя находилось на том же уровне.

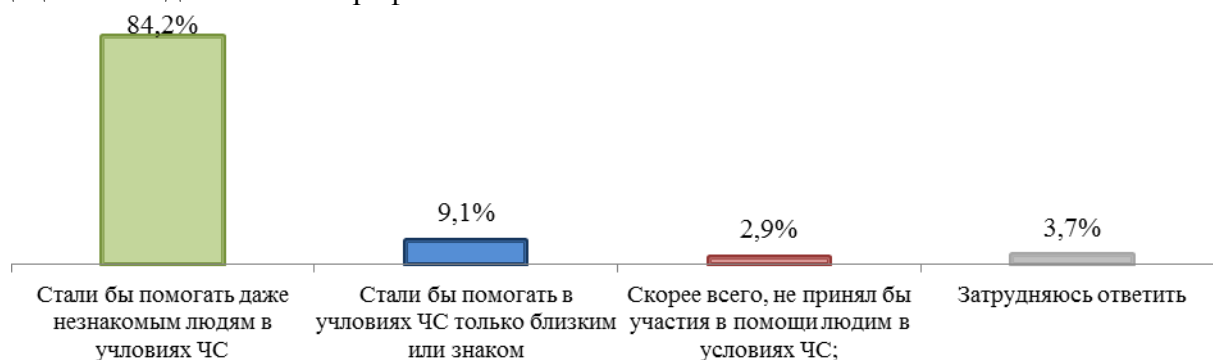


Степень интеграции ярославского социума в условиях чрезвычайной ситуации: готовность оказать помощь пострадавшим. «Рамки» помощи

Данные проведенного опроса, свидетельствуют о том, что порядка 93% жителей Ярославской области имеют установку на безвозмездные гражданские действия в условиях крупных чрезвычайных ситуаций (техногенная катастрофа, природный катаклизм, сильный пожар и пр.): готовность организовать массовые гражданские акции, участвовать в них, пожертвовать денежные средства для помощи пострадавшим людям. Следует уточнить, что 9% из них готовы помогать в условиях ЧС только близким и

¹ Сколько россиян были донорами? И сколько готовы стать? URL: <http://fom.ru/Zdorove-i-sport/11565>

знакомим. Лишь 2,9% респондентов усомнились в том, что стали бы принимать участие в ликвидации последствий катастрофы бесплатно.



Данные говорят о том, что среди опрошенных самая популярная форма участия в ликвидации последствий катастрофы – пожертвовать материальные ресурсы (вещи и необходимые предметы) пострадавшим в чрезвычайной ситуации (67,3%). На втором месте по популярности – физическая помощь (52,7% - готовы помогать «руками»). Согласно пожертвовать денежные средства на помощь пострадавшим в ЧС 39,1% респондентов. Готовы помогать в организации сбора средств, распространять информацию о том, что необходима помощь – 29,7% жителей области.

Среди жителей Ярославской области высока доля тех, кто готов предоставить временное проживание пострадавшим в ЧС – 17,4%. Этот показатель подкрепляется фактами имевшими место в ситуации с украинскими беженцами в 2014 году переехавших на постоянное или временное жительство в Ярославскую область.

жители Ярославской области готовы помочь пострадавшим в ЧС:	
Материальными ресурсами (вещи и необходимые предметы)	67,3%
Физическими ресурсами (готовы помогать «руками»)	52,7%
Финансовыми ресурсами (деньги)	39,1%
Информационными ресурсами (готовы распространять информацию о том, что необходима помощь);	29,7%
Жилищными ресурсами (готовы предоставить временное проживание пострадавшим)	17,4%
Другое	5,3%
Никак и ничем не готов помогать незнакомцам	2,6%
Затрудняюсь ответить	1,8%

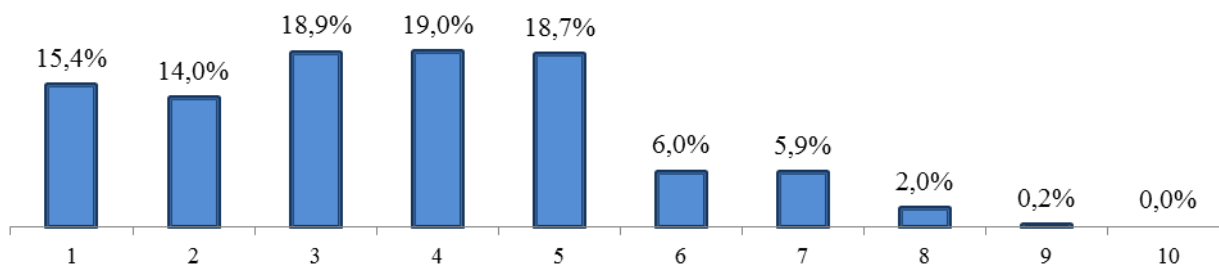
Справедливости ради надо сказать, что многие участники опроса – жители Ярославской области не ограничивались на выборе какого-то одного вида гражданского действия при ответе на вопрос: «Какие ресурсы Вы были бы готовы задействовать для помощи пострадавшим, если они не являются Вашими знакомыми или родственниками», т.е. готовы помочь и физическими ресурсами и денежными и т.д.

Социальная оценка уровня развития общественного контроля в Ярославской области

Результаты исследования свидетельствуют, что жители Ярославской области на протяжении нескольких лет критично оценивают уровень развития общественного контроля в регионе – средняя оценка по десятибалльной шкале в 2015 году не превысила 3,6 баллов (в декабре 2013 года данный показатель находился на уровне 3,7 баллов). Учитывая, что до середины 2014 года в России (21.07.2014 принят ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») такое движение как общественный контроль характеризовался «неорганизованностью» и имел черты стихийности – это очень не плохой показатель. В Ярославской области проект закона «Об общественном контроле в Ярославской области», на начало 2015 года находится на стадии обсуждения.

СРЕДНИЙ БАЛЛ – 3,6

СПРАВОЧНО: в 2013 году средний балл составлял- 3,7



Можно предположить, что после принятия данного закона в Ярославской области доля высоких баллов в оценке развития общественного контроля будет расти.

Нарушения законных прав граждан: встречаемость, результаты защиты прав

Согласно результатам исследования, 45,9% жителей Ярославской области в той или иной мере сталкивались с ситуациями, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти. Из них: лично оказались в такой ситуации – 31,4%, в такое положение попали знакомые – 10,1%, еще 4,4% просто слышали о таких случаях в целом.

Если говорить о личном опыте столкновения с нарушениями прав и интересов граждан, то здесь чаще, чем остальным свои законные права приходится защищать ярославцам (36,6%) и жителям сельских населенных пунктов (31,9%).

В Ярославской области ситуации с нарушением прав граждан, как правило, возникают в трех сферах: жилищно-коммунального хозяйства (60,9%), трудовых прав (25,3%) и здравоохранения (24,5%). Особенно часто, согласно результатам опроса, законные права граждан в сфере ЖКХ нарушаются в малых городах (70,0%), в сфере трудовых прав больше всего нарушений фиксируется в г. Рыбинске (31,6%), в сфере здравоохранения – в крупных и малых городах региона (28,0%).

Две трети тех, кто в той или иной мере сталкивался с ситуациями, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти, сообщили, что им или их знакомым удалось полностью либо частично отстоять свои законные права (69,7%).

Никогда не слышали о ситуациях, когда гражданам нужно было защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти 41,0% респондентов.

Сталкивались лично с ситуацией, когда возникала необходимость защитить свои законные права г. Ярославль – 36,6% г. Рыбинск – 27,0% Малые города – 25,5% Село ЯО – 31,9%	Слышал, что ситуация, когда возникала необходимость защитить свои законные права, столкнулись знакомые г. Ярославль – 5,3% г. Рыбинск – 17,4% Малые города – 11,3% Село ЯО – 11,2%	Слышал о случаях, когда у людей возникала необходимость защитить свои законные права в целом г. Ярославль – 2,9% г. Рыбинск – 5,2% Малые города – 5,7% Село ЯО – 5,2%	Никогда не слышал о ситуациях, когда гражданам нужно было защищать свои законные права г. Ярославль – 41,6% г. Рыбинск – 33,0% Малые города – 46,8% Село ЯО – 40,5%	Затруднились ответить на соответствующий вопрос 13,2%
---	--	---	---	---

Топ-5: сфер, где наиболее часто граждане сталкиваются с нарушением своих законных прав:

1. В сфере ЖКХ – 60,9%
2. В сфере трудовых прав – 25,3%
3. В сфере здравоохранения – 24,9%
4. В сфере социальной поддержки, пенсионного обеспечения – 17,4%
5. В сфере защиты материнства и детства – 10,7%

Результаты защиты законных прав:

Полностью удалось отстоять свои права	Удалось отстоять свои права, но частично	Не удалось отстоять свои законные права	3/0
30,1%	39,0%	22,7%	8,2%

Барьеры роста /развития гражданской активности в Ярославской области

По мнению жителей Ярославской области, развитию гражданской активности препятствуют индивидуализм и популярность среди населения принципа жизни «каждый сам за себя» (44,6%). Столько же подчеркнули, что развитию гражданской активности

мешает не только индивидуализм, но и безразличие граждан к общественным делам (44,3%). Еще одной важной проблемой, мешающей развитию общественной активности, стала нехватка свободного времени (37,5%). Здесь скорее подразумевается невозможность сочетать общественную работу с личной и профессиональной сферой жизни.

Каждый третий респондент, полагает, что развитию гражданской активности на территории Ярославской области мешает неверие в возможность оказать влияние на принятие решения и низкий уровень доверия органам власти (37,5% и 36,0% соответственно).

На отсутствие организации гражданских действий пожаловались 28,2% участников опроса. По их мнению, это важный фактор, без которого невозможно дальнейшее развитие гражданской активности в Ярославской области.

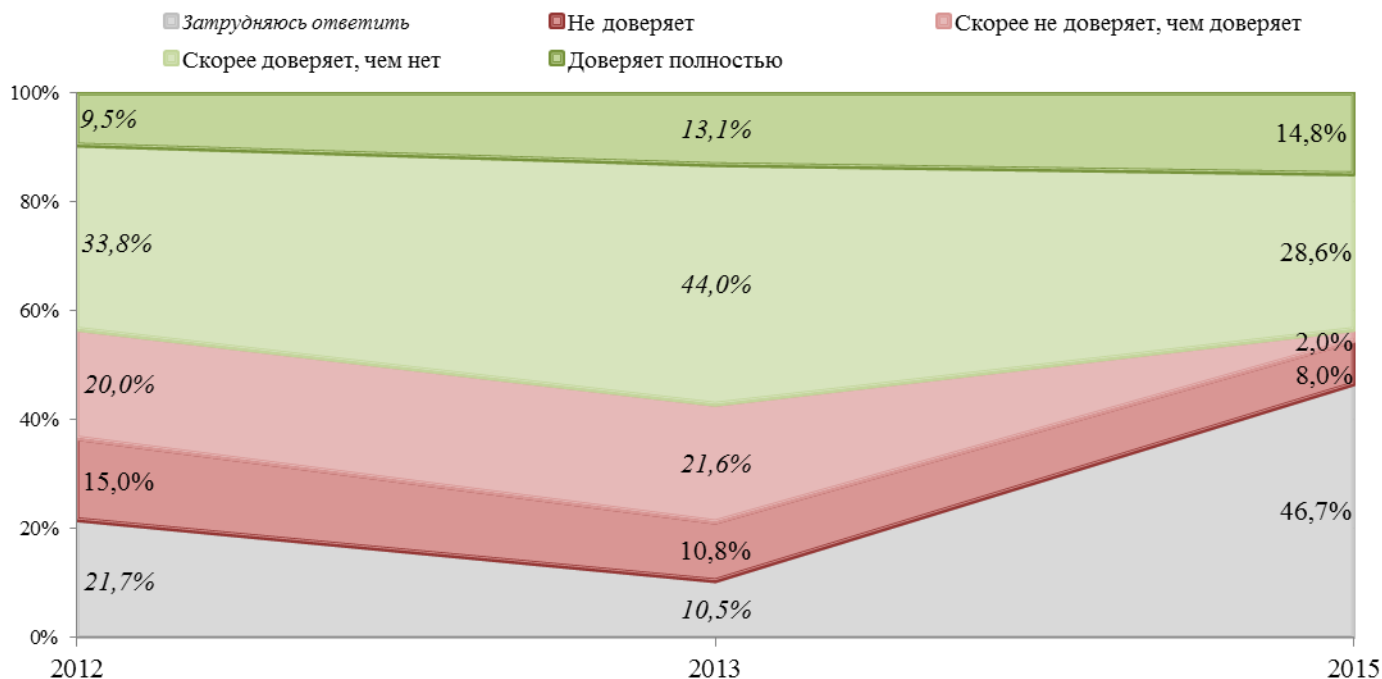
Жители Ярославской области называли еще ряд барьеров мешающих развитию гражданской активности, но мнения по ним были менее консолидированными.



Уровень доверия жителей Ярославской области общественным объединениям в целом

В целом, как показал опрос, к деятельности общественных объединений с доверием относятся 43,4% респондентов. Причем 14,8% доверяют полностью, а 28,6% в определенной степени. В свою очередь 10,0% признались, что не доверяют подобным объединениям (в том числе 2% «скорее не доверяют», 8% «не доверяют»).

Необходимо отметить, что значительная часть опрошенных просто не смогли ответить на соответствующий вопрос, и выбрали ответ «затрудняюсь ответить» - 46,7%. Очевидно, это связано с нехваткой информации о деятельности общественных объединений.



За последние несколько лет отношение жителей Ярославской области к деятельности общественных объединений претерпело кардинальные изменения. В три с половиной раза уменьшилась доля респондентов в различной степени испытывающих недоверие к их работе (с 35% в 2012 году до 10% в 2015 году), при этом значительно возросла доля затруднившихся с ответом участников опроса (с 21,7% с 2012 году до 46,7% в 2015 году). Указанные изменения позволяют сделать предположение о наметившемся в общественном сознании переосмыслении важности и значимости для социума деятельности общественных объединений. Дальнейшее изменение оценочных суждений граждан относительно работы общественных объединений будет зависеть от информационной составляющей, т.е. активности и качества освещения событий происходящих в «жизни» общественных организаций.

Общественная палата в «зеркале» общественного мнения

В Российской Федерации формирование такого социального института как «Общественная палата» произошло в 2005 году, когда вышел ФЗ № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Тем не менее, о деятельности Общественных палат (Российской Федерации, Ярославской области, муниципального образования области) знают лишь 22,1% жителей Ярославской области. Причем осведомленность населения ограничивается лишь двумя общественными институтами федеральной Общественной палатой и региональной (43,2% и 39,2% соответственно). В ходе исследования многие участники опроса путали Общественную палату с различными органами власти, их подразделениями и структурами (например: Счетной палатой).

Большинство жителей региона не знают, чьи интересы, прежде всего, являются приоритетными для Общественной палаты Ярославской области. На соответствующий вопрос ответ «населения» дали только 27,2% респондентов.

По мнению относительного большинства участников опроса, основными мотивами работы членов Общественной палаты Ярославской области являются их меркантильные интересы: возможность получения финансирования (24,1%), статус (23,6%), возможность лоббирования интересов своей организации (12,8%). Каждый третий полагает, что членов Общественной палаты Ярославской области мотивация вообще отсутствует.

Полученные данные, говорят о том, что жителям Ярославской области не хватает информации о деятельности Общественных палат.



В чем заключается мотивация работы членов Общественной палаты Ярославской области?

Мотивация	%
Мотивации нет	37,1
Возможность получения финансирования	24,1
Статус	23,6
Возможность решения актуальных проблем	17,4
Возможность обсудить проблему на публичной площадке	14,1
Возможность лоббирования интересов своей организации	12,8
Затрудняюсь ответить	11,2

Основные выводы:

- В настоящее время жители Ярославской области полагают, что текущий уровень развития гражданской активности в регионе находится на невысоком уровне. Только каждый четвёртый участник опроса (22,5%) охарактеризовал уровень развития гражданской активности как «высокий» (4,6%) либо «скорее высокий» (17,9%). Однако, учитывая тот факт, что многие люди не соотносят добровольчество и благотворительность с гражданской активностью, можно сказать, что реальные оценки уровня развития гражданской активности в Ярославской области несколько выше;
- Данные проведенного опроса, свидетельствуют о том, что порядка 93% жителей Ярославской области имеют установку на безвозмездные гражданские действия в условиях крупных чрезвычайных ситуаций (техногенная катастрофа, природный катаклизм, сильный пожар и пр.): готовность организовать массовые гражданские акции, участвовать в них, пожертвовать денежные средства для помощи пострадавшим людям;
- На сегодняшний день жители Ярославской области критично оценивают уровень развития общественного контроля в регионе – средняя оценка по десятибалльной шкале не превысила 3,6 баллов;
- Согласно результатам исследования, 45,9% жителей Ярославской области в той или иной мере сталкивались с ситуациями, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти. Чаще всего ситуации с нарушением прав граждан возникают в трех сферах: жилищно-коммунального хозяйства (60,9%), трудовых прав (25,3%) и здравоохранения (24,5%). В большинстве случаев, в случае посягательства на законные права граждан, жителям области удастся либо полностью, либо частично их отстоять;
- Самым важным препятствиями развития гражданской активности в Ярославской области, по мнению респондентов, являются индивидуализм и популярность среди населения принципа жизни «каждый сам за себя»;
- В целом, как показал опрос, к деятельности общественных объединений с доверием относятся 43,4% респондентов. Стоит отметить, что значительная часть опрошенных просто не смогли ответить на соответствующий вопрос и выбрали ответ «затрудняюсь ответить» - 46,7%;
- О деятельности Общественных палат (Российской Федерации, Ярославской области, муниципального образования области) знают только 22,1% жителей Ярославской области. Большинство жителей Ярославской области не знают, чьи интересы, прежде всего, являются приоритетными для неё. По мнению относительного большинства участников опроса, основными мотивами работы членов Общественной палаты Ярославской области являются их меркантильные интересы (возможность получения финансирования, статус, возможность лоббирования интересов своей организации)
- В целом в Ярославской области отчетливо прослеживается нехватка доступной информации о деятельности общественных институтов.

Развитие субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области в 2014 году

А.В. Соколов

В данной статье представлены результаты ежегодного мониторинга состояния развития субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области, осуществляющегося с 2009 г.

В 2015 г. опросе приняли участие три группы экспертов – сотрудники органов государственной власти и местного самоуправления – 55 человек, члены некоммерческих объединений – 55 человек, и представители бизнеса – 55 человек. Оценка основных параметров публичной политики производилось по 10-балльной шкале – от 1 до 10, где 10 – крайняя высшая оценка. Сравнительный анализ основных показателей осуществлен при помощи расчета среднего арифметического значения, выводы о различии в оценках разных групп экспертов сделаны на основе результатов однофакторного дисперсионного анализа.

Обобщенные оценки институтов, механизмов и субъектов публичной политики в Ярославской области

Обобщенная средняя оценка исследуемых параметров публичной политики в 2014 г. составила 5,1 баллов (по 10-ой шкале). Это на 0,3 балла выше уровня 2013 года (4,8 балла). Положительная динамика выявлена в оценках всех участников исследования:

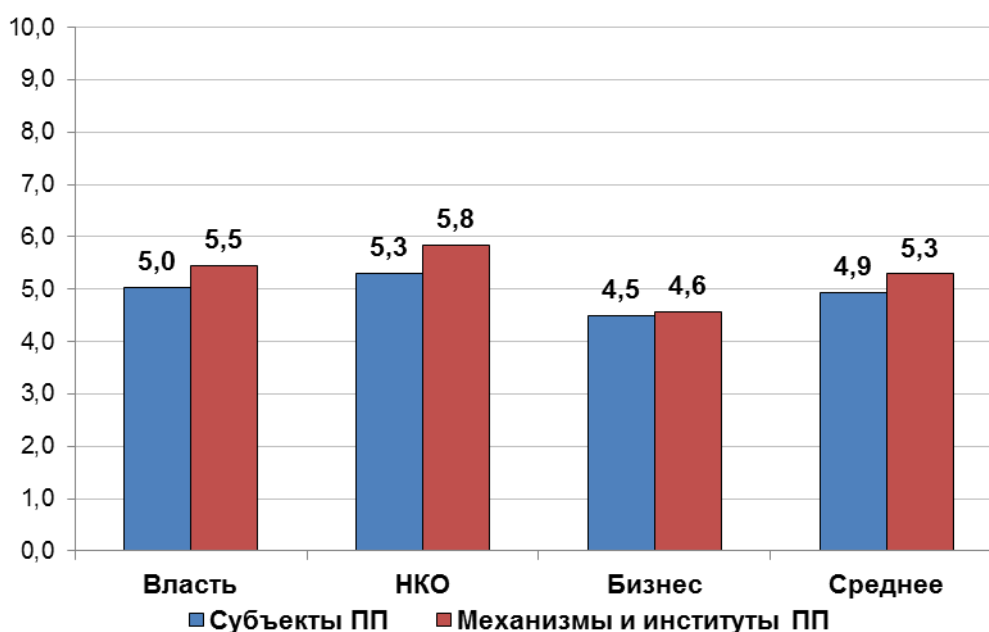
- представителей власти – рост на 0,35 балла (с 4,9 в 2013 году до 5,25 в 2014 году;

- представителей НКО – рост на 0,55 балла (с 5,0 в 2013 году до 5,55 в 2014)

- представителей бизнес-сообщества – рост на 0,15 балла (с 4,4 баллов в 2013 году до 4,55 в 2014 году). Следует отметить, что в 2013 году положительный рост отмечался лишь в оценках представителей НКО.

Как и в 2013 году, в 2014 году степень зрелости субъектов ПП была оценена всеми группами экспертов ниже, чем механизмов и институтов. Особенно это чувствуется в оценках общественников и представителей власти. И это один из важнейших вызовов для гражданского общества Ярославской области.

Диаграмма обобщенных средних оценок институтов и субъектов публичной политики разных экспертных групп в 2014 г. (от 1 до 10 баллов)



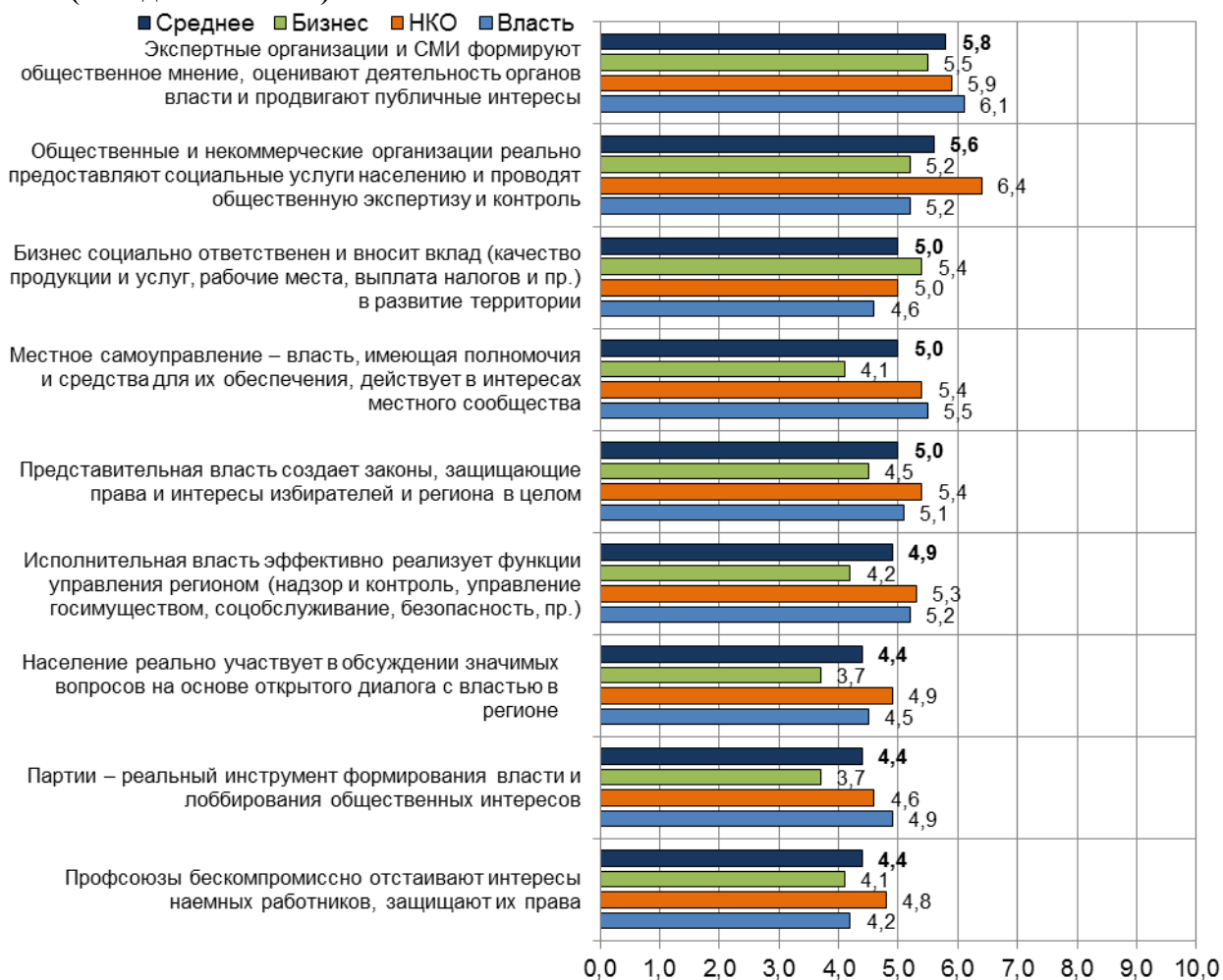
Обобщенные оценки по различным субъектам политики в 2014 году оказались несколько радужнее, чем в 2013 году. Так, в 2014 году, обобщенная оценка либо равна, либо выше «средней оценки» более чем у половины субъектов публичной политики: экспертные организации и СМИ – 5,8 балла; общественные и НКО – 5,6 балла; бизнес – 5,0 балла; МСУ – 5,0 балла; представительная власть – 5,0 баллов. Примечательно, что относительно высокие баллы у таких субъектов публичной политики как НКО и бизнеса обусловлены высоким уровнем самооценки членов НКО и представителей бизнеса.

Исполнительной власти, как субъекту публичной политики, не хватило 0,1 балла, чтобы занять среднее значение в рейтинге экспертных оценок.

Население, партии и профсоюзы, как показал экспертный опрос 2014 года, имеют наиболее слабые позиции в рейтинге субъектов ПП. Средние обобщенные оценки по данным субъектам ПП оказались одинаковы – по 4,4 балла каждому.

В 2014 году обобщенные экспертные оценки субъектов публичной политики не опустились ниже 4 баллов, но, к сожалению, ни по одному субъекту ПП не поднялись до 6 баллов. Для сравнения в 2013 году худшая оценка была равна 3,2 баллам (профсоюзы).

Средние оценки основных субъектов публичной политики в 2014 г. (от 1 до 10 баллов)



В рейтинге институтов и механизмов публичной политики в 2014 году наиболее сильные позиции занял – терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальности (7,5 баллов). С 2013 года средняя оценка данного института/механизма публичной политики выросла на 0,8 балла. Это максимальное значение роста, наблюдаемое в динамике экспертных оценок институтов и механизмов ПП за последний год.

На втором месте рейтинга в 2014 году со средней оценкой 6,1 балла разместились институты образования. В 2013 году институты образования также заняли вторую позицию, однако средняя оценка была на 0,3 балла ниже настоящей и составляла 5,8.

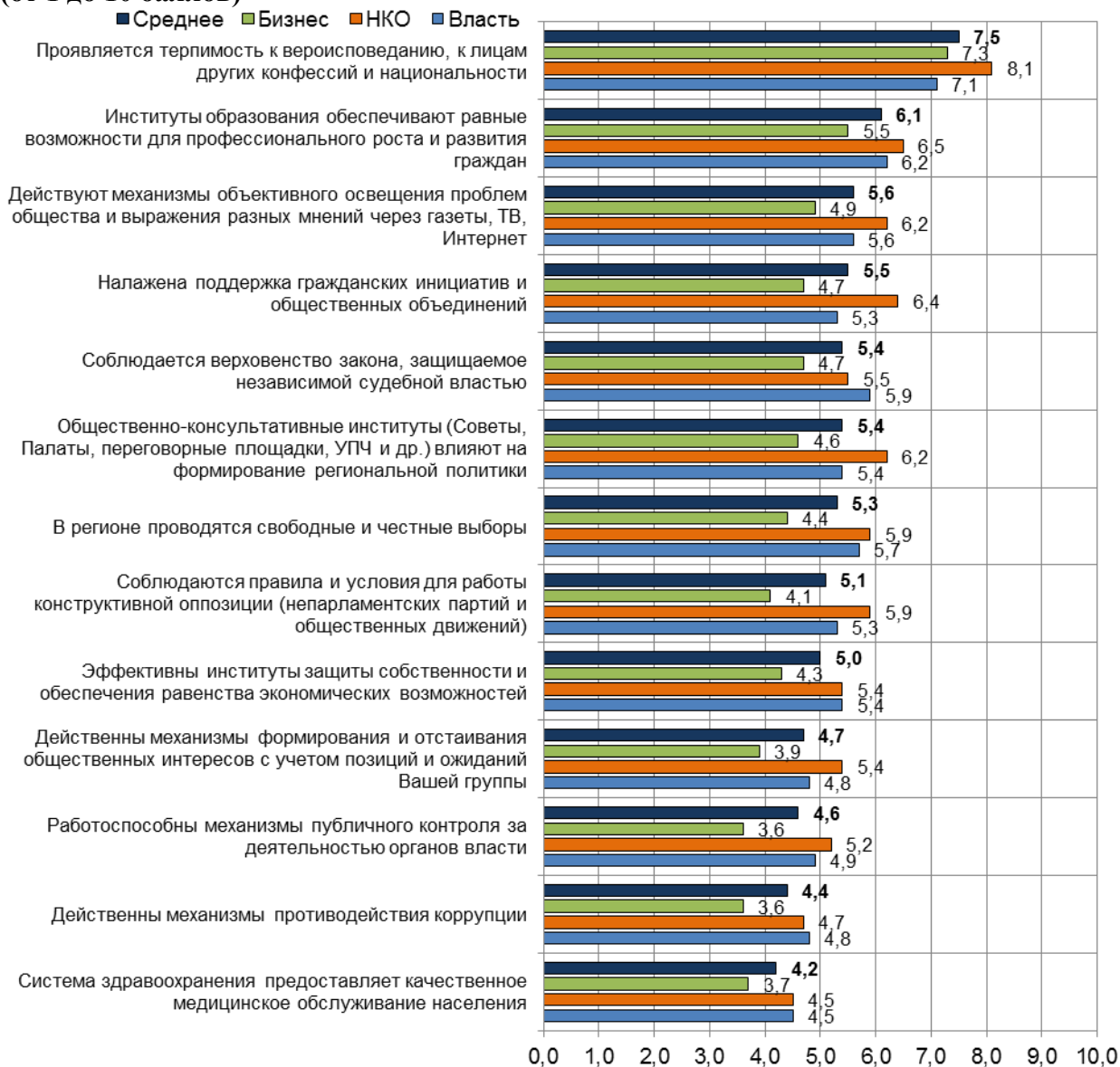
Механизмы объективного освещения проблем общества и выражения разных мнений через газеты, ТВ, Интернет были оценены экспертами в 2014 году на 5,6 балла, что также на 0,3 балла выше, чем в 2013 году.

Чуть ниже, но все же выше средней обобщенная экспертная оценка в 2014 году наблюдается у следующих механизмов и институтов ПП: поддержка гражданских инициатив и общественных объединений (5,5); верховенство закона (5,4); общественно-консультативные институты (5,4); свободные и честные выборы (5,3); правила и условия для работы конструктивной оппозиции (5,1). «Среднюю оценку» от экспертов в 2014 году получили институты защиты собственности и обеспечения равенства экономической возможности (5,0 баллов).

Оценку чуть ниже среднего в 2014 году получили такие механизмы и институты ПП, как механизмы формирования и отстаивания общественных интересов (4,7), механизмы публичного контроля (4,6) и механизмы противодействия коррупции (4,4). Наиболее низко эксперты оценили систему здравоохранения (4,2).

Основным положительным событием рейтинга институтов и механизмов публичной политики в 2014 году стало перемещение «верховенства закона» с 8 (2013 год) на 5 (2014 год) рейтинговое место и соответственно увеличение его средней оценки с 4,8 баллов в 2013 году до 5,4 балла в 2014 году (+ 0,6 балла). Тройка лидеров рейтинга экспертных оценок основных институтов и механизмов публичной политики с 2013 года не претерпела каких-либо перемен.

Средние оценки основных институтов и механизмов публичной политики в 2014 г. (от 1 до 10 баллов)



В целом в 2014 году экспертные оценки развития субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области оказались выше, чем в 2013 году практически по всем рассматриваемым параметрам. В большинстве случаев это стало возможно благодаря экспертам – представителям НКО, которые, как правило, значительно выше среднего оценивали уровень развитости параметров ПП.

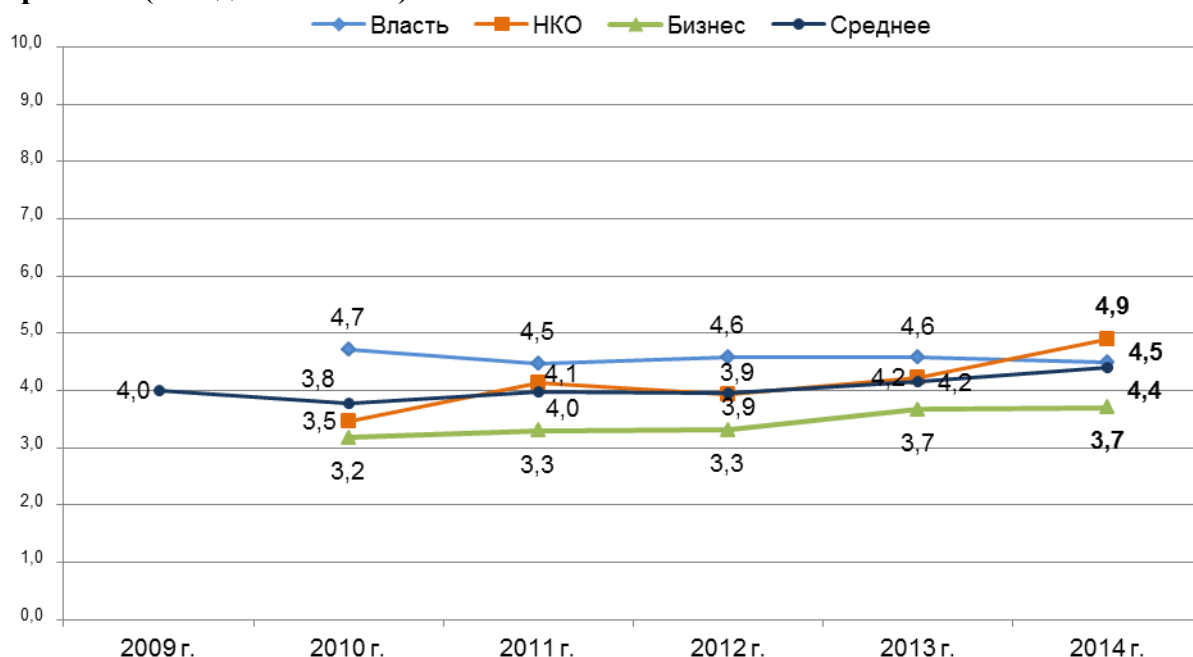
ОЦЕНКА СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

1. Население реально участвует в обсуждении значимых вопросов на основе открытого диалога с властью в регионе

С 2012 года динамика средних оценок параметра «население реально участвует в обсуждении значимых вопросов на основе открытого диалога с властью в регионе» демонстрирует устойчивый небольшой рост (с 3,9 баллов в 2012 году до 4,4 баллов в 2014 году). Все экспертные группы, за исключением представителей бизнес-сообщества, в 2014 году выставили данному субъекту ПП оценки выше, чем в 2013 году. Оценки бизнес

сообщества, в сравнении с 2013 годом, оказались стабильными и неизменными – на уровне 3,7 баллов.

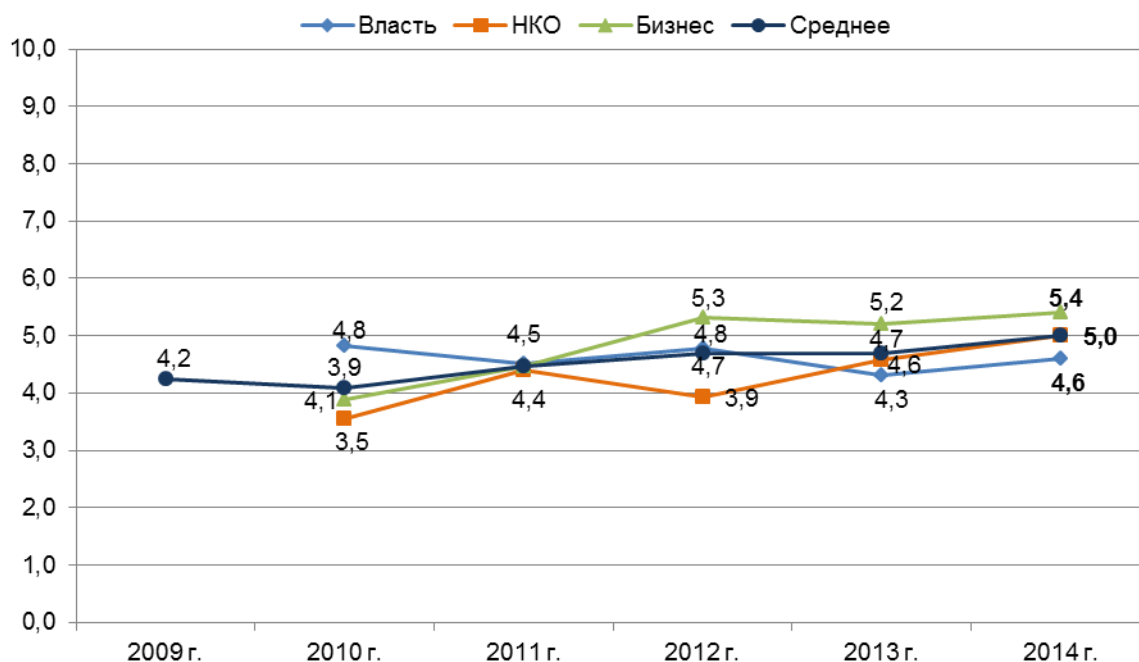
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Население реально участвует в обсуждении значимых вопросов на основе открытого диалога с властью в регионе (от 1 до 10 баллов)



2. Бизнес социально ответственен и вносит вклад (качество продукции и услуг, рабочие места, выплата налогов и пр.) в развитие территории

Обобщенные средние оценки бизнеса за 2014 год также демонстрируют небольшой рост, по сравнению с данными 2013 года (с 4,6 баллов в 2013 году до 5,0 в 2014 году). При этом рост наблюдается в оценках всех без исключения экспертов. В оценках НКО рост составил - 0,4 балла (с 4,6 баллов в 2013 году до 5,0 в 2014 году), власти – 0,3 балла (с 4,3 баллов в 2013 году до 4,6 в 2014 году), бизнеса 0,2 балла (с 5,2 баллов в 2013 году до 5,4 в 2014 году).

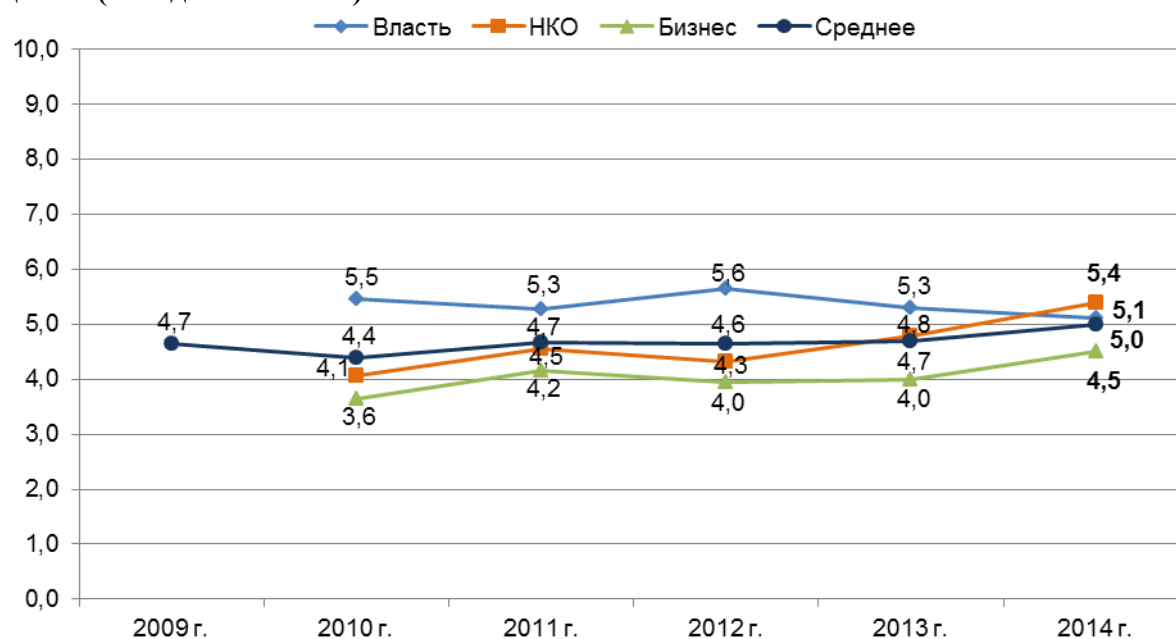
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Бизнес социально ответственен и вносит вклад (качество продукции и услуг, рабочие места, выплата налогов и пр.) в развитие территории (от 1 до 10 баллов)



3. Представительная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей и региона в целом

Средняя обобщенная оценка представительной власти по сравнению с оценкой 2013 года демонстрирует рост 0,3 балла (с 4,7 баллов до 5,0 баллов). При этом, сохраняется дистанция в оценках разных экспертных групп – так, наиболее низко оценило работу представительной власти бизнес-сообщество (4,5), наиболее высоко – представители органов власти (5,4). Оценки членов НКО соответствуют средним значениям (5,1). Следует отметить, что в 2014 году представители бизнес-сообщества были более позитивно настроены в оценках параметра «представительная власть», чем в 2013 году или ранее (4,0 балла и 4,5 балла соответственно).

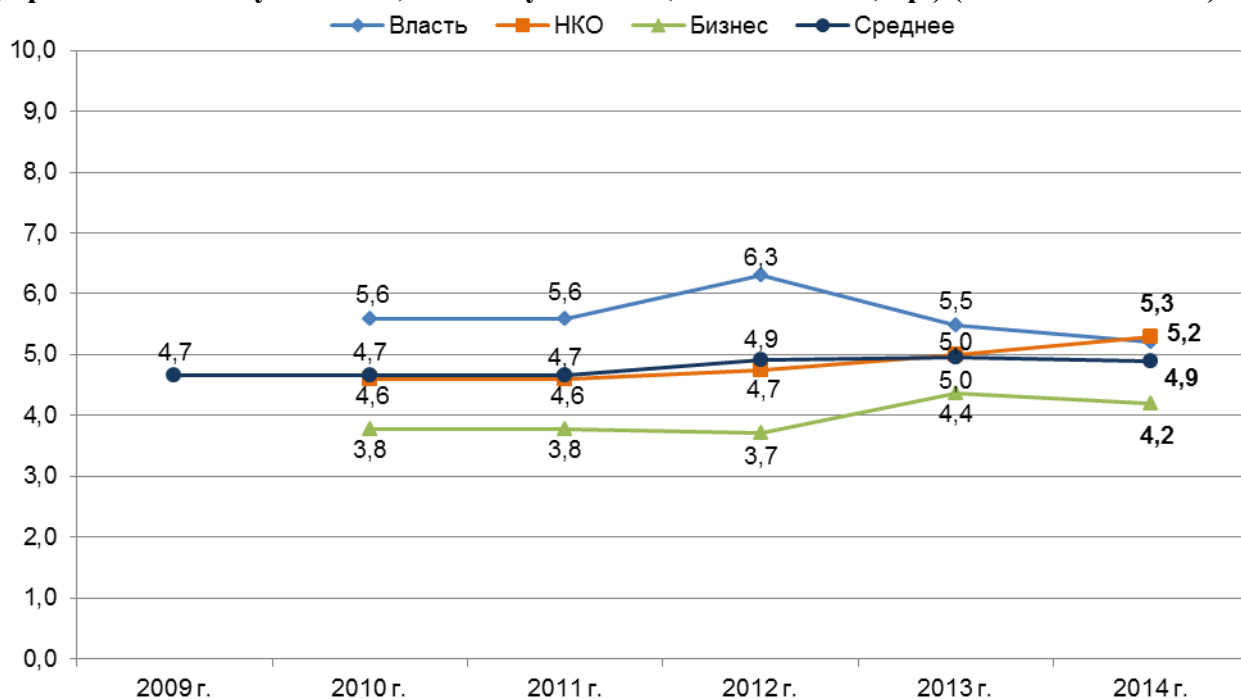
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Представительная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей и региона в целом (от 1 до 10 баллов)



4. Исполнительная власть эффективно реализует функции управления регионом (надзор и контроль, управление госимуществом, соцобслуживание, безопасность, пр.)

Средние оценки работы исполнительной власти остались на уровне прошлого года (4,9 балла). При этом, на фоне повышения оценок данного параметра представителей НКО (рост на 0,3 балла), наблюдается снижение оценок представителей власти (падение на 0,3 балла) и оценок бизнес-сообщества (падение на 0,2 балла).

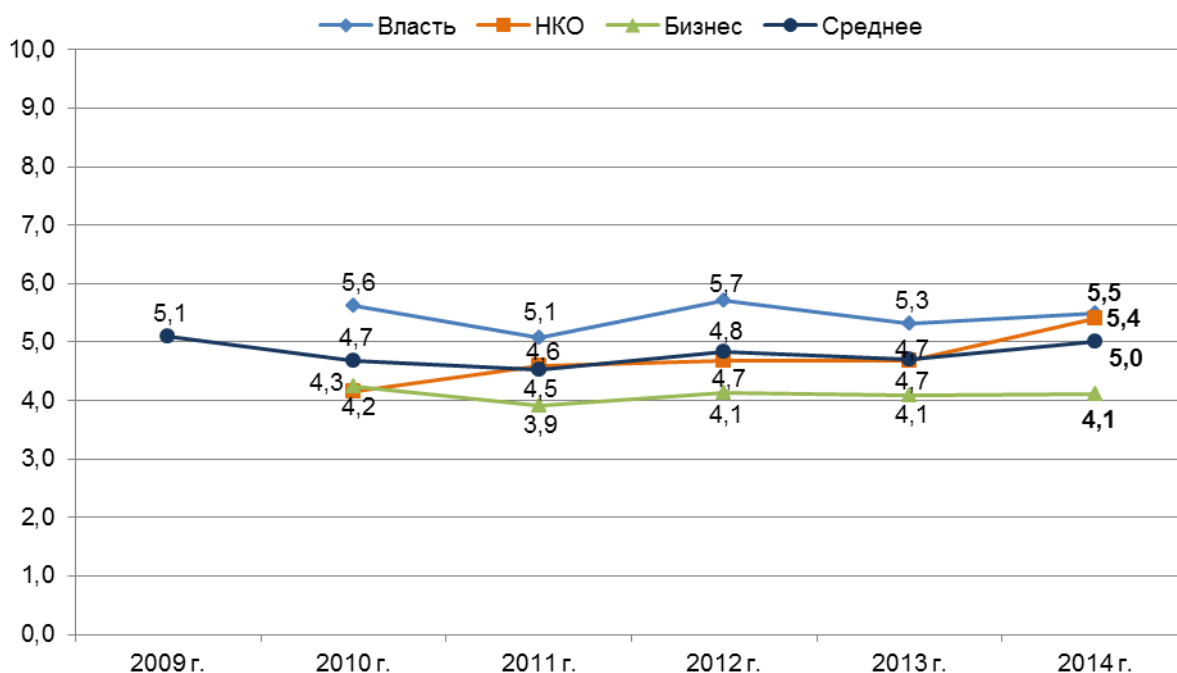
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Исполнительная власть эффективно реализует функции управления регионом (надзор и контроль, управление госимуществом, соцобслуживание, безопасность, пр.) (от 1 до 10 баллов)



5. Местное самоуправление – власть, имеющая полномочия и средства для их обеспечения, действует в интересах местного сообщества

Средние оценки органов местного самоуправления демонстрируют рост. Так, если средняя обобщенная оценка в 2013 году составляла 4,7 балла, в 2014 году она достигла 5,0 баллов. В целом, сохраняется дистанция в оценках разных экспертных групп: ниже оценивают данный параметр представители бизнес-сообщества (4,1), наиболее высоко оценивают представители власти (5,5) и члены НКО (5,4). Стоит обратить внимание на то, что по сравнению с результатами прошлого года, оценки местного самоуправления представителями НКО значительно возросли (на 0,7 балла).

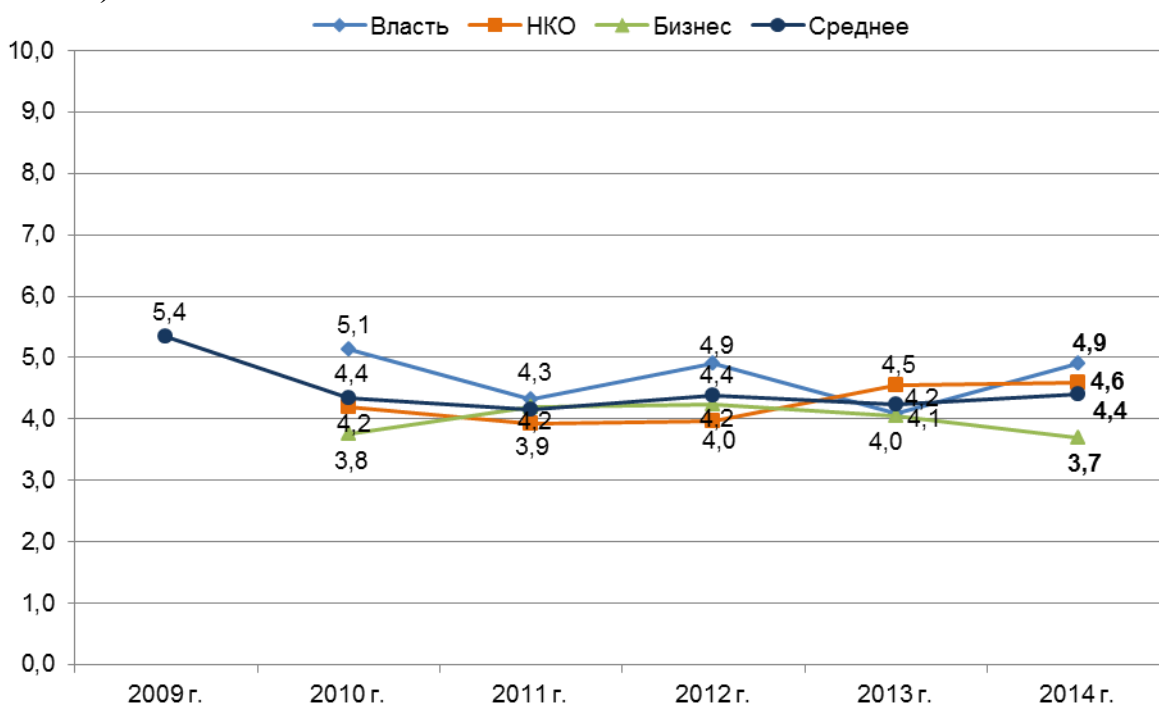
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Местное самоуправление – власть, имеющая полномочия и средства для их обеспечения, действует в интересах местного сообщества (от 1 до 10 баллов)



6. Партии – реальный инструмент формирования власти и лоббирования общественных интересов

Оценки политических партий в исследуемый период ниже среднего значения (4,4 балла), но на 0,2 балла выше уровня 2013 года. При этом, среди экспертных групп в 2014 году отсутствовало единодушие в данном вопросе (разброс значений - от 3,7 до 4,9). Наиболее позитивно данный параметр был оценен представителями власти, а наиболее критично представителями бизнес-сообщества.

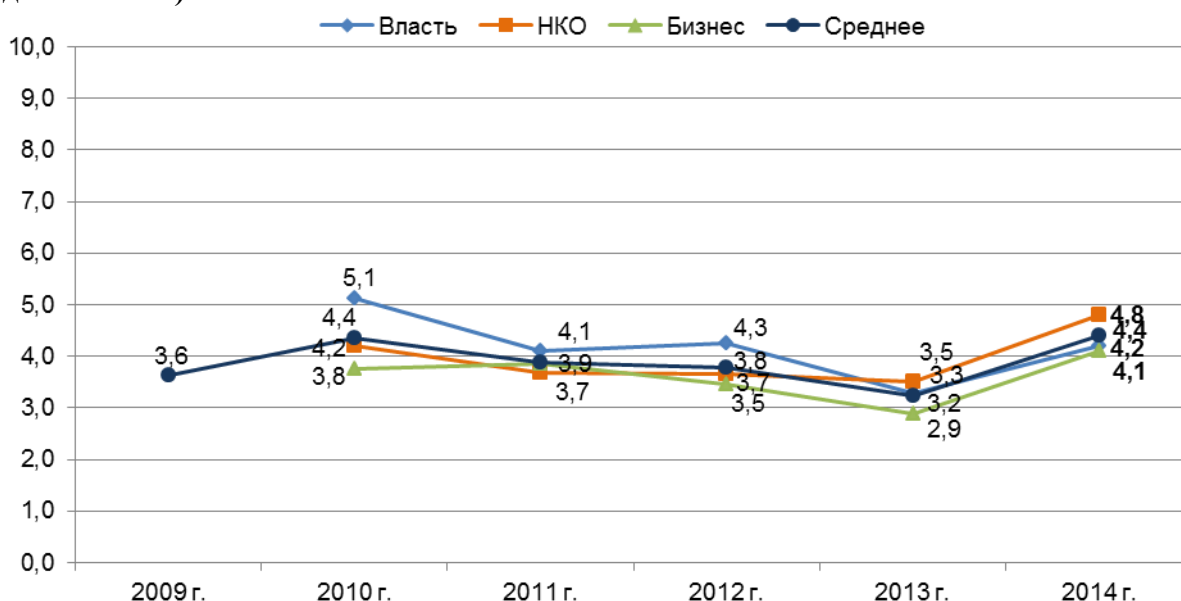
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Партии – реальный инструмент формирования власти и лоббирования общественных интересов (от 1 до 10 баллов)



7. Профсоюзы бескомпромиссно отстаивают интересы наемных работников, защищают их права

Впервые с 2010 года в оценках деятельности профсоюзов наблюдается положительная динамика. Причем рост средней оценки экспертов по данному параметру, за последний год, составил 1,2 балла. Мнения различных экспертных групп в 2014 году оказались достаточно согласованы – всеми группами экспертов были замечены позитивные изменения по данному направлению. Так, бизнес оценил институт профсоюзов в 2014 году на 4,1 балла, представители власти на 4,2 балла, представители НКО на 4,8 балла.

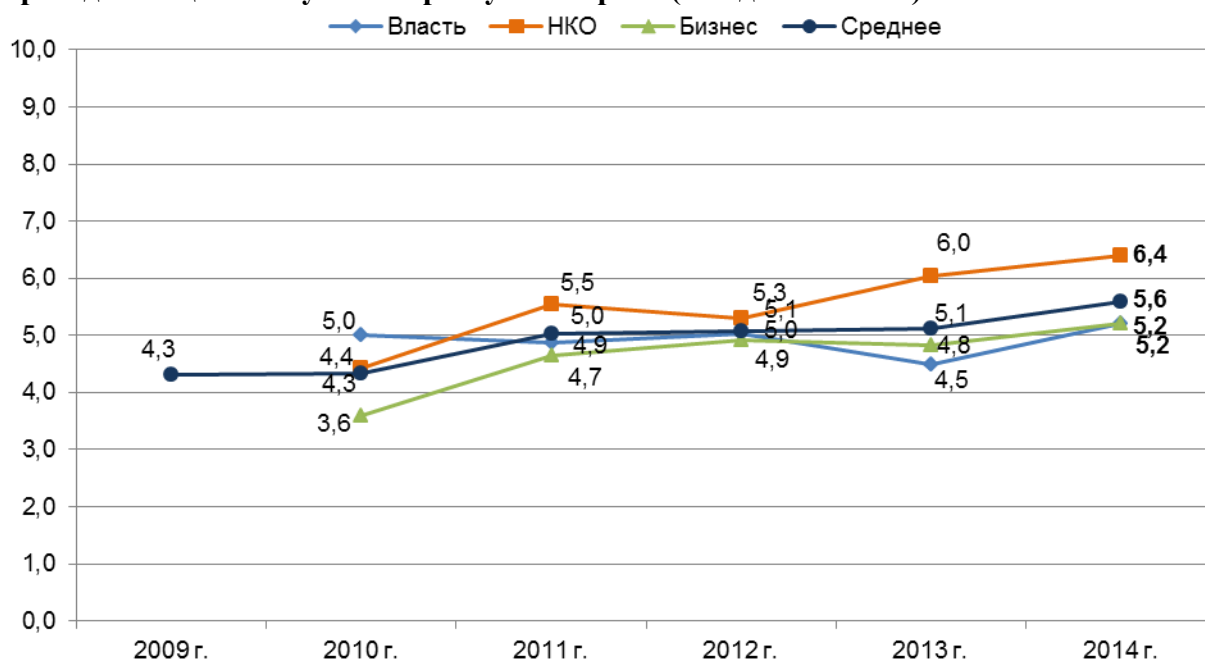
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Профсоюзы бескомпромиссно отстаивают интересы наемных работников, защищают их права (от 1 до 10 баллов)



8. Общественные и некоммерческие организации реально предоставляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу и контроль

Средняя оценка общественных и некоммерческих организаций превысила уровень 2013 года на 0,5 балла, и в 2014 году составила 5,5 баллов. Наиболее высоко данный параметр оценили сами представители НКО – 6,4 балла. Стоит заметить, что уровень самооценки НКО возрос, по сравнению с 2013 годом, на 0,4. Представители бизнес-сообщества и власти оказались единодушны при оценке данного параметра - 5,2 балла.

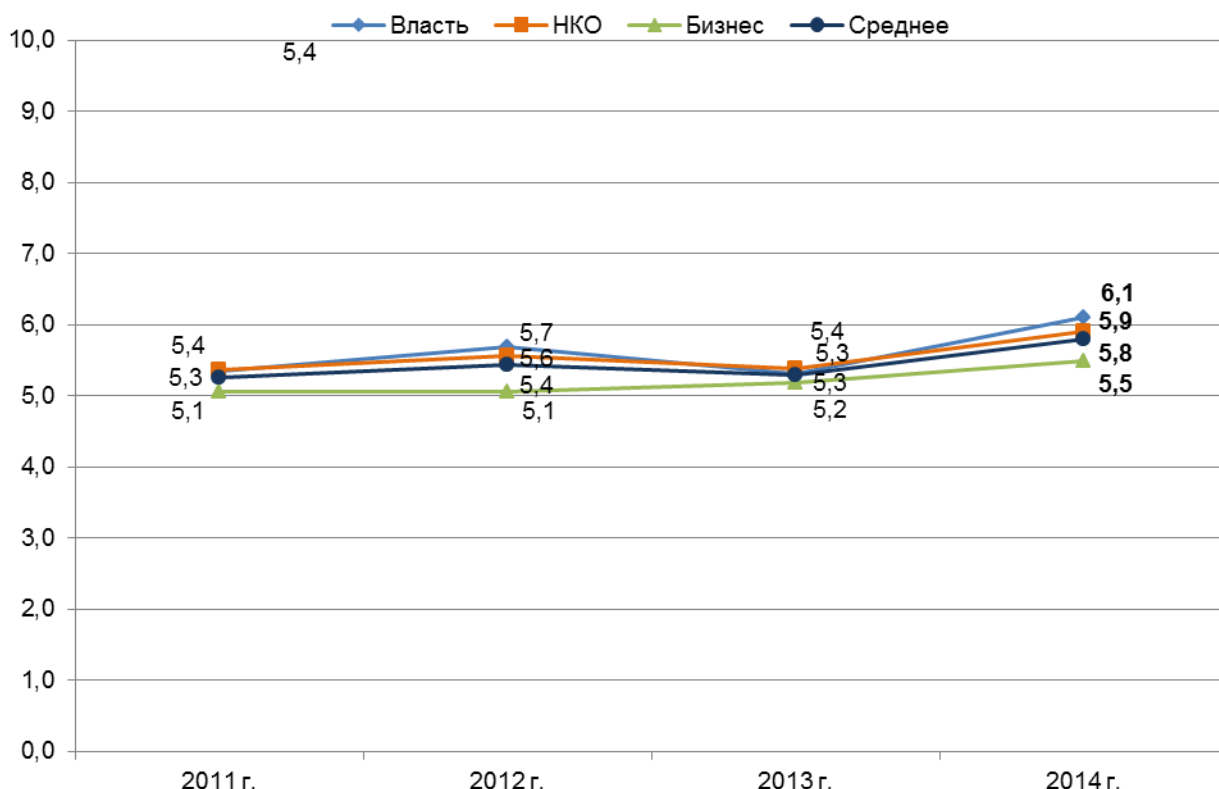
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Общественные и некоммерческие организации реально предоставляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу и контроль (от 1 до 10 баллов)



9. Экспертные организации и СМИ формируют общественное мнение, оценивают деятельность органов власти и продвигают публичные интересы

Параметр «экспертные организации и СМИ», на протяжении последних нескольких лет, получает от экспертов самые высокие оценки среди субъектов ПП. При этом, средняя оценка по данному параметру с 2013 году возросла на 0,5 балла, и в 2014 году составила 5,8 балла. Эксперты были солидарны в оценках – размах значений от 5,5 до 6,1.

Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Экспертные организации и СМИ формируют общественное мнение, оценивают деятельность органов власти и продвигают публичные интересы (от 1 до 10 баллов)

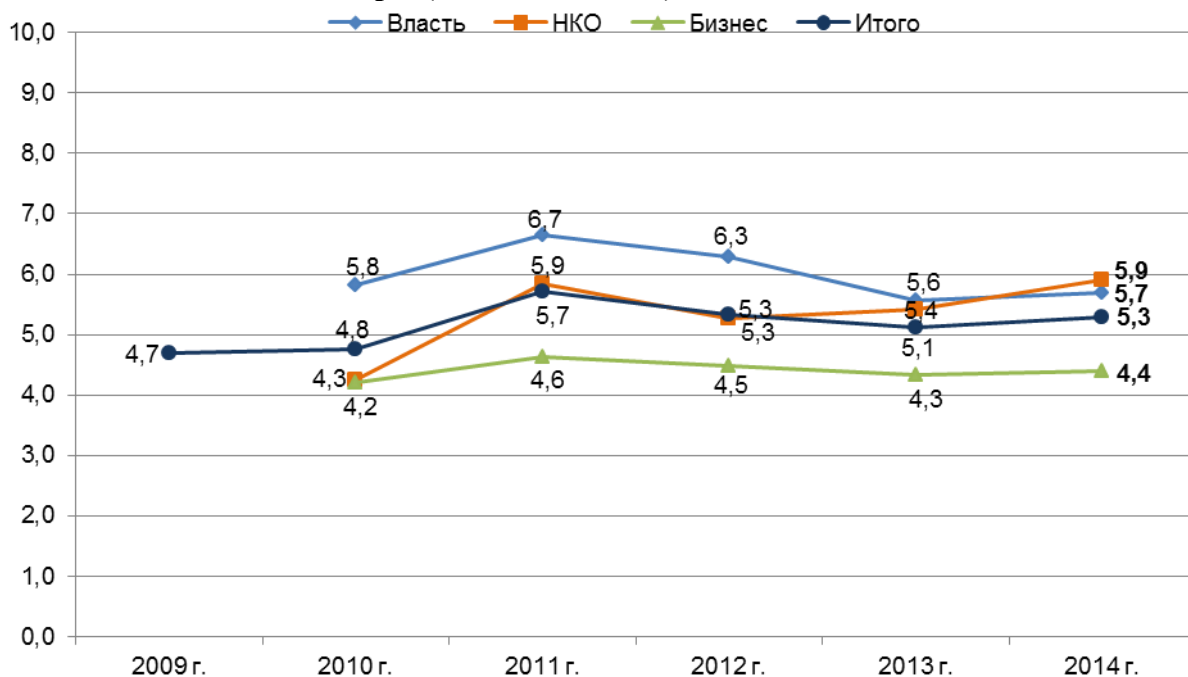


ОЦЕНКА ИНСТИТУТОВ И МЕХАНИЗМОВ ПП В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

10. В регионе проводятся свободные и честные выборы

После двух летнего падения средней обобщенной экспертной оценки параметра института выборов в 2014 году наблюдается незначительный, но все же рост на 0,2 балла (с 5,1 балла в 2013 году до 5,3 баллов в 2014 году). При этом, если оценки представителей власти и бизнес-сообщества остались практически на уровне 2013 года, то оценки представителей НКО возросли на 0,5 балла (с 5,4 в 2013 году до 5,9 в 2014 году).

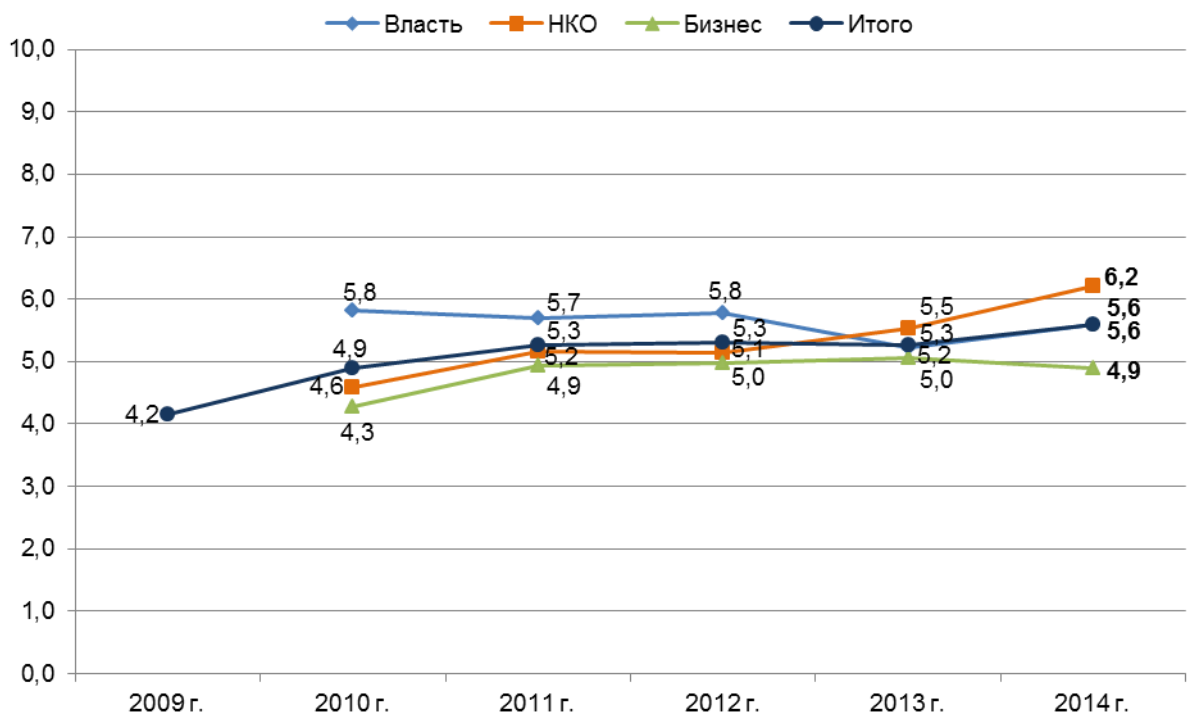
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: В регионе проводятся свободные и честные выборы (от 1 до 10 баллов)



11. Действуют механизмы объективного освещения проблем общества и выражения разных мнений через газеты, ТВ, Интернет

Рост экспертных оценок демонстрирует и параметр «механизмы объективного освещения проблем общества и выражения разных мнений через газеты, ТВ, Интернет» – обобщенная оценка + 0,3 балла - с 5,3 в 2013 году до 5,6 в 2014 году. При этом, представители НКО оценивают данный параметр особенно позитивно – на 6,2 балла, а представители бизнеса наоборот лишь на 4,9 балла.

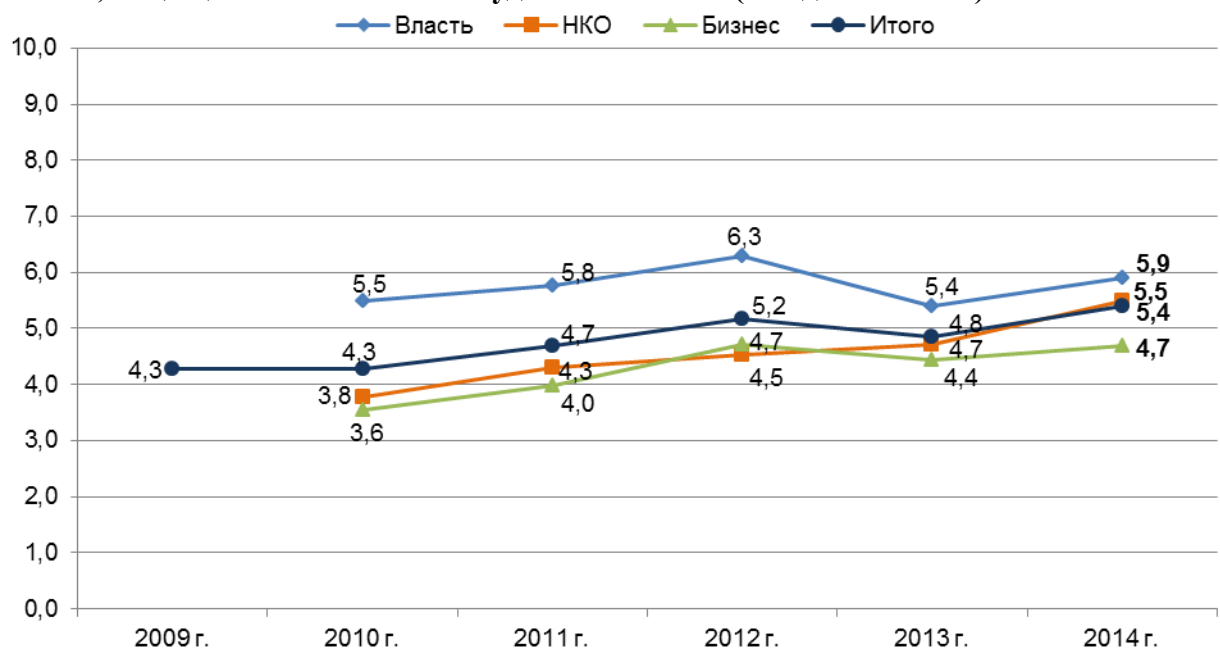
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Действуют механизмы объективного освещения проблем общества и выражения разных мнений через газеты, ТВ, Интернет (от 1 до 10 баллов)



12. Соблюдается верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью

По сравнению с 2013 годом, значительный рост обобщенной средней оценки в 2014 году наблюдается по параметру «соблюдается верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью» (плюс 0,6 балла). Это позволило данному параметру подняться на три ступеньки выше и занять 5 место в рейтинге институтов и механизмов ПП. При этом, повышение оценок относительно результатов 2013 года наблюдается во всех экспертных группах.

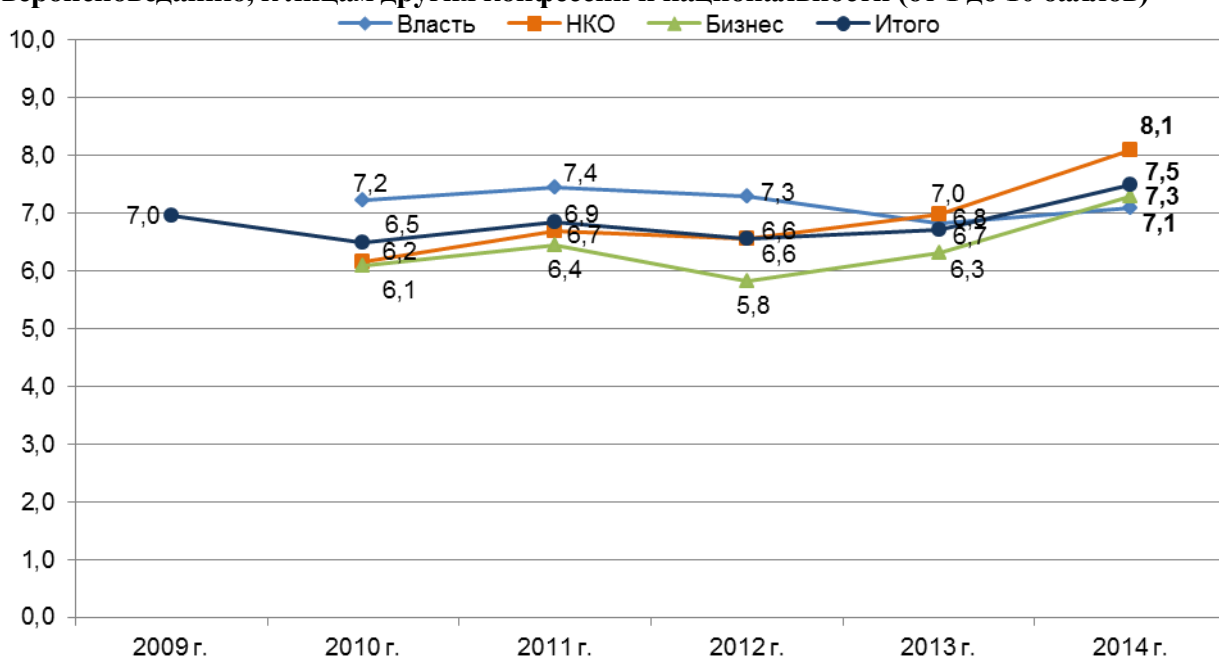
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Соблюдается верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью (от 1 до 10 баллов)



13. Проявляется терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальностей

После продолжительного периода стабильности экспертных оценок параметра «проявляется терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальности», в 2014 году наблюдается рост и без того уже самых высоких оценок из всех исследуемых параметров ПП. Среднее обобщенное значение оценки по данному параметру в 2013 году составляло 6,8, в 2014 году достигло 7,5 баллов (плюс 0,7 балла). При этом, представители НКО оценили развитие данного параметра на территории Ярославской области на 8,1 балл, в то время как эксперты от власти и бизнес-сообщества поставили оценки немногим выше 7 баллов.

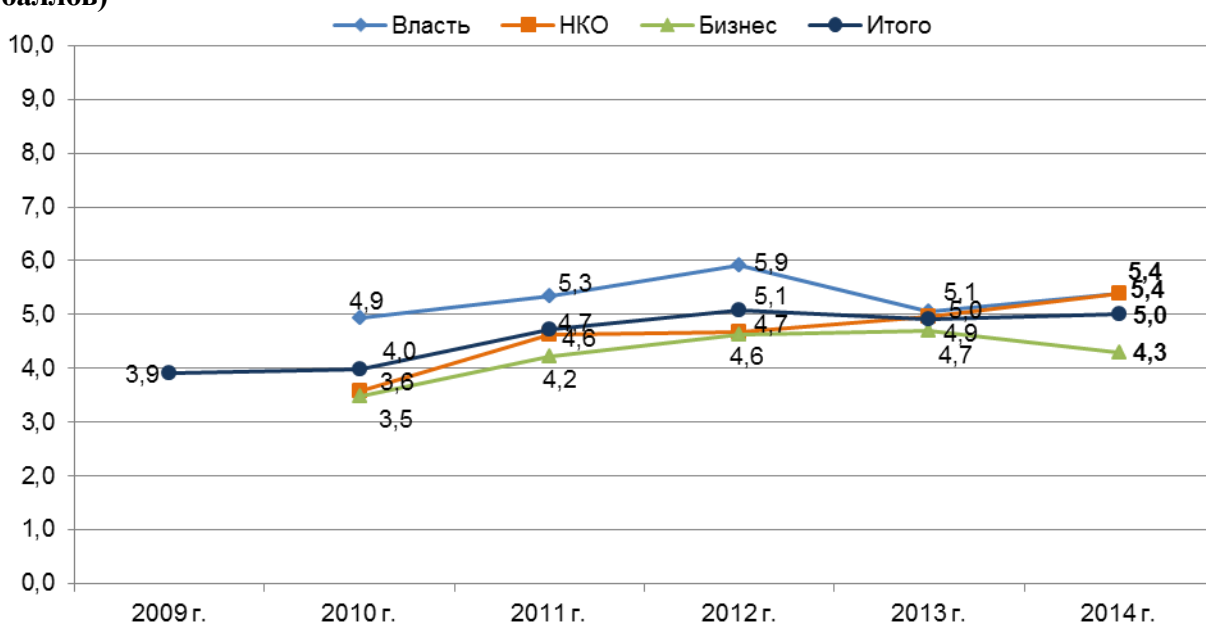
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Проявляется терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальности (от 1 до 10 баллов)



14. Эффективны институты защиты собственности и обеспечения равенства экономических возможностей

Институты защиты собственности и обеспечения равенства экономических возможностей были оценены экспертами в 2014 году в среднем на 5,0 баллов, обобщенная оценка осталась на уровне 2013 года (5,0). При этом, если оценки представителей власти и НКО демонстрировали рост в период с 2013 по 2014 год (плюс 0,3 и 0,4 балла соответственно), оценки представителей бизнес-сообщества по сравнению с 2013 годом снизились на 0,3 балла и составили в 2014 году 4,3 балла.

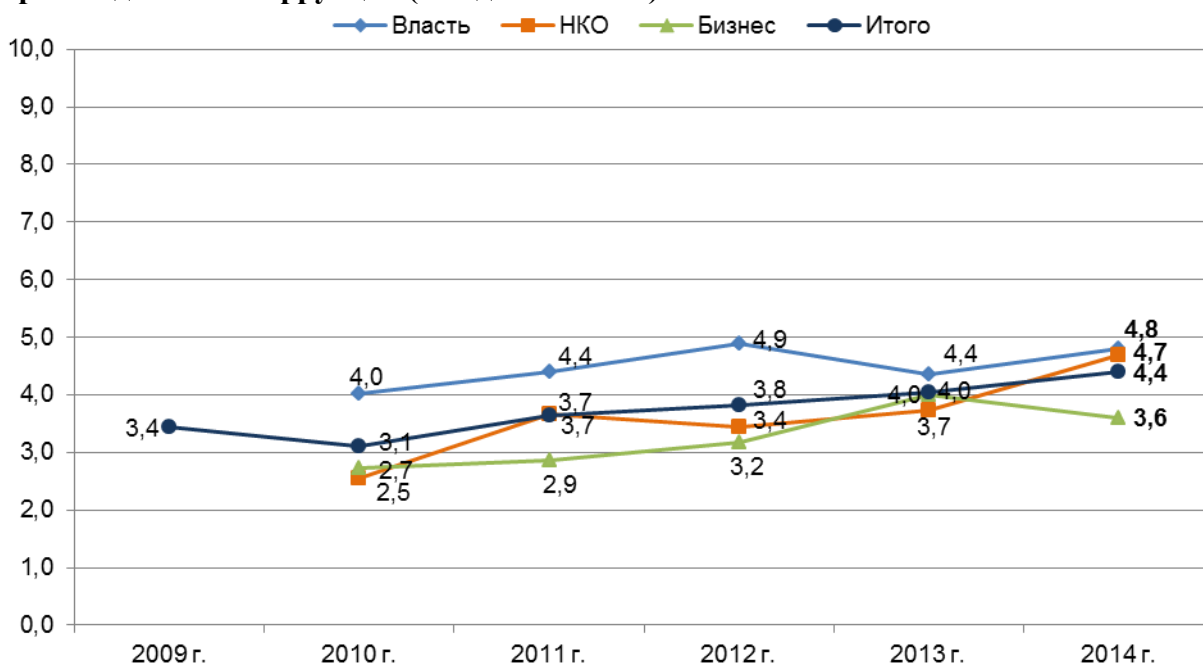
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Эффективны институты защиты собственности и обеспечения равенства экономических возможностей (от 1 до 10 баллов)



15. Действительны механизмы противодействия коррупции

Средняя обобщенная оценка механизмов противодействия коррупции на фоне 2013 года подросла на 0,4 балла, и в 2014 году составила 4,4 балла. По сравнению с результатами аналогичного замера в 2013 году рост оценок данного механизма наблюдается среди представителей власти и НКО (плюс 0,4 и 1,0 балла соответственно), в то время как оценка данного параметра со стороны бизнес-сообщества в 2014 году снизилась на 0,4 балла.

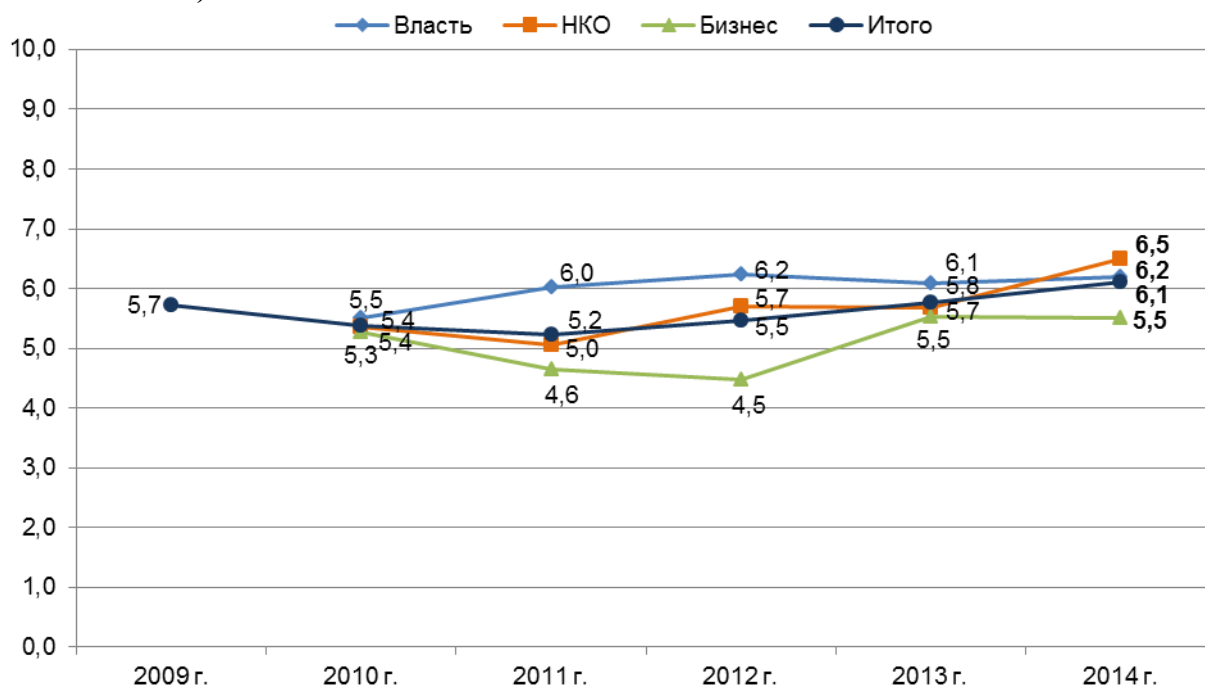
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Действительны механизмы противодействия коррупции (от 1 до 10 баллов)



16. Институты образования обеспечивают равные возможности для профессионального роста и развития граждан

В период с 2013 по 2014 год, на 0,3 балла возросло значение средней обобщенной оценки экспертов по параметру «институты образования обеспечивают равные возможности для профессионального роста и развития граждан» (с 5,8 до 6,1). Резкий рост средних оценок данного параметра наблюдается среди представителей НКО - на 0,7 балла по сравнению с результатами 2013 года. Оценки власти и представителей бизнеса соответствуют данным предыдущего исследовательского периода (6,2 и 5,5 соответственно).

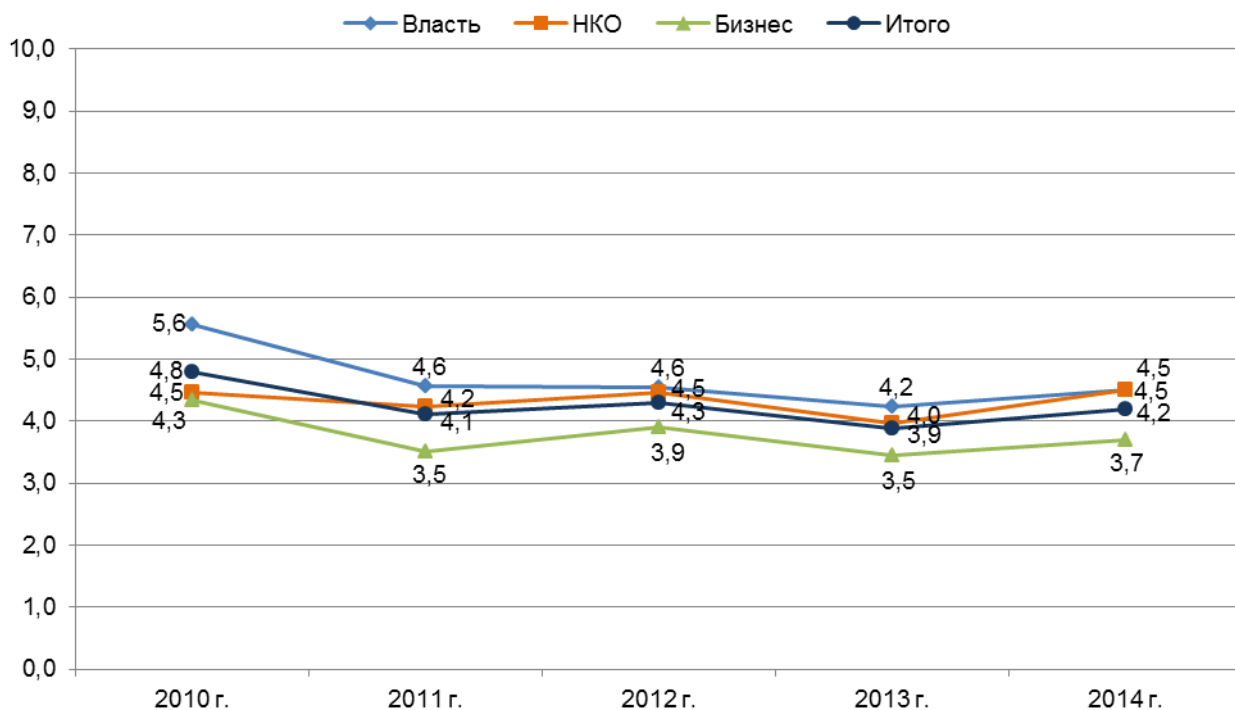
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Институты образования обеспечивают равные возможности для профессионального роста и развития граждан (от 1 до 10 баллов)



17. Система здравоохранения предоставляет качественное медицинское обслуживание населения

В 2014 году, в сравнении с 2013 годом, все экспертные группы позитивней оценили качество медицинского обслуживания в Ярославской области (в среднем на 0,3 балла). При этом, экспертные мнения в достаточной мере согласованы – размах значений от 3,7 до 4,5 баллов. Менее всего удовлетворены развитостью данного параметра представители бизнес-сообщества (3,7 балла).

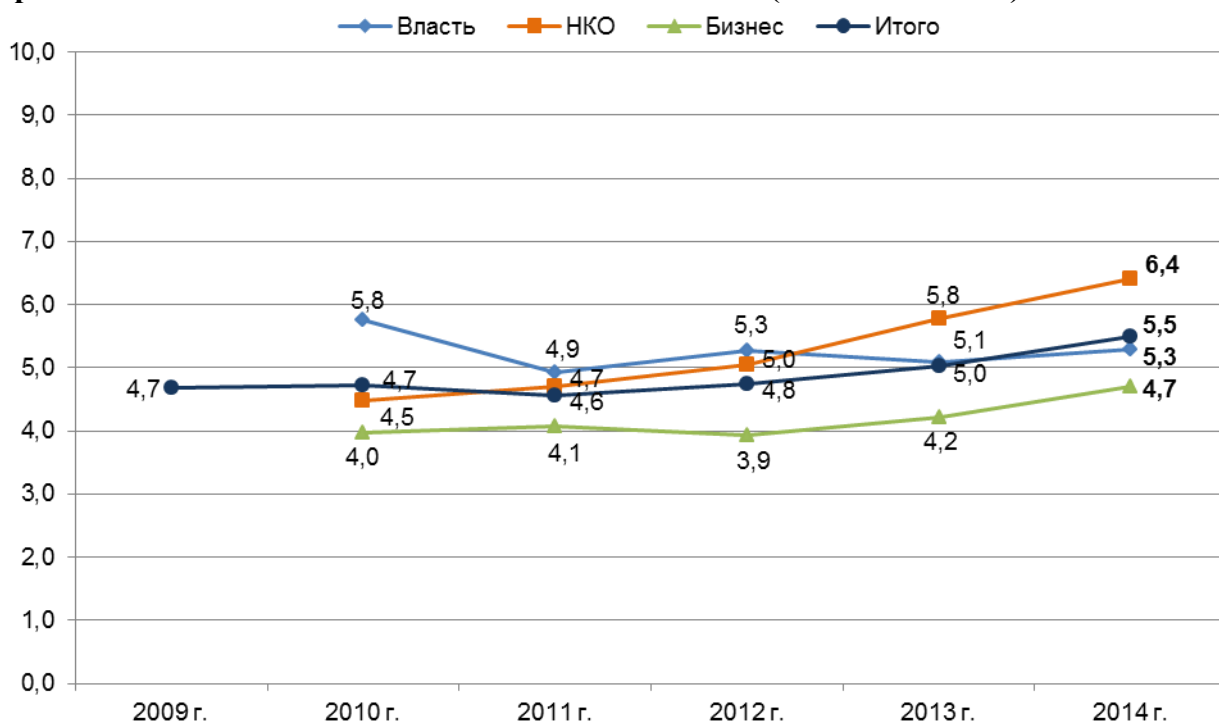
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Система здравоохранения предоставляет качественное медицинское обслуживание населения (от 1 до 10 баллов)



18. Налажена поддержка гражданских инициатив и общественных объединений

Как и в 2013 году в 2014 году наблюдается высокий диссонанс экспертных оценок в значениях параметра «налажена поддержка гражданских инициатив и общественных объединений» - диапазон оценок от 4,7 до 6,4 баллов. Интересно, что наиболее высокие оценки дают данному параметру представители НКО (6,4, что на 0,6 выше, чем в 2013 г.), наиболее низкие – представители бизнес-сообщества (4,7). В целом обобщенная средняя оценка по данному параметру в 2014 году составила 5,5 баллов, что на 0,5 балла выше значения 2013 года.

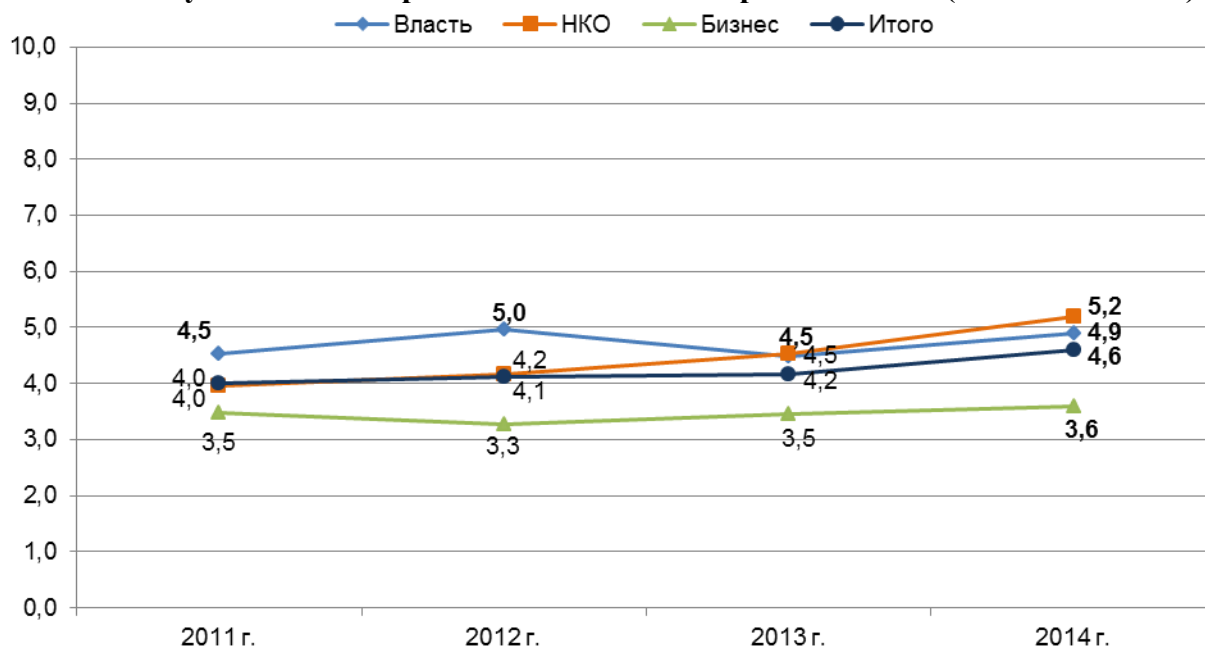
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Налажена поддержка гражданских инициатив и общественных объединений (от 1 до 10 баллов)



19. Работоспособны механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти

Обобщенная средняя оценка работоспособности механизмов публичного контроля за деятельностью власти в 2014 году фиксируется на уровне ниже среднего – 4,6 балла. При этом данный показатель демонстрирует небольшой постепенный рост с 2011 года (4,0 в 2011 году 4,6 балла в 2014 году). Наименьшие оценки данному параметру стабильно выставляют представители бизнеса (3,6). По сравнению с результатами 2013 года, наблюдается рост экспертных оценок со стороны представителей власти и НКО (плюс 0,4 и 0,7 балла соответственно или 4,9 и 5,2 соответственно).

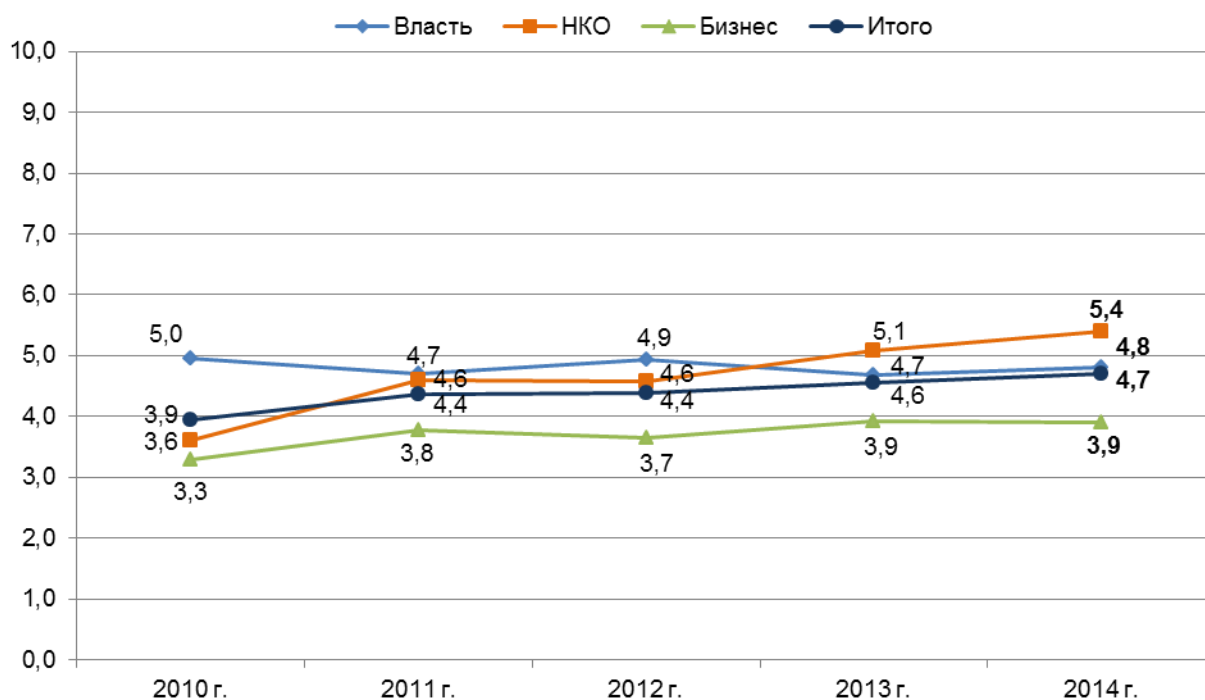
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Работоспособны механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти (от 1 до 10 баллов)



20. Действены механизмы формирования и отстаивания общественных интересов с учетом позиций и ожиданий Вашей группы

Оценки механизмов формирования и отстаивания общественных интересов в 2014 году остаются на уровне 2013 года (4,6-4,7 баллов). Традиционно наименьшие оценки ставят представители бизнеса (3,9). В 2014 г. на 0,3 балла выросли оценки представителей НКО, по сравнению с данными 2013 года. Оценки представителей власти остались практически на уровне 2013 года (4,7 балла в 2013 году и 4,8 балла в 2014 году).

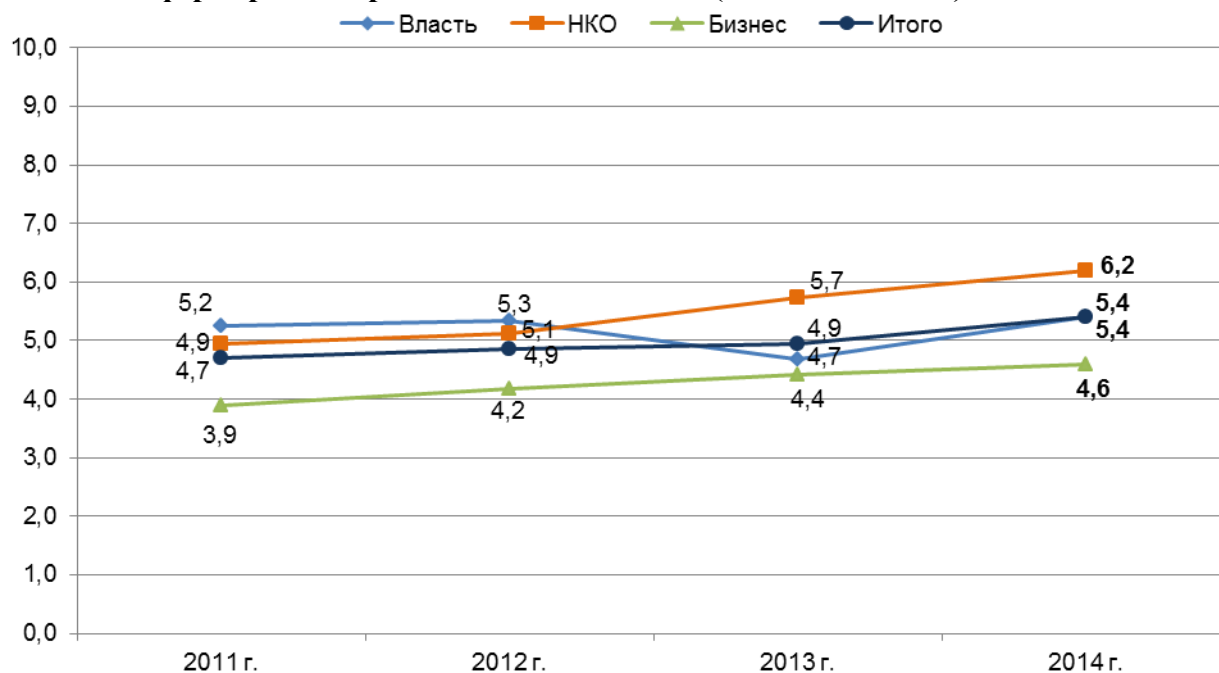
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Действены механизмы формирования и отстаивания общественных интересов с учетом позиций и ожиданий Вашей группы (от 1 до 10 баллов)



21. Общественно-консультативные институты (Советы, Палаты, переговорные площадки, УПЧ и др.) влияют на формирование региональной политики

Средняя обобщенная экспертная оценка показателя «влияние общественно-консультативных советов на формирование региональной публичной политики» также демонстрирует рост, по сравнению с 2013 годом (с 4,9 баллов в 2013 году до 5,4 баллов в 2014 году). Примечательно, что в 2014 году возросли оценки данных институтов со стороны всех экспертов, будь то представители НКО (+0,5 балла), власти (+0,7 балла) или бизнеса (+0,2 балла).

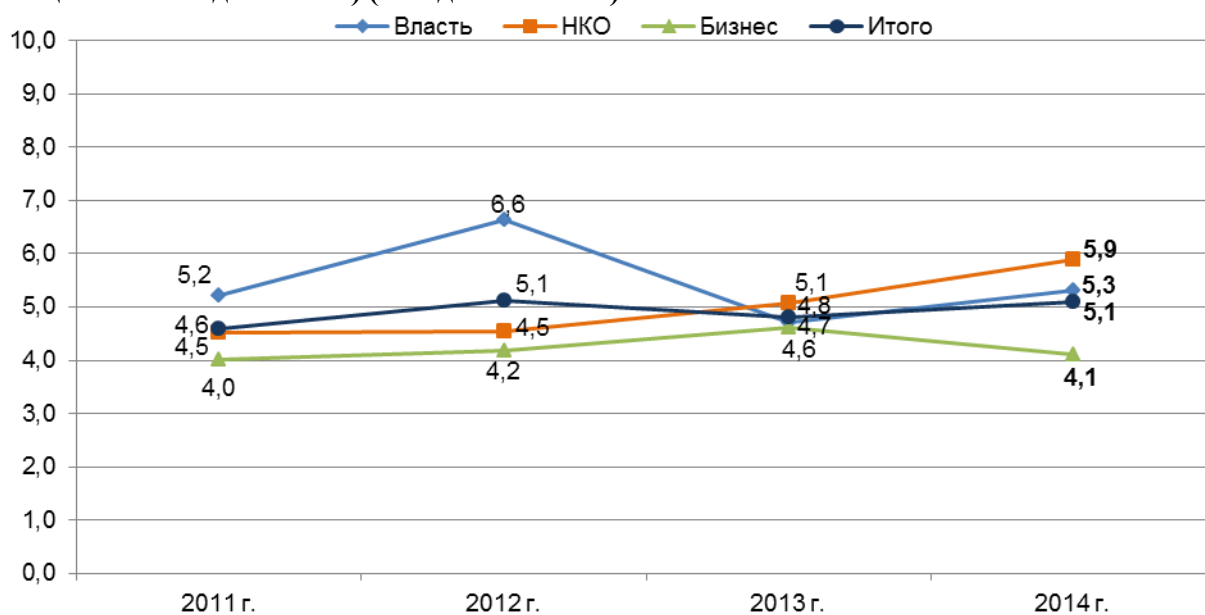
Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Общественно-консультативные институты (Советы, Палаты, переговорные площадки, УПЧ и др.) влияют на формирование региональной политики (от 1 до 10 баллов)



22. Соблюдаются правила и условия для работы конструктивной оппозиции (непарламентских партий и общественных движений)

По состоянию на 2014 год, средняя обобщенная экспертная оценка параметра «соблюдаются правила и условия для работы конструктивной» составила 5,1 баллов. Это на 0,3 балла выше оценки 2013 года. Однако, рост балла по данному показателю оказался возможен благодаря значительному повышению оценок как со стороны представителей НКО (плюс 0,8 балла за период с 2013 по 2014 год), так и со стороны представителей власти (плюс 0,6 балла за период с 2013 по 2014 год). Поскольку в 2014 году наблюдается существенное снижение оценок со стороны экспертной группы - бизнес-сообщество – падение на 0,5 балла (с 4,6 в 2013 г. до 4,1 в 2014 году).

Сравнительная диаграмма средних оценок параметра: Соблюдаются правила и условия для работы конструктивной оппозиции (непарламентских партий и общественных движений) (от 1 до 10 баллов)



Характеристика некоммерческого сектора и мер по его поддержке в Ярославской области

Исаева Е.А.

Исследование гражданской активности и гражданского участия в России на современном этапе развития является одним из наиболее актуальных вопросов. Рост гражданской активности, его причины, факторы в равной степени интересуют как политологов, социологов, так и юристов, фактически превращая данное явление в вопрос междисциплинарного исследования. Отечественный законодатель, понимая, многоаспектность гражданской активности, ее способность быть катализатором как конструктивных, так и деструктивных явлений в российском социуме, систематически «принимает меры» к введению ее в определенные нормативные рамки. С одной стороны, мы можем наблюдать стимулирование гражданской активности посредством увеличения объемов финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций из федерального бюджета (так называемые Гранты Президента, субсидии министерства экономического развития России), с другой стороны, видим законодательство, влияющее на упорядочение политической активности (нормы о митингах, введение санкций за политическую активность НКО, получающих финансирование из-за рубежа и др.) Также Российский законодатель выстроил систему и ввел в рамки проведение мероприятий общественного контроля, выделив субъектов и сферы проведения одного; ведется работа по введению в правовые рамки института добровольчества (волонтерства) в России.

Можно по-разному оценивать факты регламентации со стороны государства явлений, которые изначально складывались как сугубо общественные. Нельзя однозначно говорить о том, что огосударствление таких институтов как добровольчество окажет позитивное влияние на их развитие, что отмечается, к примеру, руководителями НКО, участвующими в привлечении добровольцев к своей работе. Сложно предположить, что данные законодательные инициативы могут привести к формированию в России пласта «добровольцев в законе» и «добровольцев вне закона» - тех, кого не посчитали и не зарегистрировали для добрых дел.

Гражданская активность и вовлеченность населения в решение вопросов, к примеру, местного значения, проявляется, в том числе, в количестве созданных и активно действующих на конкретной территории общественных объединений и некоммерческих организаций. Рост числа организаций некоммерческого сектора может свидетельствовать о возрастании уровня гражданской активности, готовности жителей территории брать на себя решение проблемных вопросов. Создавая НКО, жители планируют своими силами что-то улучшить в социальной, культурной или иной сфере. Количество зарегистрированных НКО в субъекте РФ, их качественная характеристика (тематические приоритеты деятельности) и динамика создания может многое сказать о проблемном поле, существующем в регионе в той или иной сфере, о поддержке/отсутствии поддержки гражданских инициатив со стороны органов власти и местного самоуправления. Некоммерческие организации являются сосредоточением активности населения по насущным проблемам, которая так необходима для формирования гражданского общества. Последние годы наблюдается тенденция роста числа вновь зарегистрированных НКО. Оформление общественных объединений в форме юридических лиц стимулируется государственной поддержкой социально ориентированных НКО, организаций, работающих в социальной сфере.

Формирование пласта некоммерческих организаций разного профиля на уровне муниципальных образований, особенно некрупных, крайне важно. НКО способны в той или иной мере взять на себя помощь территории в реализации социальных услуг в

молодежной среде, работе с ветеранами, сиротами и другими категориями граждан, нуждающихся в особой социальной поддержке и внимании. Но для формирования некоммерческой организации как субъекта оказания услуг в социальной сфере необходима хотя бы на первом этапе серьезная поддержка и понимание со стороны государства.

1. Характеристика некоммерческого сектора

По состоянию на 01.01.2015 на территории Ярославской области зарегистрировано 2275 некоммерческих организаций² (на 01.01.2014 - 2371 некоммерческая организация; на 01.01.2013 – 2419; на 31.12.2011 – 2439), а именно: 488 общественных организаций, 10 общественных движений, 27 общественных фондов, 2 общественных учреждения, 1 орган общественной самодеятельности, 3 союза (ассоциации) общественных объединений, 217 структурных подразделений (отделений, организаций) международных, общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений, 13 национально-культурных автономий, 259 профсоюзов, 60 региональных отделений политических партий (на 01.01.2014 - 56; на 01.01.2013 – 31), 142 фонда, 226 некоммерческих партнерств, 145 автономных некоммерческих организаций, 45 объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов), 218 учреждений, 1 территориальное общественное самоуправление, 2 адвокатских бюро, 15 коллегий адвокатов, 1 адвокатская палата Ярославской области, 5 объединений работодателей, 1 нотариальная палата Ярославской области, 1 совет муниципального образования, 1 негосударственный пенсионный фонд, 15 казачьих обществ, 6 иных некоммерческих организаций, 371 религиозная организация на (на 01.01.2014 - 359 религиозных организаций, на 01.01.2013 – 348).

При анализе указанных цифр становится очевидно, что количество НКО Ярославской области, имеющих статус юридического лица, продолжает из года в год сокращаться.

При этом серьезным образом (почти вдвое) по сравнению с 2013 и 2012 годами снизилось число вновь создаваемых НКО. За 2014 год на территории Ярославской области зарегистрировано 97 новых некоммерческих организаций (в 2013 - 163, 2012 год - 160), из них: 30 общественных организаций, 1 общественный фонд, 1 общественное движение, 1 национально-культурная автономия, 2 профсоюза, 11 региональных отделений политических партий, 10 фондов, 8 некоммерческих партнерств, 9 автономных некоммерческих организаций, 5 объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов), 5 учреждений, 1 территориальное общественное самоуправление, 1 казачье общество, 12 местных религиозных организаций. (В 2013 году было зарегистрировано 56 общественных объединений, 68 иных некоммерческих организаций, 28 региональных отделений политической партий, 11 религиозных организаций).

За 2014 год из реестра исключено 178 НКО. (В 2013 году исключено из ведомственного реестра 217 некоммерческих организаций, в 2012 году - 186).

За 2014 год по инициативе налогового органа из единого государственного реестра юридических лиц исключена 91 некоммерческая организация (в 2013 году – 118, в 2012 году – 14). Это фактически прекратившие свою деятельность организации, не имеющие операций по счету и не предоставляющие отчетность, предусмотренную российским законодательством, в налоговую службу).

За 2014 год по решению суда ликвидировано 87 некоммерческих организаций (в 2013 году – 77), по решению высшего руководящего органа ликвидировано 13 некоммерческих организаций (в 2013 году поступили заявления о ликвидации 18 некоммерческих организаций, в 2012 году - 17).

В 2014 году Управлением Минюста России по ЯО проведено 40 проверок некоммерческих организаций (в 2013 году проведены 42 плановые документарные проверки деятельности некоммерческих организаций, в 2012 году - 32), некоммерческим

² (По данным Управления министерства юстиции России по ЯО)

организациям вынесено 104 предупреждения об устранении нарушений действующего законодательства (в 2013 году – по итогам проверок - 34 предупреждения об устранении нарушений действующего законодательства, за аналогичный период 2012 года – 23), по результатам рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, составленных Управлением, судебными участками наложены штрафы на 9 некоммерческих организаций и руководителей некоммерческих организаций (в 2013 году - 31 некоммерческая организация признана виновной и привлечена к административной ответственности в виде штрафа). Основным нарушением, выявляемым при проведении проверок, является непредставление некоммерческими организациями ежегодной отчетности, предусмотренной действующим законодательством.

За 2013 год отчетность, предусмотренную действующим законодательством, представили в Управление минюста 1328 некоммерческих организаций (за прошлый период 2013 года – 1266, для сравнения, на 01.01.2013 года ежегодная отчетность представлена 1029 некоммерческими организациями, что составляло примерно 44 % от общего количества зарегистрированных некоммерческих организаций).

Таким образом, количество некоммерческих организаций, представивших отчетность в 2014 году, увеличилось, что свидетельствует о положительном результате работы по информированию некоммерческих организаций о порядке и сроках представления отчетности.

2. Меры поддержки некоммерческого сектора в Ярославской области

Основной программой, предусматривающей поддержку НКО в Ярославской области является **Региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011-2015 год (утверждена постановление правительства Ярославской области от 24.10.2011 № 814-п).**

По результатам конкурса Минэкономразвития РФ в 2011, 2013 и 2014 годах Программа, представленная Ярославской областью, занимает 1 место в ЦФО и входит в пятерку лучших по Российской Федерации.

В сентябре 2014 года по результатам первого Всероссийского конкурса программ социального развития регионов имени А.П. Починка программа заняла 1 место. В декабре 2014 Ярославской область отмечена грамотой минэкономразвития России «За лучшие практики социального партнерства и межсекторного взаимодействия в решении социальных задач востребованные для тиражирования в других регионах».

В рамках Программы разработана обширная нормативно-правовая база, обеспечивающая комплекс мер по предоставлению финансовой, имущественной, информационной, организационной методической поддержки СОНКО на региональном и местном уровне, развитию кадрового потенциала, а также привлечение СО НКО к реализации государственной политики в социальной сфере и развитию добровольчества и благотворительности на территории области.

В 2014 году в качестве исполнителей программы выступали 8 органов исполнительной власти.

- департамент общественных связей Ярославской области;
- департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области;
- департамент здравоохранения и фармации Ярославской области;
- департамент культуры Ярославской области;
- департамент образования Ярославской области;
- агентство по делам молодежи Ярославской области;
- департамента жилищно-коммунального комплекса Ярославской области.
- департамента информатизации связи Ярославской области

Каждый орган исполнительной власти имеет собственный порядок конкурсного отбора проектов и отраслевую комиссию по конкурсному отбору проектов СОНКО:

- Приказ департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области № 04-12 от 30.01.2012 «Об утверждении конкурсного отбора программ (проектов) социально ориентированных некоммерческих организаций по оказанию социальных услуг ветеранам, инвалидам и пожилым людям»;

- Приказ департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области № 13-12 от 07.03.2012 «Об утверждении конкурсного отбора программ и проектов социально ориентированных некоммерческих организаций по интеграции инвалидов в общество»;

- Приказ департамента по делам молодёжи, физической культуре и спорту Ярославской области от 19.10.2012 № 12-н «Об утверждении Порядка проведения конкурсного отбора программ (проектов) социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере молодёжной политики»;

- Приказ департамента образования Ярославской области от 02.07.2013 № 21-нп «О конкурсном отборе проектов социально ориентированных некоммерческих организаций»;

- Приказ Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 29.05.2012 № 7 «Об утверждении порядка проведения конкурсного отбора программ и проектов социально ориентированных некоммерческих организаций»;

- Приказ департамента культуры Ярославской области от 21.12.2011 № 17 «Об утверждении Положения о проведении в 2011 году конкурса проектов на предоставление субсидии некоммерческим организациям сферы культуры»;

- Приказ департамента культуры Ярославской области от 30.12.2011 № 18 «Об утверждении Положения о проведении ежегодного конкурса проектов на предоставление субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям сферы культуры»;

- Приказ департамента Жилищно-коммунального комплекса Ярославской области от 07.10.2014 № 54 (в ред. от 24.11.2014 № 63) "О конкурсном отборе проектов СО НКО";

- Приказ департамента информатизации связи Ярославской области от 31.10.2014 № 51 "О конкурсном отборе проектов СО НКО".

Ярославская областная программа поддержки СО НКО имеет один из наиболее обширных перечней социально значимых тематик проектов СОНКО. В настоящее время программой предусмотрено 44 конкурса проектов СОНКО по социально значимым тематикам. На основе лучших практик реализуемых на территории области в рамках проектов-победителей, ежегодных социологических исследований, а также поступающих федеральных поручений по привлечению СОНКО к решению социальных задач перечень мероприятий Программы ежегодно адаптируется и расширяется.

Уникальной особенностью региональной программы является то, что большая часть мероприятий по информационной и организационной поддержке разрабатывается и реализуется непосредственно СО НКО в рамках проектов-победителей, представленных на конкурсы.

В соответствии с установленным порядком информация о проведении конкурсов проектов СО НКО размещается в сети Интернет на странице департамента на официальном портале органов государственной власти Ярославской области по адресу: <http://www.yarregion.ru/depts/dos/default.aspx>.

Кроме того, информирование общественных организаций о возможности получения государственной поддержки за счет средств федерального и областного бюджетов осуществляется через периодические печатные издания – газету «ОКНО в НКО», посредством размещения на официальных сайтах Общественной палаты Ярославской области («<http://опяф.рф/>») и Ресурсного центра поддержки институтов гражданского общества на территории Ярославской области (Ресурсный центр) («<http://csp-yar.ru/>», «<http://nko76.ru/>»), а также в ходе проведения мероприятий, с участием региональных лидеров общественных объединений (семинаров, форумов).

На реализацию программы за 2012-2014 годы из областного бюджета выделено около 128 млн. рублей.

Из средств 2014 года профинансировано 107 проектов, в т.ч:

- 8 млн. руб. на реализацию проектов профсоюзных организаций направленных на создание условий в сфере обеспечения отдыха детей школьного возраста в детских оздоровительных учреждениях, расположенных на территории Ярославской области.

- 5,5млн. руб. на реализацию проектов по повышению качества жизни пожилых людей;

- 5,5млн. руб. на реализацию проектов по социальной адаптации инвалидов и их семей;

- 8 млн. рублей на реализацию проектов в сфере культуры;

- 2 млн. руб. на реализацию проектов в сфере развития социальной рекламы.

С 2014 года в Ярославской области организовано проведение конкурса муниципальных программ по поддержке СО НКО. Местным бюджетам муниципальных образований области, победивших в конкурсе муниципальных программ СО НКО, предоставлены субсидии из областного бюджета на реализацию соответствующих муниципальных программ. Следует отметить, что в 2013-2014 годах процедуры предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на конкурсной основе предусмотрены в рамках программ поддержки СОНКО семи муниципальных образований области:

- Муниципальная целевая программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Брейтовского муниципального района на 2013 – 2015 годы» (Постановление Администрации Брейтовского муниципального района от 08.10.2013г. № 623);

- Муниципальная поддержка деятельности территориального общественного самоуправления и социально ориентированных некоммерческих организаций в городском округе город Рыбинск «Постановление Администрации городского округа город Рыбинск от 10.01.2013 № 13 «Об утверждении городской целевой программы»;

- Муниципальная целевая программа «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Даниловском муниципальном районе на 2013-2015 годы» (Постановление администрации Даниловского муниципального района №0230 от 27.02.2013 года);

- Муниципальная целевая программа «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций Угличского муниципального района» на 2014 – 2016 годы (Постановление Администрации Угличского муниципального района № 1854 от 30.10.2014);

- Муниципальная целевая программа "О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в городе Ярославле" на 2014 - 2016 годы (Постановление Мэрии г. Ярославля от 31 октября 2013 г. N 2548);

- О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Некрасовском муниципальном районе на 2014-2017 г.г.» (Постановление Администрации Некрасовского муниципального района от 28.07.2014 г. № 1292);

- Муниципальная программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и территориального общественного самоуправления Тутаевского муниципального района на 2014-2016 годы» (Постановление Администрации Тутаевского муниципального района Ярославской области от 29.07.2014 года № 288-п);

- Муниципальная целевая программа "О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Борисоглебском муниципальном районе" на 2014-2016 годы (Постановление администрации Борисоглебского муниципального района Ярославской области № 194 от 20 февраля 2014 года).

В 2014 году были разработаны и утверждены:

- Порядок предоставления субсидий из бюджета Ярославской области бюджетам муниципальных районов и городских округов Ярославской области на реализацию муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (Постановление Правительства области от 19.06.2014 № 577-п);

- Порядок проведения конкурса среди муниципальных районов и городских округов Ярославской области на предоставление субсидий из бюджета Ярославской области бюджетам муниципальных районов и городских округов Ярославской области на реализацию муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (Постановление Правительства области от 19.06.2014 № 577-п).

По результатам 2 конкурсных отборов субсидии на общую сумму 3,4 млн. рублей были предоставлены бюджетам 5 муниципальных районов и 2 городских округов. Данные муниципальные образования представили Программы предусматривающие наличие конкурсного порядка предоставления субсидий СОНКО, с требованием к собственному вкладу СОНКО в осуществление финансируемой за счет субсидии деятельности.

Наименование муниципального района (городского округа Ярославской области) – победителя конкурса	Размер субсидии, предоставляемой из областного бюджета победителю конкурса (руб.)
Городской округ г. Ярославль	1 354 062
Некрасовский муниципальный район	300 511
Тутаевский муниципальный район	345 427
Угличский МР	269 747,00
Городской округ г. Рыбинск	769 542,00
Даниловский МР	201 711,00
Брейтовский МР	160 996,00

Согласно порядкам, утвержденным вышеперечисленными нормативными актами, в 2014 годах субсидии из бюджетов муниципальных образований получили 44 СОНКО. Порядки предоставления субсидий СОНКО из муниципальных бюджетов основаны на конкурсном механизме с требованием софинансирования мероприятий СОНКО из внебюджетных источников.

Также важным механизмом поддержки СО НКО на территории региона в 2014 году выступила Областная целевая программа «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области» на 2012-2014 годы (постановление Правительства области от 19.09.12г. № 945-п). Программа разработана для предоставления субсидий социально ориентированных некоммерческим организациям на проведение мероприятий по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений, воспитание уважительного отношения к истории, традициям и языкам этнических групп и к коренному населению Ярославской области, профилактики конфликтов на почве межнациональных отношений.

В рамках реализации данной программы: в 2013 году субсидии получили 10 проектов СОНКО (4 млн. руб.) в 2014 году субсидии получили 9 проектов СОНКО (2 млн. руб.).

Еще одним инструментом поддержки НКО выступает Ведомственная целевая программа «Физическая культура и спорт в Ярославской области» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», утверждена приказом агентства по физической культуре и спорту Ярославской области от 25.01.2013 № 1-н.

В 2014 году из средств программы субсидии получили 68 спортивных организаций на общую сумму 343,988 млн. рублей.

Поддержку некоммерческих организаций в ЯО осуществляет также Ресурсный центр для СО НКО. В рамках мероприятий Ресурсного центра в 2014 году были проведены 2 конкурса проектов СО НКО. Специфика конкурсного порядка состояла в необходимости НКО кооперироваться для создания социального проекта, что серьезным образом способствовало налаживанию горизонтальных связей и интеграции некоммерческого сектора региона. На основании публичного конкурсного отбора для финансирования в рамках первого конкурса были выбраны 5 совместных проектов СО НКО региона. На реализацию проектов было выделено 150 000 тысяч рублей (по 30 тысяч рублей на проект).

Организация	Название проекта
1. Ярославская региональная общественная организация «Лицом к миру» 2. Кировское районное отделение ВООП 3. Ярославская областная общественная организация ЯООО «ВООП»	Проект Любимому городу от особых детей
1. Благотворительный фонд социальной помощи "СОДЕЙСТВИЕ" 2. Национальный фонд реабилитации личности 3. Центр социально-информационного и правового содействия	Проект Дом-бездомным!
1. Ярославское региональное отделение общероссийской общественной организации «Союз социальных педагогов и социальных работников» 2. Ярославская областная общественная организация «Знание» России 3. Информационно-образовательный центр «Золотой возраст»	Проект «Связь поколений – залог успеха социальной работы в Ярославском крае»
1. Ярославская Региональная Общественная Организация «Союз Молодых Предпринимателей» 2. ЯРО «ОПОРА РОССИИ» 3. Ярославский филиал МЭСИ 4. ЯРО МСЭФ	Проект Закон.Порядок.Я.
1. Ярославское региональное отделение общероссийского общественного движения поддержки флота 2. Ярославская областная общественная организация ветеранов войны и военной службы 3. Ярославское городское отделение Ярославской областной общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов.	Проект Аллея Соловецких Юнг

В рамках второго конкурса поддержку получили 5 победителей в номинации «Индивидуальные проекты» и 5 победителей в номинации «Коллективные проекты».

Индивидуальные проекты:

1. Ярославская областная общероссийская общественная организация инвалидов "Всероссийское отделение ордена Трудового Красного Знамени общество слепых" – Проект «Культурно-спортивное мероприятие для семей инвалидов по зрению "Ты да я да мы с тобой"»;

2. Общественная организация социально-правовой поддержки населения Ярославской области "СОЦИУМ"– Проект «Мы вместе, мы рядом»;

3. Благотворительный фонд "Маленькая страна"– Проект «Шагаем вместе»;

4. Благотворительный фонд социальной помощи "Содействие"– Проект «За жизнь!»;

5. Ярославская областная общественная организация "Всероссийское общество охраны природы" – Проект «Время наших достижений».

Коллективные проекты (указаны получатели средств):

Некоммерческое партнерство "Ассоциация нанимателей жилья РАНЖ" – Проект «Консолидация усилий НКО, направленных на создание региональной системы общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства»;

Городская общественная организация женщин г. Рыбинска Ярославской области – Проект «Солнце в окне – радость в душе»;

Союз социальных педагогов и социальных работников – Проект «Диалог поколений социальных работников в Ярославском крае»;

Ярославская региональная общественная организация "Татарское культурно-просветительское общество "МИРАС"– Проект «Наши земляки-Сабанеевы»;

5. Благотворительный фонд социальной помощи "Содействие"– Проект «Место встречи-Победа!».

Также в 2014 году Ресурсным центром для СО НКО на основании конкурса были отобраны 10 НКО региона, которым были изготовлены сайты:

Организация	Адрес сайта
Ярославское Областное Отделение Общероссийского благотворительного общественного фонда «Российский фонд милосердия и здоровья»	http://rfmz76.ru
Ярославская региональная общественная организация Татарское культурно-просветительское общество "Мирас"	http://kpomiras.ru
Общественная организация Ярославской области «Социум»	http://socium76.ru
Ярославское региональное отделение общероссийской общественной организации «Союз социальных педагогов и социальных работников»	http://ssopir76.ru
ЯОДОО «Содружество детей Ярославии»	http://child76.ru
Ярославское областное отделение Общероссийской общественной организации Всероссийского общества охраны природы	http://yarvoop.ru
Ярославская областная общественная организация «Общество защиты прав потребителей «Ваше право»	http://www.vashepravo76.ru
Заволжское районное отделение Ярославль Ярославской региональной общественной организации Всероссийского общества охраны природы	http://www.zroyar.ru/
Ассоциация Молодых профессионалов	http://yaramp.ru
Ярославская общественная организация возрождения русской культуры и традиций «Петропавловская слобода»	http://sloboda76.ru

Кроме региональной поддержки Ярославские НКО участвуют в федеральных конкурсах проектов. В 14 году Ярославские СОНКО стали победителями в Открытом конкурсе по выделению грантов некоммерческим организациям, проводимом в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации.

Список победителей конкурсов Президента (2014 год)

Оператор	Название НКО	Название проекта	Сумма, руб
Российский Союз Молодежи	Межрегиональная общественная организация «Молодые депутаты»	«Палата молодых законодателей»	4 500 000
Российский Союз Молодежи	Некоммерческая организация благотворительный фонд поддержки православных программ "Славия"	"Повышение информационной и духовно-нравственной безопасности молодого поколения через проведение информационно-аналитического мониторинга и информирование молодежи об актуальных проблемах общества"	4 821 000
Российский Союз Молодежи	Ярославская областная молодёжная общественная организация «Союз студентов»	Комплексная программа развития студенческого футбола и мини-футбола – «Студенческая мини-футбольная лига»	2 000 000
Общество «Знание» России	Фонд региональных общественно-политических исследований	Летняя школа для педагога	590 000
Институт социально-экономических и политических исследований	Негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Институт повышения квалификации "Конверсия"- Высшая школа бизнеса	«Развитие предпринимательских объединений как институтов гражданского общества»	1 200 000
Институт социально-экономических и политических исследований	Некоммерческое партнерство "Центр развития Угличского муниципального района"	Углич - центр детства и семьи	2 500 000
Общероссийское общественное движение «Гражданское достоинство»	Ярославское региональное отделение Общероссийской общественной	«Детям о правах и свободах человека и гражданина»	521 040

	организации "Ассоциация юристов России"		
Национальный благотворительный фонд	Ярославская региональная Ассоциация общественных детских, молодёжных военно- патриотических объединений "Патриот"	"Комплексная программа военно-патриотического воспитания молодёжи "Отчизны верные сыны".	800 000

Гражданская активность в Ярославской области (по оценкам сотрудников органов власти и управления)

А.В. Соколов

Введение

В январе 2015 года среди сотрудников органов власти и управления был проведен опрос, направленный на анализ деятельности гражданского общества, некоммерческих организаций и общественных объединений в Ярославской области. К участию в опросе были привлечены представители 14-ти региональных органов государственной власти и структурных подразделений Правительства ЯО, а так же сотрудники администраций 15-ти муниципальных образований ЯО.

Всего в опросе приняли участие 66 экспертов - сотрудников региональных органов власти и местного самоуправления. Среди них:

	Частота	Процент
Представители региональных органов исполнительной власти	21	31,8
Представители муниципальных органов власти	37	56,1
Не указали	8	12,1
Итого	66	100,0

Цель: выявить уровень информированности представителей органов власти регионального и местного уровня Ярославской области о деятельности ряда социальных институтов, определить их мнение об уровне их развития и результатах их работы.

Задачами экспертного опроса были:

- определение экспертного мнения относительно текущего состояния гражданского общества;
- экспертная оценка различных форм взаимодействия власти и некоммерческих организаций (по данным 2014 года), конкретные примеры полезности НКО;
- определить экспертную оценку развития различных форм гражданской активности (добровольчество, благотворительность);
- экспертная оценка уровня развития деятельности общественного контроля в Ярославской области;
- определить степень вовлеченности Общественных палат (различного уровня) в работу органов власти регионального и местного уровня;
- выявить основные представления представителей органов власти об общественной палате и оценку её деятельности;
- определить уровень информированности представителей органов власти регионального и местного уровня о деятельности Общественных советов при органах государственной власти Ярославской области, и их ожидания относительно результатов работы советов.

Гражданское общество Ярославской области и уровень развития форм гражданской активности

Экспертные характеристики гражданского общества Ярославской области

По мнению проинтервьюированных экспертов – представителей органов власти регионального и местного уровня, гражданское общество в Ярославской области сегодня характеризуется с одной стороны инертностью (20,0%), с другой стороны ростом активности (24,0%). Рост активности в гражданском обществе представители региональных и местных органов власти, очевидно, связывают с созданием механизмов взаимодействия власти и общества (диалоговые площадки, общественные советы,

общественный контроль и т.п.), на что в ходе опроса указали 12,0% экспертов и активной работой общественных организаций - 4,0%. Значительная часть представителей органов власти указывают на несформированность гражданского общества в Ярославской области (16,0%), на наличие в нем разобщенности (8,0%), а так же - боязливости граждан (8,0%) и равнодушия (6,0%). Интересно, что если представители региональных органов власти чаще говорили о несформированности гражданского общества в Ярославской области, то эксперты, работающие в местных органах власти - об инертности общества.

Экспертные характеристики ГО ТОП-9:

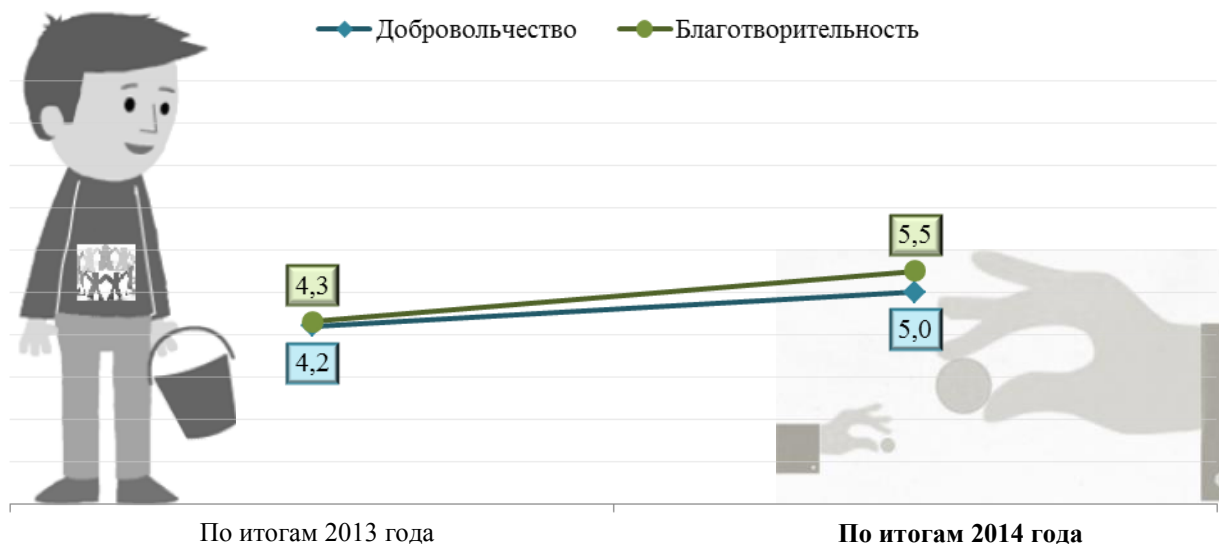


Экспертами назывались еще множество характеристик относящихся, по их мнению, к современному гражданскому обществу ЯО, однако мнения по ним оказались менее консолидированными. Экспертами упоминались: «низкий уровень доверия к органам власти всех уровней» (4%); «социальное расслоение ГО, социальное неравенство» (4%); «дефицит нравственности (отсутствие принципов)» (4%); «нет единых представлений о развитии» (4%); «институционализация» (4%); «активизация работы общественных организаций» (4%); «низкий уровень образования. Неконструктивно в своих претензиях» (4%); «носит протестный характер» (4%); «рост доверия» (2%).

Формы гражданской активности: экспертная оценка уровня их развития в ЯО

Анализ экспертных оценок развития различных форм гражданской активности, позволяет говорить, что в Ярославской области жители в 2014 году были более склонны к благотворительности, чем добровольчеству. Так, средняя оценка степени развития добровольчества по итогам 2014 года составила – 5,0 баллов по 10-ти балльной шкале, благотворительности – 5,5 баллов.

Динамика средней экспертной оценки развития добровольчества и благотворительности в ЯО (2013-2014гг.)

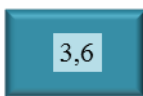
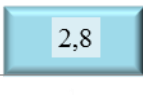
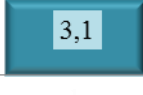
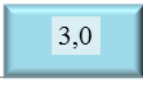
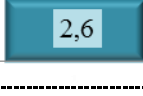
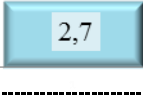


Динамика средних оценок демонстрирует рост активности граждан в направлении добровольчества и благотворительности в Ярославской области. По итогам 2013 года средние баллы развития данных форм гражданской активности составляли 4,2 балла и 4,3 балла соответственно (по 10-ти бальной шкале). Вероятно, что рост активности благотворительности и добровольчества наблюдавшийся в 2014 году был связан с событиями на Украине, т.е. сбором помощи как для жителей Юга-Востока Украины, так и для вынужденных переселенцев.

Оценка форм взаимодействия власти и некоммерческих организаций

Рейтинг наиболее эффективных форм взаимодействия власти и общественных объединений за прошедший год не претерпел серьезных изменений – лидеры рейтинга остались те же, хотя среди них и произошла небольшая, скорее техническая, перестановка. Так, по итогам 2014 года, среди наиболее эффективных форм взаимодействия власти и общественных организаций (НКО) эксперты выделяли такие как Общественная палата (со средним баллом 3,8 по пятибалльной шкале), институт обращения граждан (3,6), система распределения грантов и субсидий (3,5), общественные советы при органах исполнительной власти (3,4). Менее продуктивными, но все же получившими положительную оценку оказались: институт публичных слушаний (3,1) и социальный заказ (3,0). Самую низкую оценку экспертов по итогам 2014 года получила такая форма взаимодействия, как экологическая экспертиза (средний балл по 5-ти бальной шкале составил - 2,4). Год назад наименьшая оценка была выставлена - общественной экспертизе законодательства (2,4 балла по итогам 2013 года по 5-ти бальной шкале).

Средняя оценка эффективности форм взаимодействия власти и некоммерческих организаций по итогам 2013 и 2014 годов

	<i>Средняя оценка (по итогам 2013 года)</i>	<i>Средняя оценка (по итогам 2014 года)</i>
Общественная палата	 3,6	 3,8
Обращение в органы власти	 3,8	 3,6
Гранты и субсидии для НКО	 3,6	 3,5
Членство в консультативных и общественных советах при органах власти	 3,1	 3,4
Публичные слушания	 2,8	 3,1
Социальный заказ	 3,0	 3,0
Общественная экспертиза законодательства	 2,4	 2,6
Правотворческая инициатива	 2,7	 2,5
Общественная палата	 2,7	 2,4

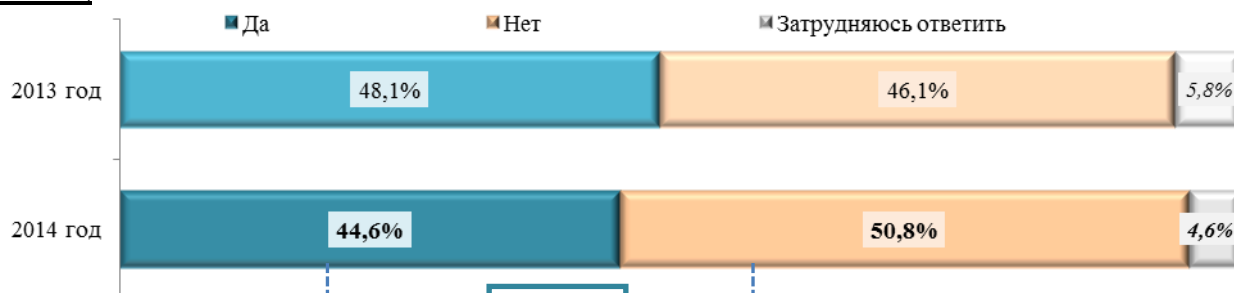
Деятельность общественных организаций и НКО приносит пользу органам региональной и местной власти – в этом уверены 95,5% экспертов. По их мнению, польза заключается, прежде всего, в информировании граждан (25,0%), помощи в решении проблем местного значения (20,5%) и участии организации и проведении различных мероприятий и проектов (20,5%).

Развитие Общественного контроля в Ярославской области

В ходе опроса представителей органов региональной и местной власти попросили дать оценку уровню развития общественного контроля в Ярославской области, а также рассказать о личном опыте взаимодействия с относительно новой формой коммуникации власти и общества. В 2014 году 44,6% экспертов сталкивались в своей работе с различными формами общественного контроля (в 2013 году 48,1%), чаще представители региональных органов власти (52,4%), реже - местных органов власти (38,9%). На вопрос: «С какими формами общественного контроля Вы сталкивались в своей работе?», эксперты чаще говорили не о конкретной форме общественного контроля, а о том, с какими социальными институтами происходило взаимодействие. Так, 26,2% экспертов сообщили, что с процедурами общественного контроля они столкнулись при совместной работе с общественной палатой, еще 19,0% - в диалоге с общественными советами. В целом же среди четырех основных форм общественного контроля, согласно экспертному опросу, в Ярославской области наиболее распространены – общественная экспертиза – 14,3% и публичные (общественные) слушания – 14,3%.

Среди тех, кто сталкивался в своей работе с общественным контролем, 52,9% полностью учли его результаты, 47,1% частично. Из тех, кто «скорее» сталкивался с общественным контролем в своей работе, 44,4% заявили, что его результаты были учтены полностью, 33,3% - учтены частично; 11,1% - результаты контроля учитываются редко, 11,1% - результаты общественного контроля не были учтены в дальнейшей работе. Примером наиболее успешного общественного контроля, по мнению представителей органов региональной и местной власти, чаще всего назывался «общественный мониторинг (за изменениями цен на товары и услуги, точечной застройки, оказание услуг ЖКХ, качества ремонта дорог)» (31,0%).

Общественный контроль: степень и формы взаимодействия с органами власти.



Наиболее распространенные формы общественного контроля при взаимодействии субъектов общественного контроля



Примеры успешного результата деятельности Общественного контроля в ЯО (ТОП-6)



Динамика средней экспертной оценки развития Общественного контроля в Ярославской области (2013 и 2014 гг.)



В целом эксперты на протяжении нескольких лет подряд достаточно критично оценивают существующий уровень развития общественного контроля в регионе – средняя оценка по десятибалльной шкале по итогам 2014 года составила 4,4 балла (по итогам 2013 года - 3,7).

Деятельность Общественных палат различного уровня в Ярославской области

Если говорить об Общественных палатах, то с их деятельностью, согласно результатам экспертного опроса, сталкивалось большинство чиновников регионального и местного уровня – 73,8%. Как правило, здесь речь шла об Общественных палатах муниципальных образований (52,9%), реже - об Общественной палате Ярославской области (35,3%). При этом, необходимо отметить, что на вопрос «Взаимодействуете ли Вы в своей деятельности с Общественной палатой Ярославской области?», порядка 60% экспертов дали утвердительный ответ.

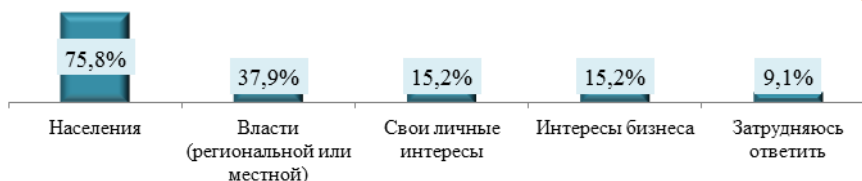


Рассуждая об Общественной палате Ярославской области и ее деятельности, большинство экспертов (75,8%) заявили, что, по их личному убеждению, для региональной Общественной палаты приоритетными являются интересы населения; а, по мнению 37,9% участников опроса, для неё первостепенны интересы власти. Интересно, что те, кто сталкивались с деятельностью Общественных палат (местных и региональной), чаще говорят о приоритетности в её деятельности интересов власти (43,8%, что 6 п.п. выше среднего показателя).

Знания и представления сотрудников региональных и местных органов власти об Общественной палате ЯО



Для Общественной палаты ЯО приоритетны **ИНТЕРЕСЫ**:

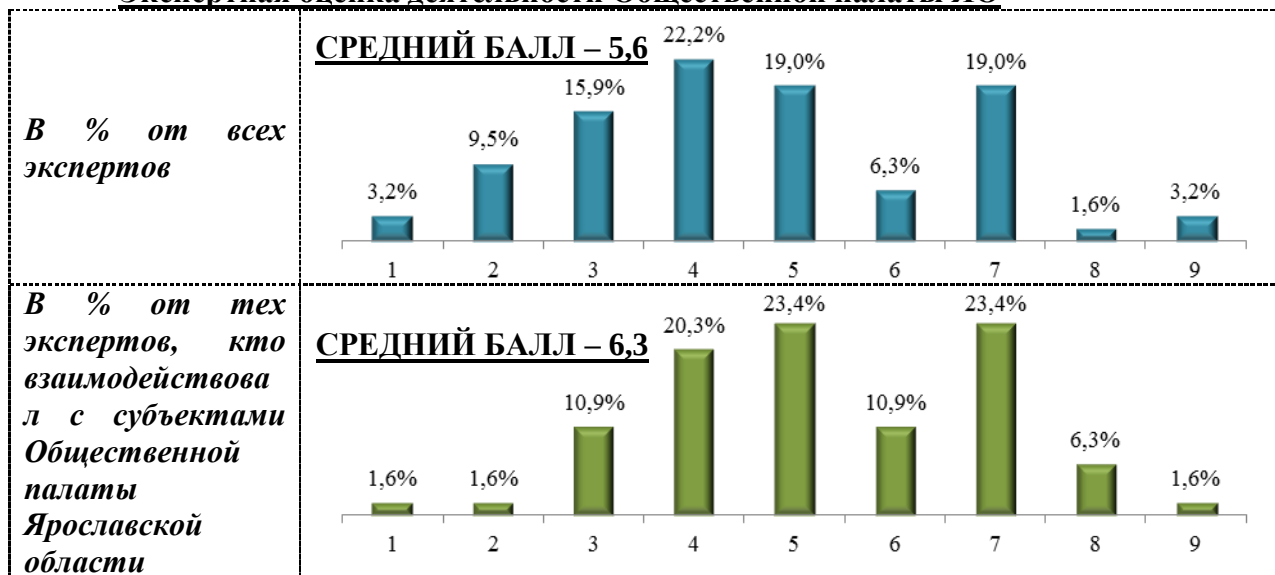


За работу Общественной палаты ЯО прежде всего несут **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**:



По мнению, большинства представителей органов региональной и местной власти ответственность за работу Общественной палаты Ярославской области несут члены самой палаты (73,0%). Порядка 30% экспертов заявили - Департамент общественных связей Ярославской области (который курирует ее работу).

Экспертная оценка деятельности Общественной палаты ЯО



В целом работу Общественной палаты Ярославской области второго созыва эксперты оценили на 5,6 баллов по 10-ти бальной шкале. Следует обратить внимание, что оценки экспертов, взаимодействующих с Общественной палатой в течение периода её работы, были более позитивны, чем тех, кто с ней не взаимодействовал (6,3 баллов и 5,2 балла соответственно).

Общественные советы при органах государственной власти Ярославской области

О создании общественных советов при органах государственной власти Ярославской области известно 87,3% представителей региональных и местных органов власти. И если среди областных чиновников уровень информированности по данному вопросу составляет 100%, то среди муниципальных несколько меньше - 86,5%.



От Общественных советов региональные и местные чиновники ожидают, прежде всего, помощи в решении наиболее насущных жизненных проблем граждан, проживающих на территории Ярославской области.

ОЖИДАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА		ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕНИЯ (ТОП-7)	
Обсуждение проблем на публичной площадке	54,5%	Заседания. Выездные проверки общественных советов при ОИВ	22,9%
Решение актуальных проблем	45,5%	Круглые столы. Семинары	22,8%
Выработка экспертных решений по конкретным проблемам, входящим в компетенцию ОВ	43,9%	Совместное обсуждение и решение социальных проблем	20,0%
Формирование института общественного контроля	40,9%	Участие в заседаниях, в составе рабочих групп	14,3%
Выявление мнения граждан и НКО о деятельности органа власти	39,4%	Создание и совместная работа в различных комиссиях	8,6%
Привлечение граждан, ОО и НКО к выработке и реализации полномочий органов власти	28,8%	Обсуждение проектов, экспертиза НПА	8,6%
Лоббирование их членами своих интересов	15,2%	Обсуждение проблем на публичных площадках	5,7%
Влияние на кадровую политику органов власти	9,1%		
Не ожидаю никаких	7,6%		

Представители региональных и местных органов власти предполагают, что формами диалога с Общественным советом будут совместные заседания и выездные проверки (22,9%), круглые столы и семинары (22,8%), совместные обсуждения проблем

(20,0%), рабочие группы (14,3%) и т.п.

Гражданская активность в Ярославской области (по оценкам руководителей некоммерческих организаций и общественных объединений)

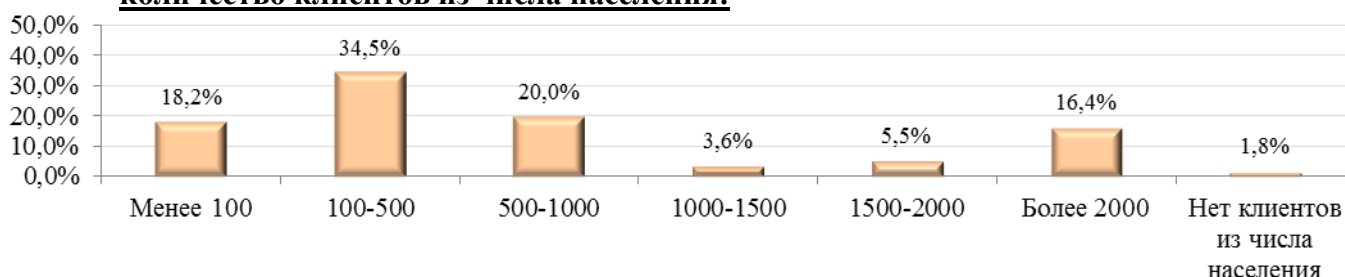
А.В. Соколов

Введение

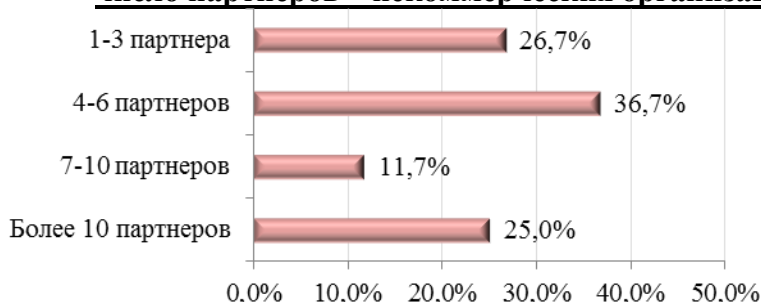
В январе-феврале 2015 года среди представителей общественных и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Ярославской области, был проведен опрос, направленный на анализ деятельности гражданского общества, уровень развитости отдельных проявлений гражданской активности, а также характера взаимоотношений общественных организаций (НКО) со структурами органов власти различных уровней. Всего в опросе приняли участие 62 эксперта – руководители и сотрудники 48 общественных и некоммерческих организаций Ярославской области.

Общие характеристики общественных и некоммерческих организаций задействованных в исследовании:

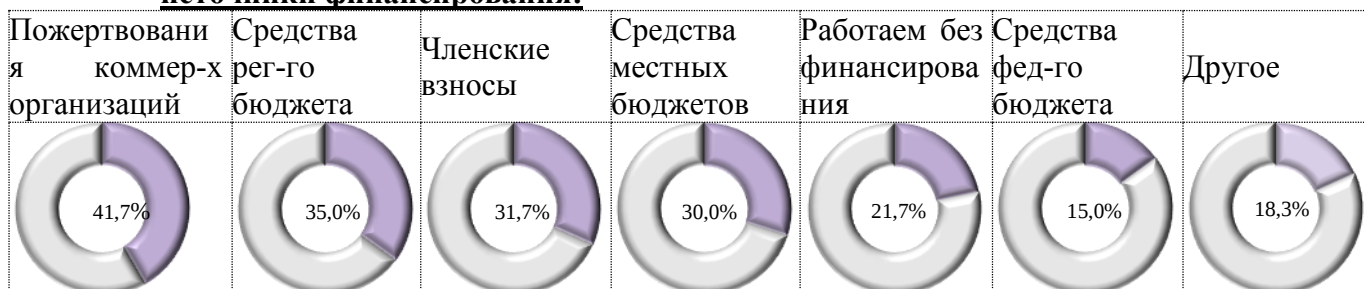
количество клиентов из числа населения:



число партнеров – некоммерческих организаций:



источники финансирования:



количество участников в процессе принятия решений в ОО/НКО:



Задачами экспертного опроса были:

- определить экспертное мнение относительно текущего состояния гражданского общества;

- выявить мнение представителей общественных организаций (НКО) относительно отношения населения к деятельности данных организаций;
- определить экспертную оценку развития различных форм гражданской активности (добровольчество, благотворительность);
- оценить уровень развития деятельности общественного контроля в Ярославской области и степень вовлеченности общественных организаций (НКО) в процедуры общественного контроля;
- определить степень и направления взаимодействия общественных организаций (НКО) с Общественными палатами (в т.ч. ОПЯО), а также выявить основные точки (сферы, темы) их соприкосновения;
- выявить основные представления общественников об общественной палате, оценке её деятельности;
- определить уровень информированности общественников о деятельности Общественных советов при органах государственной власти Ярославской области, и их ожидания относительно результатов работы советов;
- определить экспертную оценку и характеристику взаимодействия власти и некоммерческих организаций (общественных объединений) в Ярославской области в 2014 году;
- выявить основные параметры дальнейшей работы общественных организаций (НКО) ЯО.

Гражданское общество Ярославской области и уровень развития форм гражданской активности

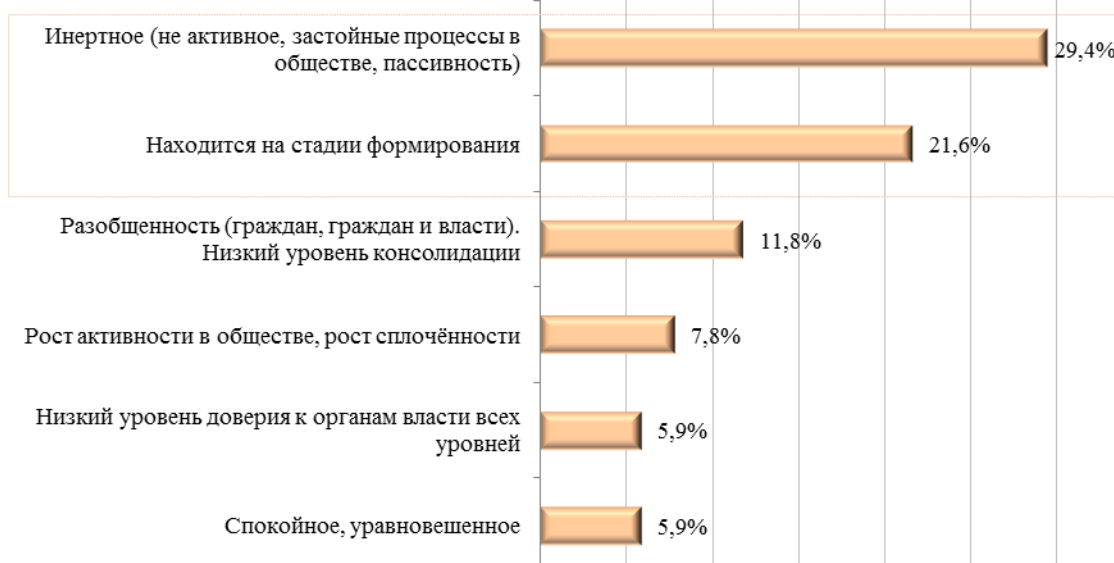
Экспертные характеристики гражданского общества ЯО

Как показал экспертный опрос, среди руководителей и сотрудников общественных и некоммерческих организаций преобладает критический взгляд на сегодняшнее состояние гражданского общества в Ярославской области. С точки зрения 30% экспертов, в настоящее время гражданское общество в области инертно, прослеживаются застойные процессы и т.п. Каждый десятый общественник отмечает наличие разобщенности в обществе (11,8%). Причем, по мнению экспертов, раскол мнений виден (существует) не только между гражданами и властью, но и между самими гражданами. Эксперты говорят о «низком уровне доверия населения органам власти» (5,9%), низкой общественной оценке работы органов власти (2,0%), о нестабильности и социальном расслоении (4,0%)

Нейтральную характеристику гражданскому обществу Ярославской области дали 21,6% экспертов – заявив, что «оно на данный момент находится на стадии формирования».

В ходе опроса, общественниками были озвучены и позитивные моменты, присущие гражданскому обществу региона. Среди положительных черт современного гражданского общества в Ярославской области, обозначенных экспертами, – «рост активности в обществе» (7,8%); «спокойствие» (5,9%); «развитие нормативной базы, закрепляющей формы взаимодействия власти и общества» (3,9%); «взаимная поддержка проектов и деятельности НКО и органов власти» (3,9%); «создаются и действуют механизмы взаимодействия власти и обществ» (2,0%); «увеличение числа НКО» (2,0%).

Экспертные характеристики Гражданского общества ТОП-6:

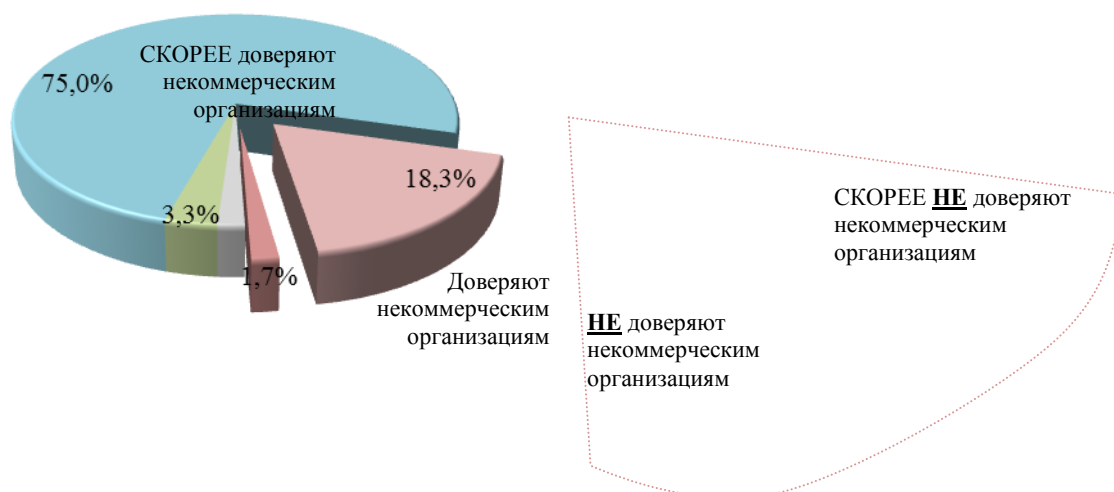


Доля негативных характеристик состояния гражданского общества Ярославской области практически в два раза превышает число позитивных.

Отношение населения к некоммерческим, общественным организациям

Одной из важнейших черт развитого гражданского общества, а также залогом его развития является наличие институтов позволяющих гражданам вместе выработать цели и достигать их – общественные и другие некоммерческие организации. В Ярославской области общественные и некоммерческие организации существуют уже достаточно давно и можно говорить о том, что некоммерческий сектор в регионе приобрел относительную устойчивость. Однако максимальная эффективность общественных и некоммерческих организаций зависит от того насколько активно в их деятельность включаются граждане, а это в свою очередь обуславливается степенью доверия населения указанным организациям.

Со слов большинства общественников, граждане относятся к некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории ЯО, хоть и с настороженностью, но при этом с преобладанием положительных эмоций: 3,3% экспертов заявили - «население доверяет полностью некоммерческим организациям», еще 75,0% «население скорее доверяет, чем нет».



О недоверии жителей Ярославской области общественным и другим некоммерческим организациям говорили порядка 20% экспертов – представителей этих организаций. Следует отметить, что из них лишь 1,7% выбрали вариант ответа на советующий вопрос - «население полностью не доверяет некоммерческим организациям». Остальные 18,5% оказались не столь категоричны, по этим общественников, «население скорее не доверяет, чем доверяет» общественным и другим некоммерческим организациям.

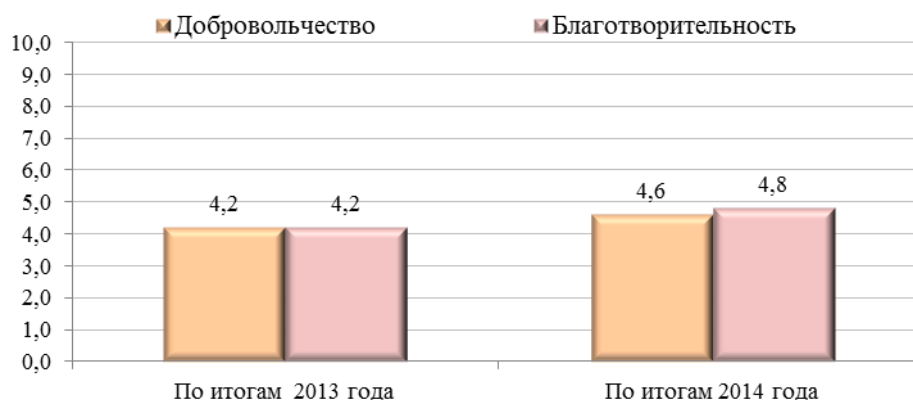
Формы гражданской активности: экспертная оценка уровня их развития в ЯО

Еще одними важнейшими составляющими потенциала развития гражданского общества и индикаторами его развития принято называть добровольческое движение и благотворительность.

Согласно результатам экспертного опроса, средняя оценка степени развития добровольчества в Ярославской области, по итогам 2014 года, составила 4,6 балла по 10-и бальной шкале, благотворительности – 4,8 балла по 10-и бальной шкале.

Анализ динамики средних оценок уровня развития добровольчества и благотворительности в Ярославской области, выставленных общественниками по итогам 2013 года и 2014 года, свидетельствует о росте популярности среди населения и развитии данных проявлений гражданской активности в регионе.

Динамика средней экспертной оценки развития добровольчества и благотворительности в ЯО (2013 -2014гг.)



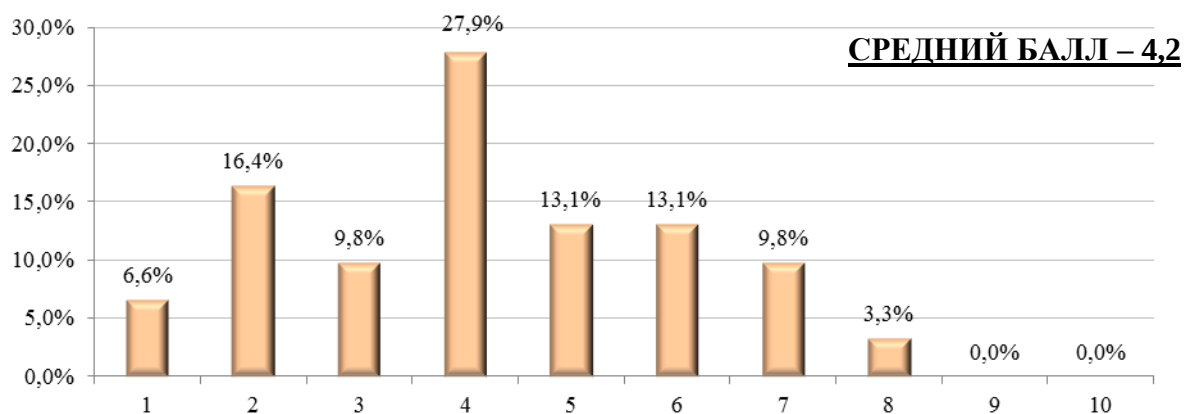
Развитие Общественного контроля в Ярославской области

Общественный контроль залог роста эффективности деятельности органов регионального и местного уровня. Включенность граждан в процедуры общественного контроля не только повышает уровень доверия населения власти, но и обеспечивает развитие общества и его устойчивость.

Эксперты – руководители и сотрудники общественных и некоммерческих организаций невысоко оценили степень развития института общественного контроля в Ярославской области. Наиболее популярными ответами на закрытый вопрос «Как вы считаете, в какой степени развит общественный контроль в Ярославской области? (по шкале от 1 до 10, где 1 – практически отсутствует, 10 – максимальное развитие)» стали «4 балла» (такой ответ дали 27,9% экспертов) и «2 балла» (16,4%). Порядка 7% участников экспертного опроса выбрали вариант ответа «1 балл», т.е. заявили о том, что институт общественного контроля практически отсутствует в области.

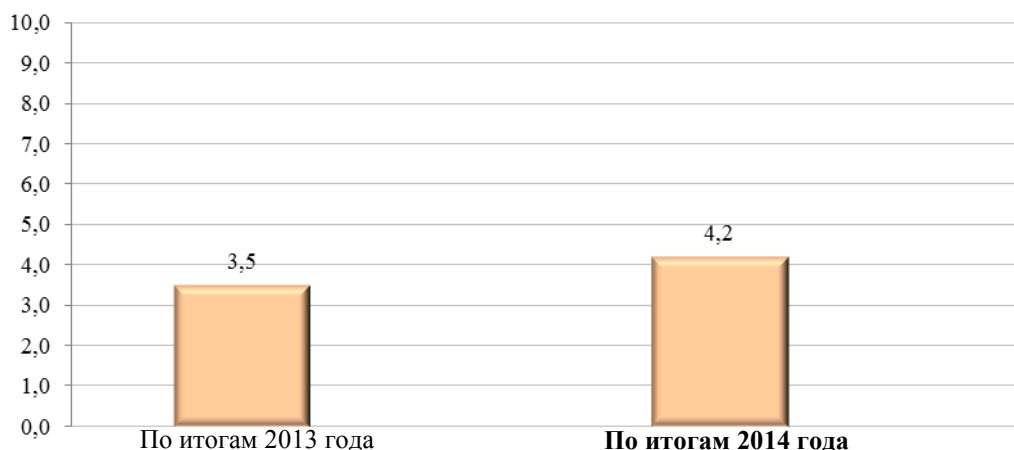
В целом средняя экспертная оценка развития института общественного контроля в Ярославской области составила - 4,2 балла (из десяти возможных).

Оценка уровня развития института Общественного контроля в Ярославской области:



По результатам двух последних замеров отмечается позитивная динамика средней экспертной оценки степени развития общественного контроля. Фиксируемый рост + 0,7 п.п. (3,5 балла в 2013 году и 4,2 балла в 2014 году). Положительная динамика экспертных оценок развития общественного контроля в ЯО позволяет говорить о росте гражданского участия в современном развитии общества, его социально-экономических и общественно-политических сферах.

Динамика средней экспертной оценки развития общественного контроля в ЯО (2013 -2014гг.)



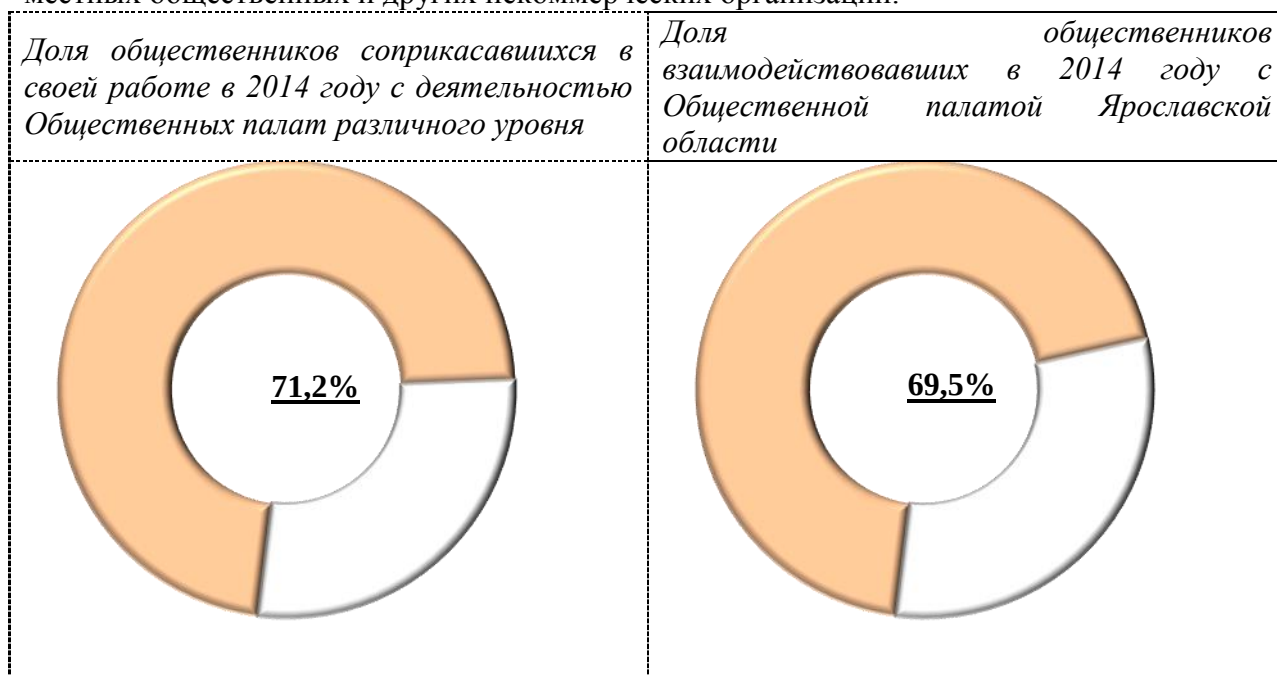
При обсуждении общественного контроля, выяснилось, что самыми распространенными формами участия общественных и других некоммерческих организаций в процедурах общественного контроля в 2014 году стали: «общественные слушания (обсуждения)» - 58,4% экспертов сообщили о своем участии в данной процедуре (участие в работе советов... круглых столах...) и «общественный мониторинг» 44,7% («контроль за...»).

Формы и основные направления участия Общественных и некоммерческих организаций в процедурах Общественного контроля (ТОП-6)



Деятельность Общественных палат различного уровня в Ярославской области

За 2014 год, согласно результатам экспертного опроса, в Ярославской области с работой Общественных палат различного уровня сталкивались 71,2% общественных и некоммерческих организаций. Чаще с деятельностью ОП ЯО (61,0%), реже с ОП МР (46,3%) и ОП РФ (22,0%). Одновременно, взаимодействовали в своей работе с Общественной палатой Ярославской области в 2014 году порядка 70% региональных и местных общественных и других некоммерческих организаций.



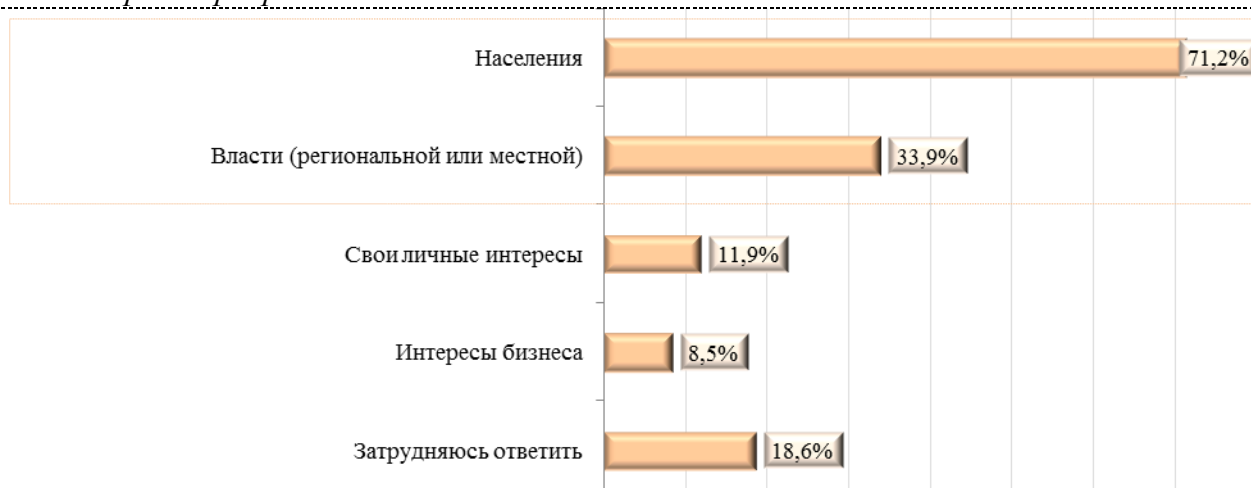
Несмотря на то, что две трети участников опроса – представителей некоммерческих организаций работали с Общественной палатой Ярославской области, среди них бытуют различные, а зачастую и диаметрально противоположные мнения относительно основных направлений и организации её работы. Если 71,2% экспертов утверждают, что для ОП ЯО приоритетны интересы населения, то 33,9% заявляют о первостепенности интересов власти. По личному убеждению каждого десятого участника экспертного опроса для региональной Общественной палаты приоритетными являются свои личные интересы (11,9%). При чем, представители общественных и некоммерческих организаций, имеющих опыт совместной работы с ОП ЯО, о приоритете «своих личных (для ОП ЯО) интересов» говорили несколько чаще (17,1%).

Ответственность за деятельность ОП ЯО, по мнению 75,4% экспертов, несут сами члены общественной палаты. Для 29,8% участников экспертного опроса обязательства по организации работы общественной палаты возложены на департамент общественных связей ЯО. Полагают, что ответственность за работу региональной общественной палаты несет профильный заместитель Губернатора - 17,5% представителей общественных и некоммерческих организаций. Примечательно, что среди общественников, совместно работающих с ОП ЯО, это мнение встречается чаще (22,0%).

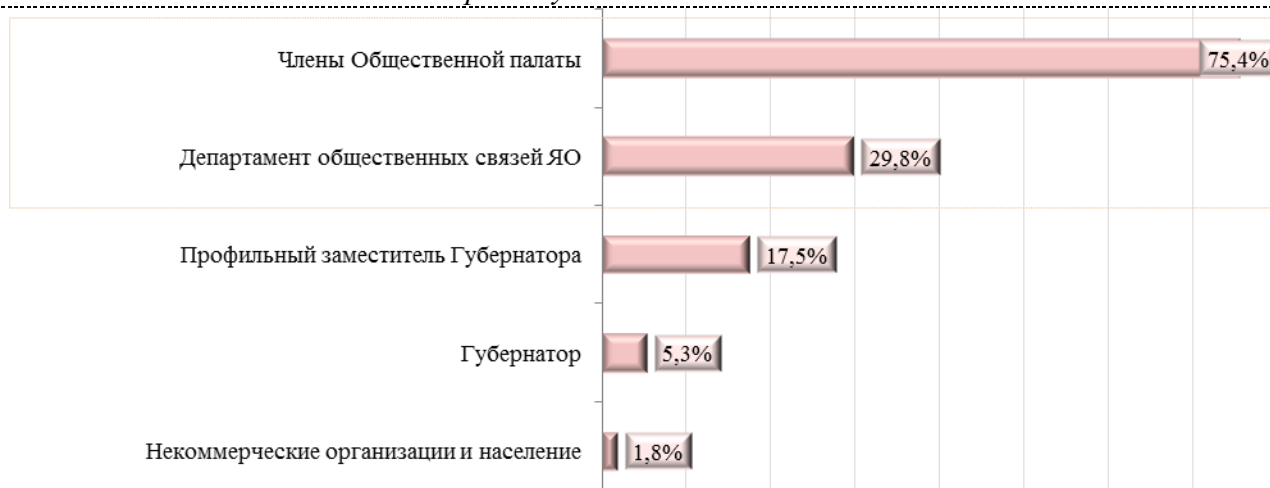
В ходе интервью у экспертов поинтересовались их мнением относительно мотивации работы членов Общественной палаты Ярославской области. Чаще всего они объясняли внутренние побуждения членов ОП ЯО возможностью решения актуальных проблем (58,6%), обсуждения конкретных проблем на публичной площадке (50,0%). Часть экспертов полагают, что представители общественно-политической элиты избираются и работают в качестве членов ОП ЯО из-за своих личных внутренних и материальных интересов: «статус» (27,6%), «возможность лоббирования интересов своей организации» (17,2%), «возможность получения финансирования» (3,4%).

Знания и представления представителей общественных и некоммерческих объединений региональных и местных органов власти об Общественной палате ЯО

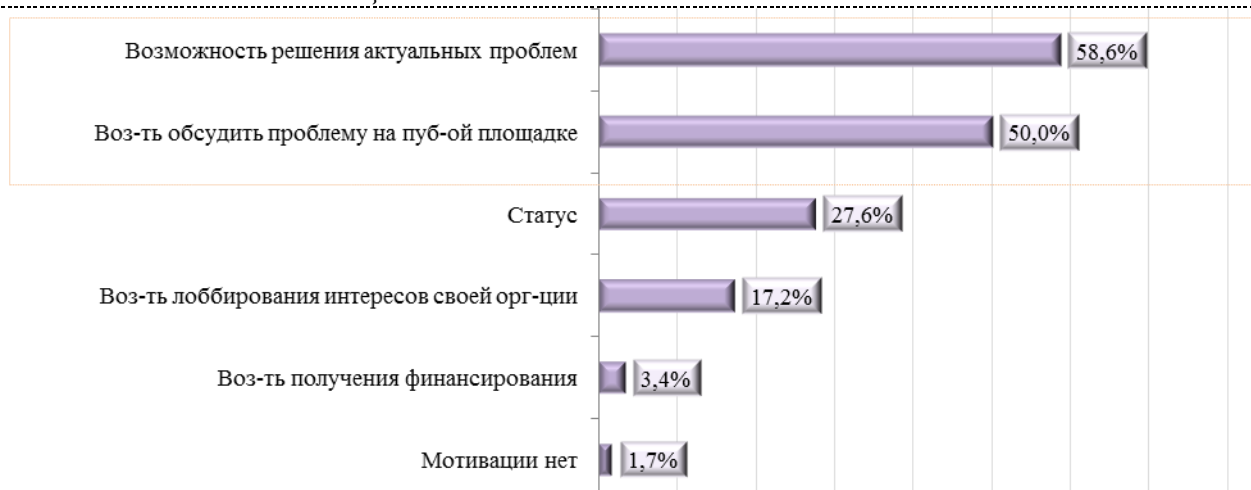
Чьи интересы приоритетны для ОП ЯО:



Кто несет ответственность за работу ОП ЯО:



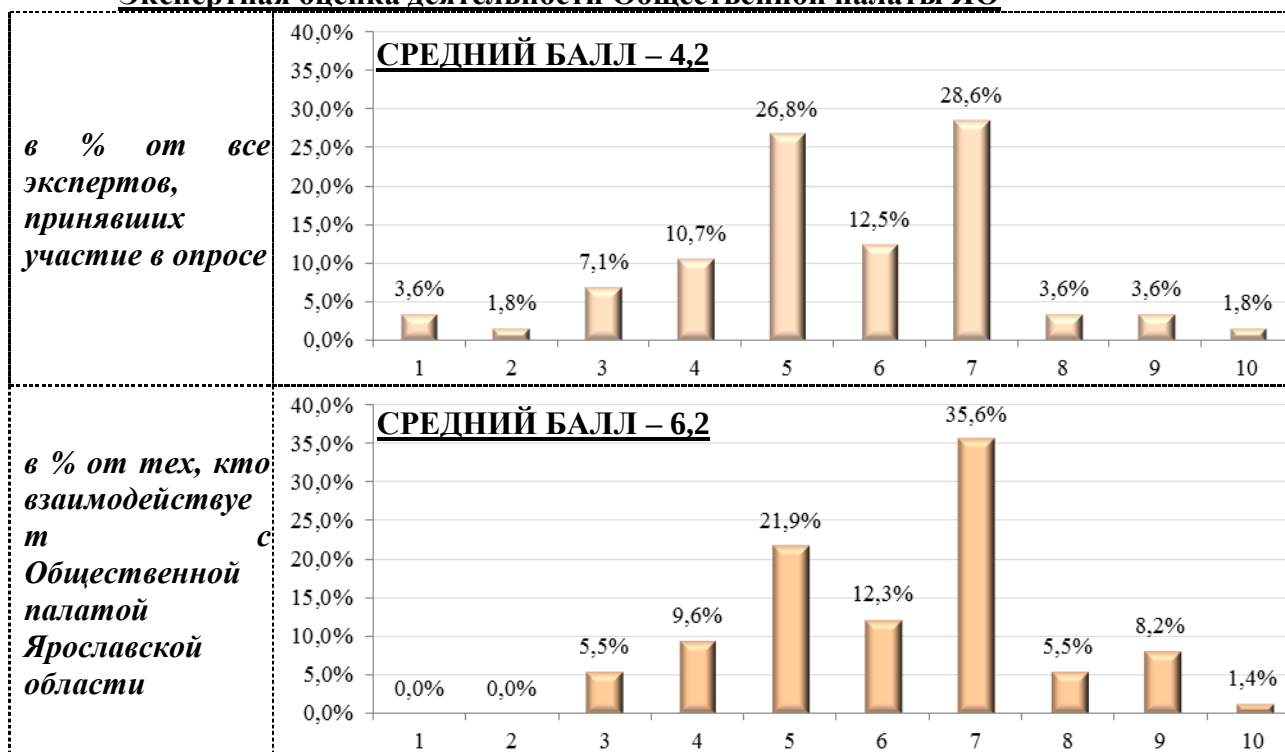
Чем заключается мотивация членов ОП ЯО:



Эффективность деятельности Общественной палаты Ярославской области второго созыва эксперты в целом оценили на 4,2 балла по десятибалльной шкале. Представители общественных и некоммерческих организаций, имеющие и/или реализовавшие общие проекты с ОП ЯО, оценили деятельность региональной общественной палаты второго созыва на 6,2 балла. Очевидно, что вторая оценка является более достоверной и

справедливой, поскольку здесь эксперты при выставлении балла основывались на реальных знаниях о работе ОП ЯО, а не на информации из СМИ и чужих доводах.

Экспертная оценка деятельности Общественной палаты ЯО



Согласно экспертному вопросу, общественные и некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность на территории Ярославской области, ожидают помощь от региональной общественной палаты. Прежде всего, они рассчитывают на содействие в выработке концепций решения различных жизненных проблем граждан (27,8%), консультативную и методическую поддержку (16,7%), а также на содействие в организации диалога с органами власти, другими НКО (11,1%) и на помощь в получении необходимой для их работы и развития информации от органов власти (11,1%).

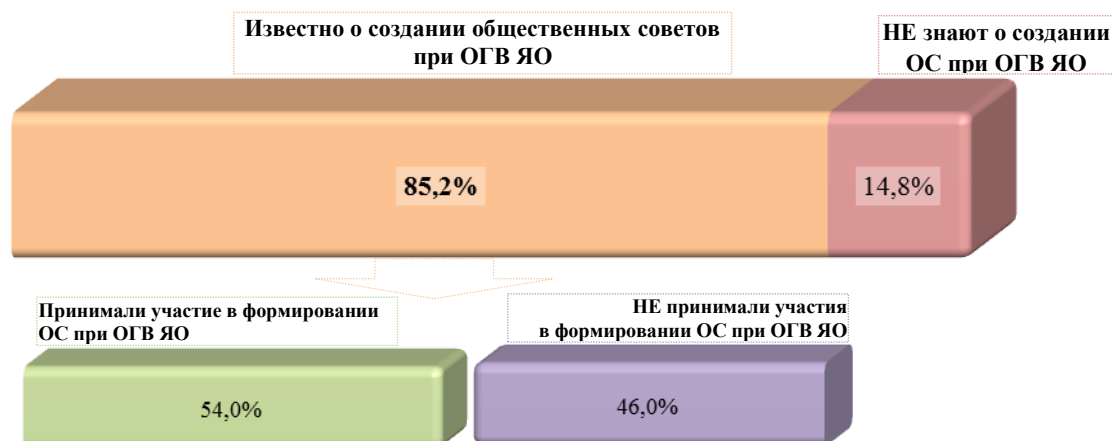
**Формы поддержки ОП ЯО общественных и некоммерческих организаций
(ТОП-10)**



Общественные советы при органах государственной власти Ярославской области

По состоянию на конец 2014 года о том, что при органах власти Ярославской области создаются общественные советы знают 85,2% экспертов – руководителей и сотрудников общественных и других некоммерческих организаций региона. Из них каждый второй принял личное участие в создании советов (54,0%).

Абсолютное большинство участников экспертного опроса ожидают от деятельности Общественных советов позитивные результаты (96,7%). Общественники надеются, что их создание поможет разработать экспертные решения по конкретным проблемам (31,7%) и решить актуальные проблемы региона (48,3%); поспособствует формированию института общественного контроля (43,3%) и публичных площадок для обсуждения проблем (36,7%); позволит определить мнение граждан и НКО о деятельности органов власти (36,7); поможет решить вопрос привлечения граждан (ОО и НКО) к выработке и реализации полномочий органов власти (36,7%); повлияет на кадровую политику органов власти (11,7%).



Оценка форм взаимодействия власти и некоммерческих организаций

Формы взаимодействия органов власти ЯО и некоммерческих организаций (общественных объединений) в 2014 году

В ходе опроса представители общественных организаций сообщили, что в 2014 году самыми распространенными формами взаимодействия органов власти ЯО и некоммерческих организаций стали публичные слушания (48,2%), обращения в органы власти (44,6%) и участие в консультативных/общественных советах при ОИВ (39,3%). Отдельно стоит обратить внимание на такой тип совместной работы власти и общественных организаций как гранты и субсидии для НКО. В 2014 году в данную форму взаимосвязи были включены, согласно экспертному опросу, 46,4% различных некоммерческих организаций Ярославской области.

В процедурах общественной экспертизы законодательства в 2014 году приняли участие 23,2% сотрудников общественных и некоммерческих организаций. Примерно столько же в работе Общественных палат (ЯО и/или МО) – 21,4%.

Реже всего в 2014 году власти и общественники вступали в диалог по вопросам экологии. Лишь 3,6% представителей некоммерческих организаций приняли участие в процедурах экологической экспертизы.

Сравнивая популярность форм взаимодействия власти и НКО в 2011 году и в 2014 году можно констатировать, что общественные и другие некоммерческие организации Ярославской области за три последних года прошли «специализацию» и своего рода профессионализацию взаимоотношений со структурами региональной и местной власти. Так, если в 2011 году общественники старались охватить и принять участие во всех возможных формах диалога с властью, о чем свидетельствует высокие показатели их вовлеченности в различные формы взаимодействия с властью («обращение в органы власти» - 70,9%, «участие в работе Общественных палат (ЯО или МО)» - 65,8%, «публичные слушания» - 63,3% и т.д.), то в 2014 году они концентрируют свои силы (специализируются) на одном или нескольких направлениях коммуникации с органами власти. Кроме этого, в 2011 году самыми популярными формами взаимодействия власти и НКО, по мнению общественников, были те, в которых доля участия представителей власти была минимальной. В 2014 году наблюдается совсем иная ситуация – в области популяризируются формы диалога власти и общественных организаций с примерно равной степенью их вовлеченности.

Динамика популярности форм взаимодействия власти и НКО в 2011-2014 гг.

	<i>По итогам 2011 года</i>	<i>По итогам 2012 года</i>	<i>По итогам 2014 года</i>
Публичные слушания	63,3%	46,4%	48,2%
Гранты и субсидии для НКО	40,5%	40,6%	46,4%
Обращение в органы власти	70,9%	43,5%	44,6%
Членство в консультативных и ОС при органах власти	55,7%	31,9%	39,3%
Общественная экспертиза законодательства	19,0%	10,1%	23,2%
Участие в Общественных палатах (ЯО или МО)	65,8%	47,8%	21,4%
Социальный заказ	13,9%	11,6%	10,7%
Правотворческая инициатива	16,5%	8,7%	8,9%
Экологическая экспертиза	8,9%	8,7%	3,6%
Другое	1,3%	4,3%	5,4%

Рейтинг форм взаимодействия власти и общественных объединений по степени достижения поставленных перед ними законодательством задач

Рейтинг эффективных форм взаимодействия власти и общественных объединений заметно отличается от рейтинга наиболее распространенных.

Во-первых: самым эффективным, с т.з. достижения поставленных законодательством задач, механизмом взаимодействия общественных объединений и власти в 2014 году, по мнению общественников, стали гранты и субсидии для НКО. Высокую эффективность данного вида взаимодействия власти и НКО отметили и его

участники и в целом общественники (3,9 балла и 3,8 балла соответственно). В рейтинге наиболее популярных форм данный вид взаимодействия занял 2 рейтинговое место.

Во-вторых: форма диалога власти и НКО по средствам участия в работе Общественных палат (Ярославской области или муниципальных образований) стала второй в рейтинге эффективности (средняя оценка 3,3 балла и среди тех, кто учувствовал в работе ОП и в целом от всех общественников). При том, что в рейтинге популярности (по итогам 2014 года) данный вид взаимодействия расположился лишь на 6 месте.

В-третьих: как уже отмечалось самым распространенным видом коммуникации НКО и власти в 2014 году стали публичные слушания, но их эффективность представители общественных объединений Ярославской области оценили лишь на 2,9 балла (участники публичных слушаний несколько выше оценили эффективность данного механизма – на 3,1 балла), что позволило занять данной форме взаимодействия лишь 5 место в рейтинге эффективности.

По остальным пунктам – механизмам взаимодействия власти и НКО, дисбаланс в оценках эффективности и степени распространенности и не столь значителен, а по некоторым вовсе отсутствует. Такие виды коммуникации как обращения в органы власти и членство в консультативных и общественных советах при ОВ заняли 3 и четвертое место в обоих рейтингах. Они хоть и оказались менее продуктивными и популярными, но все же средние оценки их эффективности фиксируются на значениях 3,2 (от всех участников опроса) и 3,1 (от всех участников опроса) соответственно, при уровне включенности 44,6 и 39,3% соответственно.

Эффективность самых непопулярных в 2014 году форм взаимодействия НКО и власти была низко оценена экспертами в целом. Так, эффект от реализации механизмов - социальный заказ, правотворческая инициатива и экологическая экспертиза в среднем был оценен экспертами на 2,5-2,6 балла по 5-ти балльной шкале. Стоит отметить, что общественники принявшие участие в мероприятиях общественной экспертизы и социального заказа выше оценивают их эффективность (на 3,5 балла и 3,0 балла соответственно).

Оценка достижения поставленных законодательством задач: по формам взаимодействия (динамика с 2011 по 2014 гг.):

	Средняя оценка По итогам 2011 года (балл, в расчете от всех участников опроса)	Средняя оценка По итогам 2012 года (балл, в расчете от всех участников опроса)	Средняя оценка По итогам 2014 года (балл) в расчете от тех, кто был участником конкретной формы взаимодействия	Распределение ответов экспертов по 5-й шкале, где «1» - формальная реализация, а «5» - эффективная реализация (в % от всех участников опроса)
Гранты и субсидии для НКО	3,4	3,4	3,9	2,2% 4,4% 20,0% 53,3% 20,0%
Участие в Общественных палатах (ЯО или МО)	3,5	3,8	3,3	5,0% 10,0% 40,0% 37,5% 7,5%

Обращение в органы власти	3,4	3,6	3,4	3,2	⇒	
Членство в консультативных и общественных советах при органах власти	3,3	3,1	3,3	3,1	⇒	
Публичные слушания	2,8	2,9	3,1	2,9	⇒	
Общественная экспертиза законодательства	2,4	2,0	2,6	2,7	⇒	
Экологическая экспертиза	2,1	2,2	3,5	2,6	⇒	
Социальный заказ	2,7	2,7	3,0	2,6	⇒	
Правотворческая инициатива	2,4	3,2	2,3	2,5	⇒	

На протяжении последних четырех лет, при изменении средних оценок эффективности (по достижению поставленных законодательством задач) различных механизмов взаимодействия власти и НКО, тройка наиболее эффективных остается без изменений – это гранты и субсидии НКО, участие в Общественных палатах (ЯО или МО) и обращение в органы власти.

Характер взаимодействия общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами в 2014 году

Взаимоотношения общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами носят различный характер. Например, самое большое взаимопонимание представители общественных организаций в 2014 году, как и в 2012 году, находили в коммуникации с другими НКО (50,0%) и СМИ (46,2%). В 2011 году и 2013 году некоммерческие организации чаще всего находили согласие при общении с населением.

Как и в 2013 году в 2014 году общественные и некоммерческие объединения, чаще всего не находили взаимопонимания с бизнес-структурами (в 2014 году на это указали 17,3% общественников). В 2012 году общественные организации реже всего находили понимание при общении со СМИ, а в 2011 году с государственными структурами.

В Ярославской области, по состоянию на конец 2014 года, не имеют опыта общения с государственными структурами лишь 2,0% общественников региона, с муниципальными структурами - 1,9%, бизнес-структурами – 13,5%, другими НКО – 9,3%, СМИ – 9,6% и населением – 5,7%.

В целом за четырехлетний период (с 2011 по 2014 год) общественные и некоммерческие организации стали реже контактировать с населением (в 2014 году 5,7% НКО вообще не имеют опыта взаимодействия с населением) и средствами массовой информации (10% со СМИ). Одновременно с этим, результаты экспертных опросов за период с 2011 по 2014 год, указывают на активизацию диалога между НКО и властью (региональной и местной), НКО и бизнес-структурами. Удивительно, но за последние четыре года более чем в два раза снизилась доля общественников указывающих на полное единение, солидарность (по различным вопросам) с населением (с 65,3% по итогам 2011 года до 26,4% по итогам 2014 года).

Характер взаимодействий в 2014 году общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами

	С полным взаимопониманием				Возникают отдельные моменты недопонимания				Сложно, как правило, не находим взаимопонимания				Не имеем опыта взаимодействия			
	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года
Государственными структурами	34,3%	35,8%	33,3%	28,0%	41,8%	45,3%	45,2%	56,0%	16,4%	11,3%	11,9%	14,0%	7,5%	7,5%	9,5%	2,0%
Муниципальными структурами	47,5%	36,8%	36,6%	31,5%	42,5%	45,6%	43,9%	59,3%	7,5%	14,0%	12,2%	7,4%	2,5%	3,5%	7,3%	1,9%
Бизнес-структурами	26,7%	14,3%	23,7%	23,1%	43,3%	44,9%	39,5%	46,2%	15,0%	14,3%	15,8%	17,3%	15,0%	26,5%	21,1%	13,5%
Другими НКО	54,1%	66,0%	50,0%	50,0%	34,4%	27,7%	40,0%	35,2%	1,6%	2,1%	2,5%	5,6%	9,8%	4,3%	7,5%	9,3%
СМИ	61,8%	56,1%	35,7%	46,2%	29,4%	22,8%	50,0%	28,8%	5,9%	15,8%	4,8%	15,4%	2,9%	5,3%	9,5%	9,6%
Населением, отдельными гражданами	65,3%	51,9%	51,2%	26,4%	30,7%	38,9%	44,2%	58,5%	4,0%	3,7%	2,3%	9,4%	0,0%	5,6%	2,3%	5,7%

В 2014 году различного рода поддержку общественные и некоммерческие организации Ярославской области чаще всего получали со стороны местных органов власти (87,5% экспертов сообщили о поддержке со стороны данных органов власти) и региональных органов власти (79,6%). Со стороны федеральных властных структур в 2014 году поддержку получили 39,2% общественников.

Одновременно с поддержкой часть общественных и других некоммерческих организаций в 2014 году испытали на себе давление со стороны органов власти различного уровня. Со слов общественников, давление, как правило, наблюдалось и ощущалось со стороны региональных органов власти (19,6%).

Практика сторонней поддержки и «давления со стороны» в деятельности общественных и некоммерческих организаций (по итогам 2014 года)

	Постоянно				Очень часто				Время от времени				Практически никогда				Никогда			
	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года
поддержку со стороны федеральных властных	5,9%	7,4%	5,1%	5,9%	14,7%	9,3%	15,4%	9,8%	33,8%	31,5%	17,9%	23,5%	25,0%	25,9%	25,6%	31,4%	20,6%	25,9%	35,9%	29,4%

структур																				
давление со стороны федеральных властных структур	9,2%	4,0%	5,0%	2,0%	0,0%	6,0%	2,5%	0,0%	23,1%	6,0%	2,5%	8,0%	20,0%	36,0%	35,0%	26,0%	47,7%	48,0%	55,0%	64,0%
поддержку со стороны региональных органов власти	23,6%	18,5%	12,2%	14,8%	23,6%	25,9%	26,8%	14,8%	37,5%	35,2%	39,0%	50,0%	5,6%	11,1%	7,3%	14,8%	9,7%	9,3%	14,6%	5,6%
давление со стороны региональных органов власти	1,5%	2,0%	2,4%	3,9%	3,0%	4,0%	4,9%	0,0%	25,8%	20,0%	4,9%	15,7%	22,7%	28,0%	41,5%	33,3%	47,0%	46,0%	46,3%	47,1%
поддержку со стороны местных органов власти	36,7%	29,3%	19,0%	17,9%	17,7%	15,5%	21,4%	32,1%	29,1%	31,0%	35,7%	37,5%	10,1%	12,1%	9,5%	8,9%	6,3%	12,1%	14,3%	3,6%
давление со стороны местных органов власти	1,5%	3,8%	2,4%	2,0%	4,5%	3,8%	0,0%	0,0%	23,9%	21,2%	16,7%	9,8%	22,4%	21,2%	21,4%	31,4%	47,8%	50,0%	59,5%	56,9%

Стоит отметить, что за последние четыре года (с 2011 по 2014 год), по мнению экспертов, снизилась поддержка общественных и других некоммерческих организаций со стороны федеральных властных структур. Одновременно с этим произошел рост числа получателей (НКО) помощи со стороны региональных и местных органов власти (здесь не затрагивается вопрос частоты предоставления помощи).

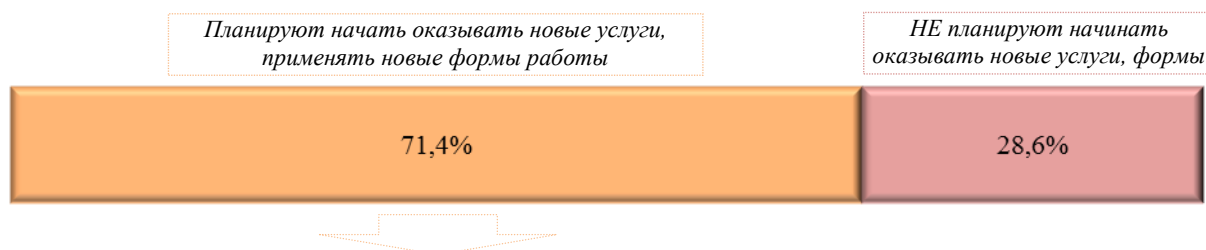
За указанный период, согласно данным экспертных опросов, во взаимодействии общественных объединений (НКО) и органов власти Ярославской области снизилось «давление со стороны федеральных властных структур» (в 2011 году не испытывали давление со стороны федеральных структур 47,7%, в 2014 году – 64,0%) и «давление со стороны местных органов власти» (в 2011 году не испытывали давление со стороны местных органов власти 47,8%, в 2014 году – 56,9%).

Перспективы и планы относительно дальнейшей работы общественной / некоммерческой организации

Перспективы:



Планы относительно новых направлений, услуг, форм работы:





Состояние гражданского общества и уровень развития институтов гражданского общества в Ярославской области в оценках населения и экспертов

А.В. Соколов

Настоящее исследование проведено с целью рассмотрения основных вопросов затрагивающих состояние гражданского общества в Ярославской области и его основных составляющих в январе-феврале 2015 года.

Задачи исследования:

- определить экспертное мнение относительно текущего состояния гражданского общества;
- определить уровень развития на территории Ярославской области различных форм гражданской активности;
- выявить отношение населения к деятельности общественных организаций и добровольческой помощи им;
- определить общественную и экспертную оценку развития различных форм гражданской активности (добровольчество, благотворительность);
- оценить уровень развития общественного контроля в Ярославской области и степень вовлеченности органов власти и некоммерческих общественных организаций (НКО) в его процедуры;
- определить степень и направления взаимодействия органов власти и НКО с Общественными палатами (в т.ч. ОПЯО), а также выявить основные точки, сферы и темы их соприкосновения;
- определить уровень информированности жителей Ярославской области о работе Общественных палат;
- определить уровень информированности представителей власти и общественников о деятельности Общественных советов при органах государственной власти Ярославской области, и их ожидания относительно результатов работы советов;
- выявить основные представления сотрудников органов власти и общественников об общественной палате, оценка её деятельности;
- определить характеристику взаимодействия власти и некоммерческих организаций (общественных объединений) в Ярославской области в 2014 году;

Источники данных:

- массовый опрос, проведенный в 29-30 января 2015 года среди жителей Ярославской области в возрасте 18 лет и старше. Опрос проводился методом (телефонного интервью) по мету жительства респондентов по заранее разработанной анкете. В опросе приняли участие 615 человек - представители различных социально-демографических групп проживающие в различных населенных пунктах Ярославской области;
- экспертный опрос, проведенный в декабре 2014 года среди представителей общественных и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Ярославской области. Всего в опросе приняли участие 62 эксперта – руководители и сотрудники 48 общественных и некоммерческих организаций Ярославской области;
- экспертный опрос, проведенный в декабре 2014 года среди сотрудников региональных и местных органов власти. К участию в опросе были привлечены представители 14-ти региональных органов государственной власти и структурных подразделений Правительства ЯО, а так же сотрудники администраций 15-ти муниципальных образований ЯО. Всего в опросе приняли участие 66 экспертов.

Гражданское общество сегодня: оценки экспертов

Согласно данным исследования, мнения представителей органов власти и общественников относительно сегодняшнего состояния гражданского общества в Ярославской области и процессов, происходящих в нем, существенно отличаются. Первые говорят о росте активности граждан, вторые акцентируют внимание на наличии в обществе деструктивных процессов (инертность, разобщенность). Основываясь на ответах экспертов можно констатировать: говорить о развитом и сформированном гражданском обществе в Ярославской области преждевременно.

Гражданское поведение. Уровень развития на территории Ярославской области различных форм гражданской активности и солидарности

Согласно результатам массового опроса населения, в Ярославской области имеют место нарушения законных прав граждан со стороны региональных и местных органов власти и они не редки. Положительный момент – в 69,1% случаев гражданам удается отстоять свои законные права либо полностью, либо частично. Данный факт является важной предпосылкой для мотивации к гражданскому участию.

Обобщенные средние оценки уровня развития в области добровольческого движения и благотворительности, выставленные представителями власти, общественниками и простыми гражданами за два последних года свидетельствуют о продуктивности совместной работы представителей власти, общественников и населения по их популяризации в обществе. Кроме этого, фиксируется высокий потенциал развития данных направлений гражданской активности в Ярославской области.

Настоящее исследование выявило интересную, но вполне ожидаемую закономерность: представители региональных органов власти оценивают гражданское поведение и уровень гражданской активности в регионе значительно позитивней, нежели остальные граждане и даже общественники.

Развитие Общественного контроля в регионе невысоко оценивается экспертами. Однако, за последний год произошел рост обобщенных средних оценок, характеризующих уровень его развития. Согласно полученным данным, в 2014 году сталкивались в своей работе с различными формами общественного контроля 44,6% региональных/муниципальных служащих и 53,2% общественников. Из четырех основных форм контроля в Ярославской области на данный момент наиболее распространены: общественная экспертиза и публичные (общественные) слушания.

Анализ данных, характеризующих отношение населения к общественным и др. некоммерческим организациям, позволяет говорить о том, что руководители и сотрудники общественных организаций находятся в некотором заблуждении относительно отношения населения к ним и их деятельности: сильно завышают число граждан испытывающих к ним и их деятельности доверие.

По мнению жителей Ярославской области, дальнейшему развитию гражданской активности в Ярославской области мешают, прежде всего, запрограммированность большинства современных граждан на индивидуализм и безразличие к общественным делам.

Деятельность общественных палат Ярославской области. Подробно о работе региональной общественной палаты. Общественные советы при органах власти ЯО

В Ярославской области о работе Общественных палат хорошо информированы представители власти и общественники, а вот среди простых жителей региона наблюдается низкая осведомленность по данному вопросу.

В регионе отмечается высокий уровень включенности профессиональных сообществ в работу Общественной палаты Ярославской области. Однако среди них нет четких и единых представлений о приоритетах региональной Общественной палаты, организации ее работы и мотивации её членов. Эффективность работы региональной

Общественной палаты второго созыва эксперты оценили на 4,9 балла (по 10-и балльной шкале).

Диалог между представителями органов региональной и местной власти и гражданским обществом по средствам общественных и других некоммерческих организаций

Общественные советы, сформированные при органах исполнительной власти региона, являются важной диалоговой площадкой. В Ярославской области позиция региональной власти по данному вопросу была таковой, что абсолютное большинство общественников были хорошо информированы об их создании, а половина из них приняли непосредственное участие в их формировании. От советов при органах исполнительной власти сами чиновники и общественники ожидают, прежде всего, помощи в решении наиболее насущных жизненных проблем граждан, проживающих на территории Ярославской области.

Среди других форм взаимодействия власти и НКО самыми распространенными в Ярославской области в 2014 году стали: публичные слушания (48,2%), обращения в органы власти (44,6%) и участие в консультативных/общественных советах при ОИВ (39,3%). Стоит обратить внимание на такой тип совместной работы власти и общественных организаций как гранты и субсидии для НКО. В 2014 году в данную форму взаимосвязи были включены 46,4% региональных и местных некоммерческих организаций Ярославской области. Наиболее эффективными формами взаимодействия власти и НКО экспертами (сотрудниками органов власти и общественниками) были признаны: общественная палата, обращения в органы власти, гранты и субсидии для НКО, членство в консультативных и общественных советах при органах власти.

В Ярославской области общественные и некоммерческие организации ведут активную работу по налаживанию конструктивных отношений с крупными профессиональными сообществами и органами власти. Однако их деятельность в данном направлении не всегда приносит положительный результат. Например, самое большое взаимопонимание представители общественных организаций в 2014 году, как и в 2012 году, находили в коммуникации с другими НКО (50,0%) и СМИ (46,2%). С непониманием представителям НКО, как правило, приходилось сталкиваться на переговорах и совместной работе с бизнес-структурами (в 2014 году на это указали 17,3% общественников). В целом за четырехлетний период общественные и некоммерческие организации стали реже контактировать с населением и средствами массовой информации, больше - с властью и бизнес-структурами.

Некоммерческие организации Ярославской области получают помощь от органов власти различных уровней. Наряду с поддержкой часть общественных и других некоммерческих организаций в 2014 году испытали на себе административное давление.

Общие закономерности развития гражданского общества и гражданской активности в Ярославской области

1. Гражданское общество сегодня: оценки экспертов

Детерминанты качественной характеристики сегодняшнего состояния гражданского общества (в ответах представителей органов власти и НКО)

Вопрос о сегодняшнем состоянии гражданского общества в Ярославской области был задан двум группам экспертов находящимся по разные, можно сказать противоположные стороны социума, – представителям власти и представителям общественных и других некоммерческих организаций. Первые смотрят на общество «сверху», вторые наблюдают за ним изнутри.

Сопоставительный анализ результатов экспертных опросов говорит о наличии заметно отличающихся взглядов чиновников и общественников на состояние гражданского общества в регионе. Так, представители органов региональной и местной власти обрисовали более радужную картину, чем общественники. Они сделали упор на такое присущее, по их мнению, ярославскому социуму свойство как «рост активности» (24,0%). Чиновники говорили и о создании и работе механизмов взаимодействия власти и общества (12,0%), что также является одним из проявлений активности граждан. Не забыли упомянуть представители власти о негативных сторонах гражданского общества в области, однако мнение по ним было не столь консолидированным. В их числе самые упоминаемые – «инертно» (20,0%) и «находится на стадии формирования» (16,0%). При этом, «находится на стадии формирования» - это скорее нейтральная характеристика гражданского общества, чем отрицательная.

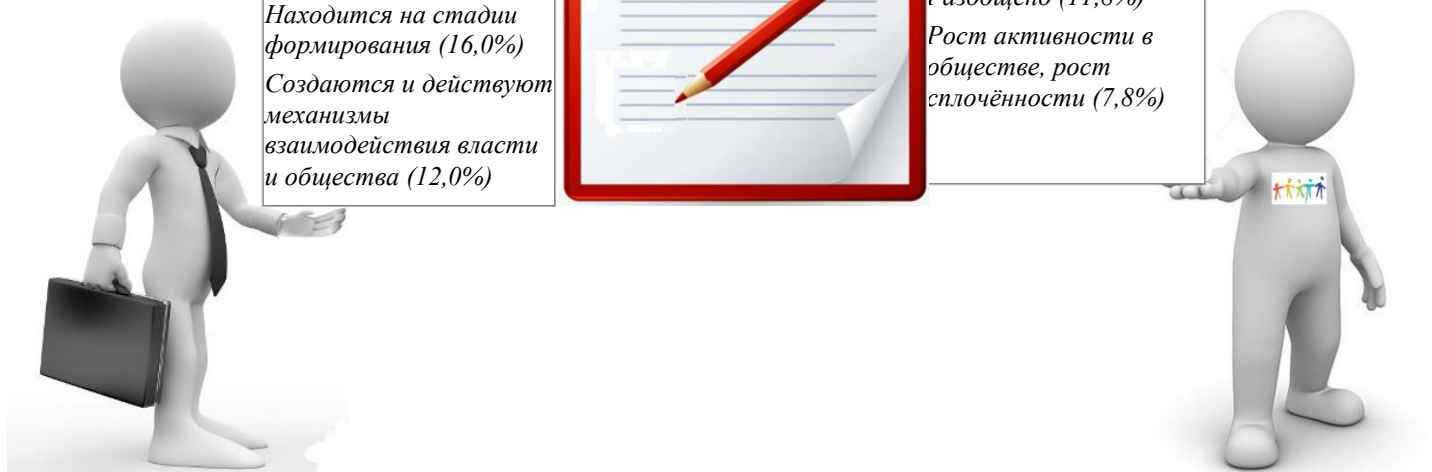
ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ЯО

Наблюдается рост активности (24,0%)
Инертно (20,0%)
Находится на стадии формирования (16,0%)
Создаются и действуют механизмы взаимодействия власти и общества (12,0%)

Какие Вы видите особенности текущего состояния гражданского общества в Ярославской области?

ОБЩЕСТВЕННИКИ АКТИВИСТЫ

Инертно (29,4%)
Находится на стадии формирования (21,6%)
Разобщено (11,8%)
Рост активности в обществе, рост сплочённости (7,8%)



Представители региональных и местных общественных и НКО организаций, характеризуя текущее состояние гражданского общества в Ярославской области, сделали акцент на деструктивных и опасных процессах присущих ему. Общественники, будучи в постоянном и неразрывном взаимодействии с населением, акцентировали внимание на инертности общества (29,4%) и его разобщённости (11,8%). Еще 21,6% заявили, что гражданское общество в Ярославской области находится на

стадии формирования. О росте активности и сплоченности упомянули лишь 7,8% экспертов – представителей некоммерческих организаций.

Основываясь на ответах экспертов можно констатировать, что о развитом и сформированном гражданском обществе в Ярославской области говорить еще рано.

2. Гражданское поведение. Уровень развития на территории Ярославской области различных форм гражданской активности и солидарности

Гражданское общество процветает только тогда, когда есть общественные организации и активные, инициативные граждане, т.е. тогда когда общественные организации полностью интегрированы в социум, а гражданская активность могла рассчитывать на помощь и организационные возможности некоммерческих организаций.

2.1 Практика проявления гражданской активности жителей Ярославской области при нарушении их законных прав

Согласно результатам массового опроса, 45,9% жителей Ярославской области в той или иной мере сталкивались с ситуациями, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти. Из них: лично оказались в такой ситуации – 31,4%, в такое положение попали знакомые – 10,1%, еще 4,4% просто слышали о таких случаях в целом. Чаще, чем остальным свои законные права приходится защищать ярославцам (36,6%) и жителям сельских населенных пунктов (31,9%).

В Ярославской области ситуации с нарушением прав граждан, как правило, возникают в сферах: жилищно-коммунального хозяйства (60,9%), трудовых прав (25,3%) и здравоохранения (24,5%).

Полностью либо частично отстоять свои законные права удалось 69,7% жителям Ярославской области, оказавшихся в ситуации, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти, сообщили, что им или их знакомым удалось.

Никогда не слышали о ситуациях, когда гражданам нужно было защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти 41,0% респондентов.



2.2. Институт добровольчества: средняя оценка уровня развития в ЯО по итогам 2014 года (представители власти, общественных объединений и населения в целом)

Вопрос, касающийся оценки уровня развития движения добровольчества в Ярославской области (по итогам 2014 года) выявил различия в ответах чиновников, общественников и простых граждан.

Представители региональных и местных органов власти оценили современный уровень развития добровольчества в Ярославской области в среднем на 5 баллов (по десятибалльной шкале, где 1 – практически отсутствует, 10 – максимальное развитие) – это самая позитивная оценка из выставленных экспертами и гражданами.

Нынешнему развитию добровольчества региональные общественники в среднем поставили оценку 4,6 балла (по десятибалльной шкале). Еще более критично оценили развитие данной формы гражданской активности простые жители области – ср. оценка составила 4,1 балла (по десятибалльной шкале).

В целом, эксперты и население оценили нынешнее развитие института добровольчества в Ярославской области на 4,6 балла (по десятибалльной шкале).



Динамика средних оценок фиксирует рост поддержки среди населения региона добровольческих инициатив и развития добровольчества в качестве социального явления. Так, по итогам 2013 года, представители региональных и местных органов власти и представители общественных объединений одинаково оценили уровень развития добровольчества в Ярославской области – на 4,2 балла (по 10-ти балльной шкале).

Мобилизация добровольческих ресурсов в условиях чрезвычайной ситуации, как важнейшая составляющая потенциала развития добровольчества в Ярославской области

Массовый опрос жителей Ярославской области, показал, что добровольческое движение в Ярославской области имеет высокий потенциал развития. Так, порядка 93% населения региона имеют установку на безвозмездные гражданские действия в условиях крупных чрезвычайных ситуаций (техногенная катастрофа, природный катаклизм, сильный пожар и пр.): готовность организовать массовые гражданские акции, участвовать в них, пожертвовать денежные средства для помощи пострадавшим людям. Следует уточнить, что 9% из них готовы помогать в условиях ЧС только близким и знакомым.

Лишь 2,9% респондентов усомнились в том, что стали бы принимать участие в ликвидации последствий катастрофы. Еще 3,7% затруднились ответить на соответствующий вопрос.



2.3. Благотворительность: средняя оценка развития в ЯО по итогам 2014 года (представители власти, общественных объединений и населения в целом)

Степень развития благотворительности (благотворительной активности) в Ярославской области оценивается представителями региональных и местных органов власти с одной стороны и общественниками и гражданами с другой стороны по-разному. Разброс средних оценок оказался существенным – 1,0 балл.

Оценивая текущий уровень благотворительной активности в регионе, чиновники разного уровня в ходе экспертного опроса были склонны ставить оценку чуть выше средней, в результате обобщенный ср. балл составил - 5,5 из 10-и возможных. Здесь их оценка опять оказалась наиболее высокой среди участников исследования.

Общественники оказались более сдержаны в оценках благотворительной активности жителей Ярославской области – обобщенный средний оценка балл составил - 4,8 (по десятибалльной шкале). Самые низкие баллы поставили простые граждане - обобщенная средняя оценка 4,5 балла.



Анализ динамики средних оценок уровня развития благотворительности в Ярославской области за два последних года констатирует рост популярности среди населения региона данной формы гражданской активности.

Популярные формы благотворительности среди жителей Ярославской области

Согласно результатам опроса жителей Ярославской области, каждый из них в течение своей жизни хоть раз оказывал и/или оказывает бескорыстную помощь нуждающимся людям. При этом, самый распространенный вид благотворительности заключается в жертвовании денежных средств социально-незащищенным категориям населения (нищим, инвалидам и т.д.) – 62,4%. Это вполне объясняется низкой трудозатратностью данного вида благотворительности – «не нужно никуда идти, а просто подай милостыню или переведи денежные средства на счет».

Порядка 40% жителей Ярославской области хоть раз в жизни, но относили старые вещи в детские дома и дома престарелых. Примерно столько же вносили добровольные пожертвования в религиозных учреждениях.



В ходе исследования выяснилось, что каждый четвертый житель Ярославской области либо был донором, либо является им и сейчас – 25,5%. Этот показатель соответствует среднему показателю по России (СПРАВОЧНО: по данным ФОМ на 08.06.2014 сдавали кровь более одного раза 27,0% россиян³).

Каждый пятый респондент сообщил о своем участии в помощи пострадавшим от чрезвычайных происшествий в других регионах или государствах (20,7%). Финансовую помощь различным фондам помощи бездомным животным оказывали 11,9% жителей Ярославской области.

Практика благотворительности жителей Ярославской области не ограничиваются выбором одной из форм благотворительности, как правило, помогают чем могут в конкретный момент.

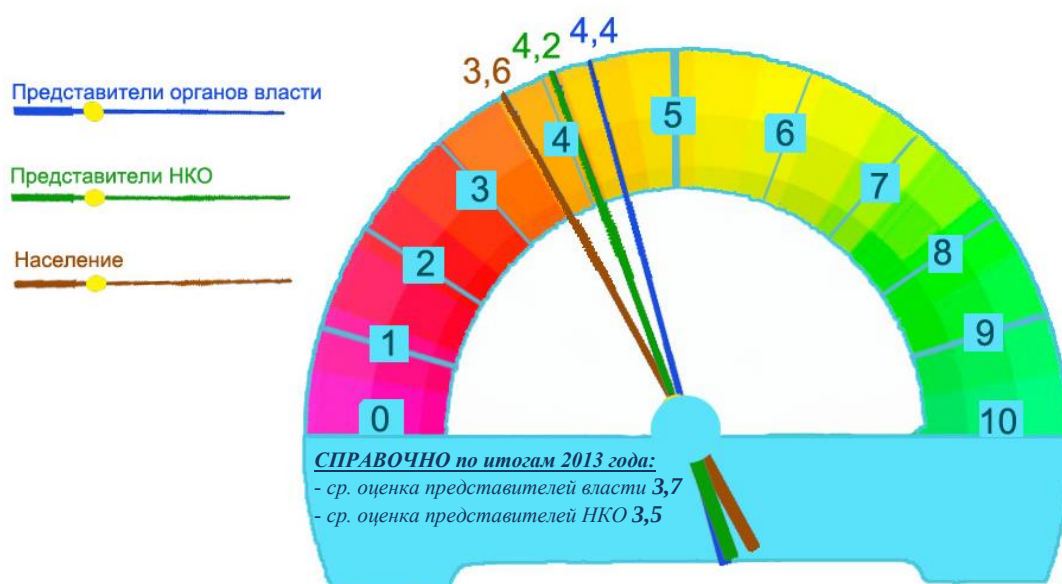
В Ярославской области наблюдается хорошая социальная атмосфера, условия и перспектива для дальнейшего развития благотворительной активности.

2.4. Общественный контроль, как форма гражданской активности: оценка уровня развития по итогам 2014 год

³Сколько россиян были донорами? И сколько готовы стать? URL: <http://fom.ru/Zdorove-i-sport/11565>

Общественный контроль залог роста эффективности деятельности органов регионального и местного уровня. Включенность граждан в процедуры общественного контроля не только повышает уровень доверия населения власти, но и обеспечивает развитие общества и его устойчивость.

Эксперты и простые жители Ярославской области невысоко оценивают нынешний уровень развития института общественного контроля в регионе. Однако и здесь усматривается определенная закономерность. Традиционно наиболее высокие оценки выставлялись представителями региональных и местных органов власти, низкие – населением. В результате обобщенная средняя оценка нынешнего уровня развития Общественного контроля у первых составила 4,4 балла (по десятибалльной шкале), у вторых – 3,6 балла. Общественники, как всегда более умеренны в оценках – средняя обобщенная оценка составила 4,2 балла.



Данные экспертных опросов (чиновников и общественников) показывают, что за последний год произошел рост обобщенных средних оценок характеризующих уровень развития Общественного контроля в Ярославской области.

Степень включенности представителей органов власти и НКО в различные формы Общественного контроля

В ходе опроса экспертов - представителей органов региональной и местной власти, а также представителей общественных и др. НКО попросили рассказать о личном опыте участия в процедурах Общественного контроля.

Итак, согласно полученным данным, в 2014 году сталкивались в своей работе с различными формами общественного контроля 44,6% региональных/муниципальных служащих и 53,2% общественников. На вопрос: «С какими формами общественного контроля Вы сталкивались в своей работе?» общественники указывали конкретные примеры, в то время как представители региональных органов власти чаще говорили о том, в рамках взаимодействия с какими социальными институтами происходило их участие в процедурах Общественного контроля. Из четырех основных форм контроля в Ярославской области на данный момент наиболее распространены – общественная экспертиза и публичные (общественные) слушания.

В связи с тем, что процедуры общественного контроля обращены в сторону работы региональных и местных органов власти к их представителям возник вопрос, напрямую характеризующий эффективность указанного социального инструмента – позволяющий определить процент исполнения рекомендаций, выработанных в ходе процедур

общественного контроля. Среди чиновников, столкнувшихся в своей работе с общественным контролем, половина учли его результаты полностью - 52,9%, частично - 47,1%. Среди тех, кто «скорее» сталкивался с общественным контролем в своей работе, заявили, что его результаты были учтены полностью 44,4%, учтены частично - 33,3%; результаты контроля учитываются редко - 11,1%, столько же не приняли в расчет результаты общественного контроля.



Распространенные формы участия представителей органов власти ЯО в процедурах общественного контроля (по итогам 2014 года)



Распространенные формы участия общественников в процедурах общественного контроля в 2014 году



2.5 Общественные и некоммерческие организации: социальное доверие

Общественные/некоммерческие организации и инициативные граждане составляют единое целое и имеют сильные связи между собой. Сильные общественные организации основа сильного гражданского общества. Без широкой базы поддержки и доверия граждан некоммерческие объединения могут существовать, но без нее они не имеют реальной возможности создать институциональную структуру – основу гражданского общества.

Замер показателя доверия населения общественным и некоммерческим организациям выявил существенное расхождение между значением данного показателя декларируемым рядовыми гражданами и представителями общественных объединений. Так, со слов большинства экспертов-общественников, граждане относятся к некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории ЯО, хоть и с настороженностью, но при этом с преобладанием положительных эмоций: 3,3% экспертов заявили - «население доверяет полностью некоммерческим организациям», еще 75,0% «население скорее доверяет, чем нет». В это же самое время, в ходе массового

опроса о доверии общественным объединениям говорили 43,4% респондентов (в полтора раза меньше значения). Причем из них лишь 14,8% заявили о полном доверии данным организациям, а 28,6% только о частичном («скорее доверяю, чем нет»).

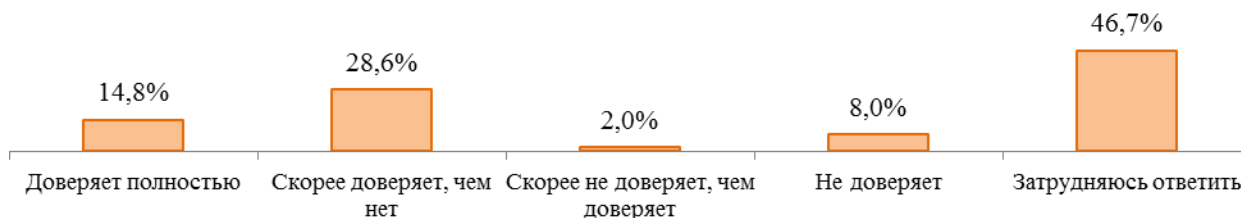
Поддержать деятельность Общественных организаций, некоммерческих организаций и инициативных групп реальными делами безвозмездно еще менее готовы жители Ярославской области – 34,2%. Среди причин общественной пассивности (отказа от добровольчества) доминируют две – возраст (27,1%) и занятость людей работой и своими насущными проблемами (22,9%). Каждый десятый из тех, кто отказывается от участия в добровольчестве, ссылается на отсутствие материальной (финансовой) выгоды от данного вида деятельности (11,5%). Практически столько же респондентов объяснили свою безучастность в работе общественных организаций отсутствием у них финансовых возможностей (9,7%).

Опираясь на имеющиеся данные, можно сказать, что руководители и сотрудники общественных организаций находятся в некотором заблуждении относительно отношения населения к ним и их деятельности.

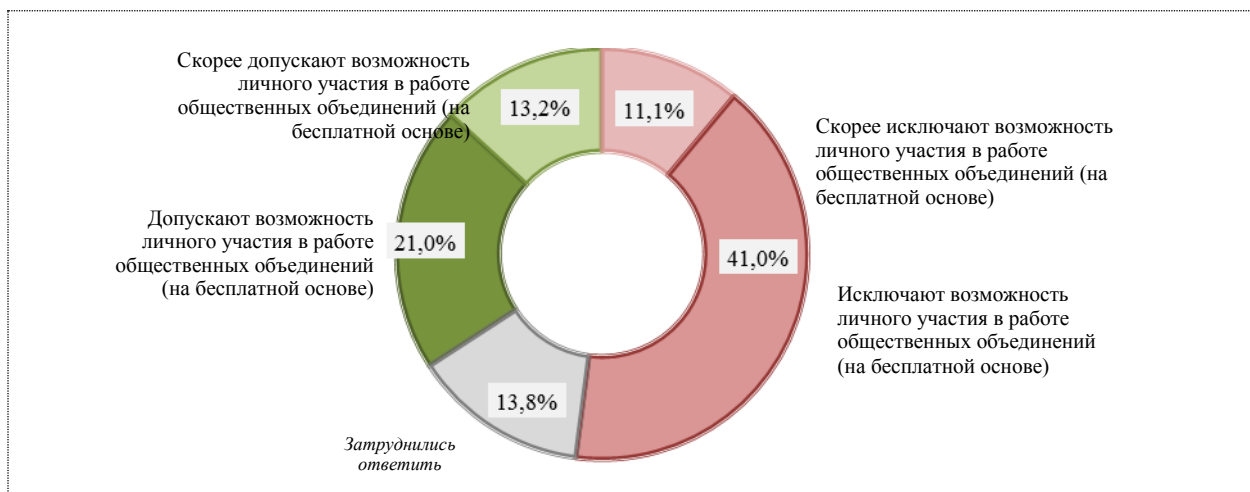
Представители НКО о доверии населения к ним и их деятельности



Жители Ярославской области о доверии НКО



Жители Ярославской области о готовности лично бесплатно работать в общественных объединениях, некоммерческих организациях, инициативных группах и др.



2.6 Барьеры на пути роста числа участников общественной жизни в Ярославской области (по мнению граждан)

Гражданское общество характеризует всю совокупность разнообразных форм гражданской активности, о которой так часто в ходе экспертного опроса упоминали чиновники, и редко говорили общественники.

Опрос, проведенный среди жителей Ярославской области, позволил определить препятствия и барьеры на пути роста активности граждан в общественной жизни.

По мнению жителей Ярославской области, развитию гражданской активности препятствуют индивидуализм и популярность среди населения принципа жизни «каждый сам за себя» (44,6%). Столько же подчеркнули, что развитию гражданской активности мешает не только индивидуализм, но и безразличие граждан к общественным делам (44,3%). Таким образом, основными причинами низкого участия граждан в общественной жизни являются внутренние установки, сформировавшиеся под влиянием внешней социально-экономической и общественно-политической среды, а также под воздействием ценностей культивируемых в СМИ и кинопродуктах.

Еще одной важной проблемой, мешающей развитию общественной активности, стала нехватка свободного времени (37,5%). Здесь скорее подразумевается невозможность сочетать общественную работу с личной и профессиональной сферой жизни. Каждый третий респондент, полагает, что развитию гражданской активности на территории Ярославской области мешает неверие в возможность оказать влияние на принятие решения и низкий уровень доверия органам власти (37,5% и 36,0% соответственно). На отсутствие организации гражданских действий пожаловались 28,2% участников опроса. По их мнению, это важный фактор, без которого невозможно дальнейшее развитие гражданской активности в Ярославской области.



Жители Ярославской области называли еще ряд барьеров мешающих развитию гражданской активности, но мнения по ним были менее консолидированными.

3 Деятельность общественных палат Ярославской области. Подробно о работе региональной общественной палаты. Общественные советы при органах власти ЯО

Перейдем к общественному институту, в котором благодаря активному диалогу заинтересованных сторон, в том числе представителей власти и гражданских активистов решаются либо снижается острота противоречий, проблем: Общественной палате. Общественная палата в силу своего заложенного законом фундамента имеет право участвовать в обсуждении некоторых важных вопросов, НПА и располагает средствами для сбора и предоставления информации, что делает её еще более важным социальным инструментом.

3.1 Практика взаимодействия с Общественными палатами (МР, ЯО, РФ), информированность населения о их работе

В Ярославской области в 2014 году с деятельностью Общественных палат столкнулись 73,8% чиновников регионального и местного уровня и 71,2% общественных и др. некоммерческих организаций региона.

Однако, если профессиональные сообщества и представители власти не только хорошо знают об Общественных палатах, но и активно включаются в их работу, то среди жителей Ярославской области лишь 22,1% слышали о деятельности Общественных палат (РФ, ЯО, МО). Причем осведомленность населения ограничивается Федеральной Общественной палатой и региональной (43,2% и 39,2% соответственно). Кроме этого, в ходе исследования многие участники опроса – простые граждане путали Общественную палату с различными органами власти, их подразделениями и структурами (например: счетной палатой).

По состоянию на 2014 год:

Сталкивались с
работой Общественных
палат (ЯО, МР, РФ)
73,8%
представителей
региональных и
местных органов
власти



Сталкивались с
работой Общественных
палат (ЯО, МР, РФ)
71,2%
представителей
общественных и других
некоммерческих
организаций ЯО

22,1% жителей Ярославской области слышали о деятельности общественных палат (ЯО, МР, РФ)

3.2 Уровень включенности, знания и представления различных социальных групп (представители власти, НКО, население в целом) проживающих на территории Ярославской области о региональной Общественной палате

С региональной Общественной палатой, взаимодействуют 59,1% сотрудников региональных/местных органов власти и 69,5% общественных/др.некоммерческих организаций Ярославской области. Высокий уровень включенности профессиональных сообществ в работу Общественной палаты подтверждает активность её деятельности в регионе.

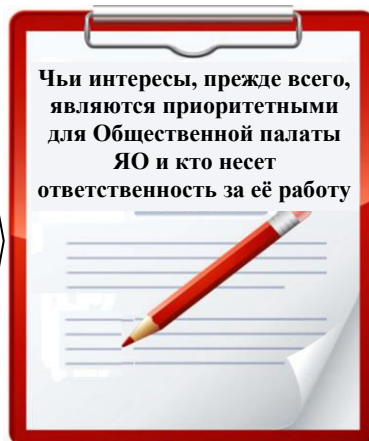
Взаимодействуют с
общественной палатой ЯО:

59,1% чиновников

69,5% общественников



Чьи интересы, прежде всего,
являются приоритетными
для Общественной палаты
ЯО и кто несет
ответственность за её работу



Интересы:

1. Населения (27,2%)
2. Личные (23,1%)
3. Власти (19,7%)
4. Бизнеса (17,6%)
5. З/О (49,4%)

Мотивация работы членов ОП ЯО:

1. Мотивации нет (37,1%)
2. Возможность получения финансирования (24,1%)
3. Статус (23,6%)
4. Возможность решения актуальных проблем (17,4%)
5. Возможность обсудить проблему на публичной площадке (14,1%)
6. Возможность лоббирование интересов своей орг-ции (12,8%)
7. З/О (11,2%)

Интересы:

1. Населения (75,8%)
2. Власти (37,9%)
3. Личные (15,2%)
4. Бизнеса (15,2%)
5. З/О (9,1%)

Ответственность:

1. Члены ОП ЯО (73,0%)
2. ДОС ЯО (28,6%)
3. Губернатор (15,9%)
4. Профильный зам. Губернатора (9,5%)
5. НКО (6,3%)



Интересы:

1. Населения (71,2%)
2. Власти (33,9%)
3. Личные (11,9%)
4. Бизнеса (8,5%)
5. З/О (18,6%)

Ответственность:

1. Члены ОП ЯО (75,4%)
2. ДОС ЯО (29,8%)
3. Профильный зам. Губернатора (17,5%)
4. Губернатор (5,3%)
5. НКО (1,8%)

Мотивация работы членов ОП ЯО:

1. Возм-ть решения актуальных проблем (58,6%)
2. Возм-ть обсудить проб-у на пуб-ой площадке (50,0%)
3. Статус (27,6%)
4. Возм-ть лоббирование интересов своей орг-ции (17,2%)
5. Возм-ть получения финансирования (3,4%)
6. Мотивации нет (1,7%)



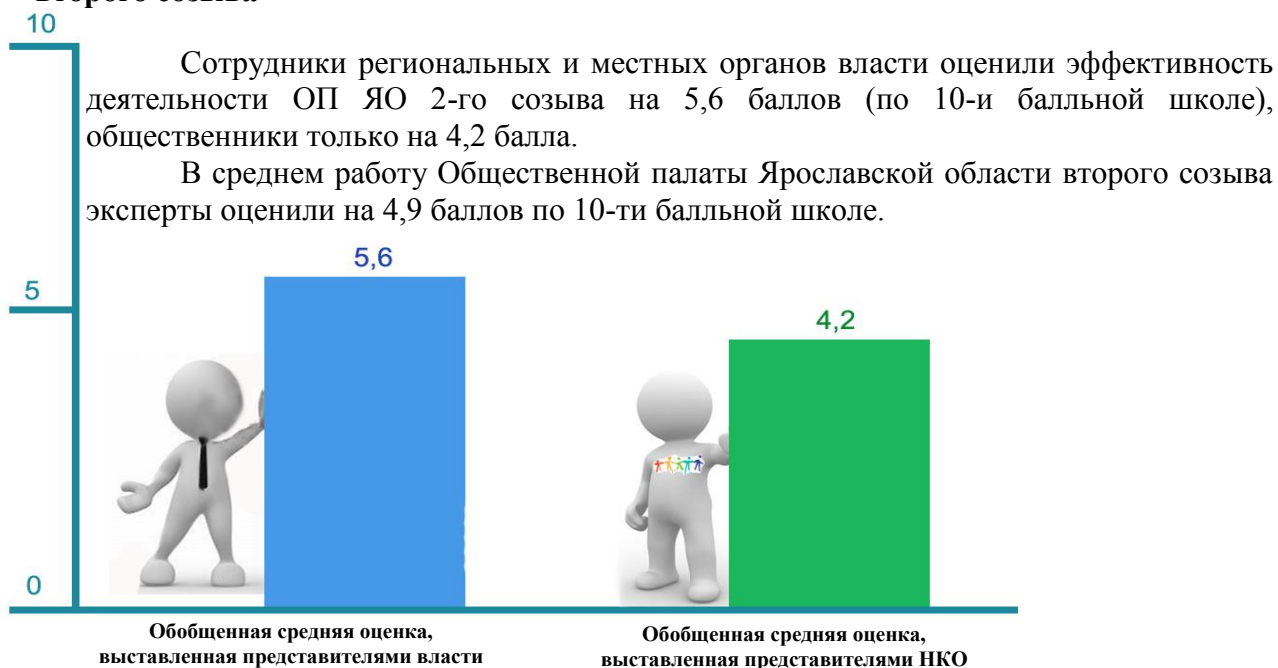
Среди чиновников, общественников и простых жителей Ярославской области бытуют различные, зачастую и диаметрально противоположные мнения относительно основных направлений и организации её работы.

Абсолютное большинство сотрудников региональных/местных органов власти и НКО заявили, что для ОП ЯО приоритетны, в первую очередь, интересы населения (75,8% и 71,2% соответственно), а уж потом власти, личные и бизнеса. Несколько другого мнения по данному вопросу придерживаются простые жители региона. Во-первых, большая их часть просто не знает ответа на соответствующий вопрос, а во-вторых, среди остальных ответов с небольшим разрывом доминируют варианты ответа «интересы населения» (27,2%) и «личные интересы» (23,1%).

Говоря о мотивах работы членов региональной Общественной палаты, большинство простых жителей Ярославской области априорно убеждены, что ими движут меркантильные интересы: возможность получения финансирования (24,1%), статус (23,6%), возможность лоббирования интересов своей организации (12,8%). Большинство представителей НКО хорошо информированных о работе ОП ЯО и, как правило, взаимодействующих с ней в объяснении их мотивации её членов делали упор на их позитивные внутренние побуждения - возможность решения актуальных проблем (58,6%), обсуждение конкретных проблем на публичной площадке (50,0%).

Структуры распределения ответов представителей власти и НКО на вопрос о том, кто же несет ответственность за работу ОП ЯО, практически идентичны, но есть одно важное отличие и оно связано с различным их восприятием роли профильного заместителя Губернатора в работе ОП ЯО. Общественники чаще чиновников говорили, что именно он является ответственным за деятельность ОП ЯО. Простым гражданам соответствующий вопрос не задавался.

3.3 Экспертная оценка работы общественной палаты Ярославской области второго созыва



4 Диалог между представителями органов региональной и местной власти и гражданским обществом по средствам общественных и других некоммерческих организаций

4.1 Общественные советы при органах исполнительной власти Ярославской области, новая форма диалога власти и общества

Общественные советы при органах исполнительной власти это относительно новый социальный институт, о котором хорошо известно абсолютному большинству представителей региональных/местных органов власти (87,3%) и представителям общественных/некоммерческих организаций (85,2%).

В формировании советов при органах власти в 2014 году приняли участие 49,2% некоммерческих организаций Ярославской области. В регионе отмечается высокий уровень включенности и заинтересованности активных граждан в создании Общественных советов. Профессиональные сообщества и региональная/местная власть возлагают на них большие надежды. От советов при органах исполнительной власти они ожидают, прежде всего, помощи в решении наиболее насущных жизненных проблем граждан, проживающих на территории Ярославской области.

О создании общественных советов при органах власти осведомлены:

87,3% сотрудников региональных и местных органов власти

85,2% представителям региональных и местных общественных и других НКО

Участвовали в формировании общественных советов при органах государственной власти Ярославской области:

49,2% представителей региональных и местных общественных и других НКО

ОЖИДАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ И НКО ОТНОСИТЕЛЬНО БУДУЩИХ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА:

ОЖИДАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ



ОЖИДАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НКО



4.2 Популярность и эффективность различных форм взаимодействия власти и некоммерческих организаций

Популярность

В результате экспертного опроса представителей общественных объединений выяснилось, что 2014 году самыми распространенными в Ярославской области формами взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций стали публичные слушания (48,2%), обращения в органы власти (44,6%) и участие в консультативных/общественных советах при ОИВ (39,3%). Отдельно стоит обратить внимание на такой тип совместной работы власти и общественных организаций как гранты и субсидии для НКО. В 2014 году в данную форму взаимосвязи были включены 46,4% региональных и местных некоммерческих организаций Ярославской области. В процедурах общественной экспертизы законодательства в 2014 году приняли участие 23,2% сотрудников общественных и некоммерческих организаций. Примерно столько же в работе Общественных палат (ЯО и/или МО) – 21,4%.

Реже всего в 2014 году власти и общественники вступали в диалог по вопросам экологии. Лишь 3,6% представителей некоммерческих организаций приняли участие в процедурах экологической экспертизы.

Динамика популярности форм взаимодействия власти и НКО в 2011-2014 гг.

	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2014 года
Публичные слушания	63,3%	46,4%	48,2%
Гранты и субсидии для НКО	40,5%	40,6%	46,4%
Обращение в органы власти	70,9%	43,5%	44,6%
Членство в консультативных и ОС при органах власти	55,7%	31,9%	39,3%
Общественная экспертиза законодательства	19,0%	10,1%	23,2%
Участие в Общественных палатах (ЯО или МО)	65,8%	47,8%	21,4%
Социальный заказ	13,9%	11,6%	10,7%
Правотворческая инициатива	16,5%	8,7%	8,9%
Экологическая экспертиза	8,9%	8,7%	3,6%
Другое	1,3%	4,3%	5,4%

Сравнивая популярность форм взаимодействия власти и НКО в 2011 году и в 2014 году можно констатировать, что общественные и другие некоммерческие организации Ярославской области за три последних года прошли «специализацию» и своего рода профессионализацию взаимоотношений со структурами региональной и местной власти. Так, если в 2011 году общественники старались охватить и принять участие во всех возможных формах диалога с властью, о чем свидетельствуют высокие показатели их вовлеченности в различные формы взаимодействия с властью («обращение в органы власти» - 70,9%, «участие в работе Общественных палат (ЯО или МО)» - 65,8%, «публичные слушания» - 63,3% и т.д.), то в 2014 году они концентрируют свои силы

(специализируются) на одном или нескольких направлениях коммуникации с органами власти. Кроме этого, в 2011 году самыми популярными формами взаимодействия власти и НКО, по мнению общественников, были те, в которых доля участия представителей власти была минимальной. В 2014 году наблюдается совсем иная ситуация – в области популяризируются формы диалога власти и общественных организаций с примерно равной степенью их вовлеченности.

Эффективность:

По итогам 2014 года, наиболее эффективными формами взаимодействия власти и НКО экспертами (сотрудниками органов власти и общественниками) были признаны:

- общественная палата,
- обращения в органы власти,
- гранты и субсидии для НКО,
- членство в консультативных и общественных советах при органах власти

Из них самой эффективной для сотрудников региональной и местной власти стала Общественная палата, для общественников - гранты и субсидии для НКО.

Средние обобщенные оценки эффективности различных форм взаимодействия власти и НКО (по 5-ти балльной шкале):

	Средняя оценка представителей <u>власти</u> По итогам 2014 года (балл)	Средняя оценка представителей <u>НКО</u> По итогам 2014 года (балл)
Общественная палата	3,8	3,3
Обращение в органы власти	3,6	3,2
Гранты и субсидии для НКО	3,5	3,8
Членство в консультативных и общественных советах при органах власти	3,4	3,1
Публичные слушания	3,1	2,9
Социальный заказ	3,0	2,6
Общественная экспертиза законодательства	2,6	2,7
Правотворческая инициатива	2,5	2,5
Экологическая экспертиза	2,4	2,6

В целом, деятельность общественных организаций и других НКО приносит пользу органам региональной и местной власти – в этом уверены 95,5% чиновников. Польза заключается, прежде всего, в информировании граждан (25,0%), помощи в решении проблем местного значения (20,5%) и участии организации и проведении различных мероприятий и проектов (20,5%).

4.3 Характер взаимодействия общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами в 2014 году (на основе материалов опроса представителей НКО)

В Ярославской области общественные и некоммерческие организации ведут активную работу по налаживанию конструктивных отношений с крупными профессиональными сообществами и органами власти. О чем свидетельствуют результаты их опроса: по состоянию на конец 2014 года, не имеют опыта общения с государственными структурами лишь 2,0% общественников региона, с муниципальными

структурами - 1,9%, бизнес-структурами – 13,5%, другими НКО – 9,3%, СМИ – 9,6% и населением – 5,7%.

Взаимоотношения общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами носят различный характер. Например, самое большое взаимопонимание представители общественных организаций в 2014 году, как и в 2012 году, находили в коммуникации с другими НКО (50,0%) и СМИ (46,2%). С непониманием представителям НКО, как правило, приходилось сталкиваться на переговорах и совместной работе с бизнес-структурами (в 2014 году на это указали 17,3% общественников).

В целом за четырехлетний период (с 2011 по 2014 год) общественные и некоммерческие организации стали реже контактировать с населением (в 2014 году 5,7% НКО вообще не имеют опыта взаимодействия с населением) и средствами массовой информации (10% со СМИ). Одновременно с этим, результаты экспертных опросов за период с 2011 по 2014 год, указывают на активизацию диалога между НКО и властью (региональной и местной), НКО и бизнес-структурами. Удивительно, но за последние четыре года более чем в два раза снизилась доля общественников указывающих на полное единение, солидарность (по различным вопросам) с населением (с 65,3% по итогам 2011 года до 26,4% по итогам 2014 года).

Характер взаимодействий в 2014 году общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами

	С полным взаимопониманием				Возникают отдельные моменты непонимания				Сложно, как правило, не находим взаимопонимания				Не имеем опыта взаимодействия			
	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года	По итогам 2011 года	По итогам 2012 года	По итогам 2013 года	По итогам 2014 года
Государственными структурами	34,3%	35,8%	33,3%	28,0%	41,8%	45,3%	45,2%	56,0%	16,4%	11,3%	11,9%	14,0%	7,5%	7,5%	9,5%	2,0%
Муниципальными структурами	47,5%	36,8%	36,6%	31,5%	42,5%	45,6%	43,9%	59,3%	7,5%	14,0%	12,2%	7,4%	2,5%	3,5%	7,3%	1,9%
Бизнес-структурами	26,7%	14,3%	23,7%	23,1%	43,3%	44,9%	39,5%	46,2%	15,0%	14,3%	15,8%	17,3%	15,0%	26,5%	21,1%	13,5%
Другими НКО	54,1%	66,0%	50,0%	50,0%	34,4%	27,7%	40,0%	35,2%	1,6%	2,1%	2,5%	5,6%	9,8%	4,3%	7,5%	9,3%
СМИ	61,8%	56,1%	35,7%	46,2%	29,4%	22,8%	50,0%	28,8%	5,9%	15,8%	4,8%	15,4%	2,9%	5,3%	9,5%	9,6%
Населением, отдельными гражданами	65,3%	51,9%	51,2%	26,4%	30,7%	38,9%	44,2%	58,5%	4,0%	3,7%	2,3%	9,4%	0,0%	5,6%	2,3%	5,7%

В 2014 году различного рода поддержку общественные и некоммерческие организации Ярославской области чаще всего получали со стороны местных органов власти (87,5% экспертов сообщили о поддержке со стороны данных органов власти) и региональных органов власти (79,6%). Со стороны федеральных властных структур в 2014 году поддержку получили 39,2% общественников.

Наряду с поддержкой часть общественных и других некоммерческих организаций в 2014 году испытали на себе административное давление. Со слов общественников, давление, как правило, наблюдалось и ощущалось со стороны региональных органов власти (19,6%).

Практика сторонней поддержки и «давления со стороны» в деятельности общественных и некоммерческих организаций (по итогам 2014 года)

	Постоянно				Очень часто				Время от времени				Практически никогда				Никогда			
	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По	По
	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог	итог
	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам	ам
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года	года
поддержку со стороны федеральных властных структур	5,9%	7,4%	5,1%	5,9%	14,7%	9,3%	15,4%	9,8%	33,8%	31,5%	17,9%	23,5%	25,0%	25,9%	25,6%	31,4%	20,6%	25,9%	35,9%	29,4%
давление со стороны федеральных властных структур	9,2%	4,0%	5,0%	2,0%	0,0%	6,0%	2,5%	0,0%	23,1%	6,0%	2,5%	8,0%	20,0%	36,0%	35,0%	26,0%	47,7%	48,0%	55,0%	64,0%
поддержку со стороны региональных органов власти	23,6%	18,5%	12,2%	14,8%	23,6%	25,9%	26,8%	14,8%	37,5%	35,2%	39,0%	50,0%	5,6%	11,1%	7,3%	14,8%	9,7%	9,3%	14,6%	5,6%
давление со стороны региональных органов власти	1,5%	2,0%	2,4%	3,9%	3,0%	4,0%	4,9%	0,0%	25,8%	20,0%	4,9%	15,7%	22,7%	28,0%	41,5%	33,3%	47,0%	46,0%	46,3%	47,1%
поддержку со стороны местных органов власти	36,7%	29,3%	19,0%	17,9%	17,7%	15,5%	21,4%	32,1%	29,1%	31,0%	35,7%	37,5%	10,1%	12,1%	9,5%	8,9%	6,3%	12,1%	14,3%	3,6%
давление со стороны местных органов власти	1,5%	3,8%	2,4%	2,0%	4,5%	3,8%	0,0%	0,0%	23,9%	21,2%	16,7%	9,8%	22,4%	21,2%	21,4%	31,4%	47,8%	50,0%	59,5%	56,9%

Стоит отметить, что за последние четыре года (с 2011 по 2014 год) снизилась поддержка общественных и других некоммерческих организаций со стороны федеральных властных структур. Одновременно с этим произошел рост числа получателей (НКО) помощи со стороны региональных и местных органов власти (здесь не затрагивается вопрос частоты предоставления помощи).

За указанный период, согласно данным экспертных опросов, во взаимодействии общественных объединений (НКО) и органов власти Ярославской области снизилось «давление со стороны федеральных властных структур» (в 2011 году не испытывали давление со стороны федеральных структур 47,7%, в 2014 году – 64,0%) и «давление со стороны местных органов власти» (в 2011 году не испытывали давление со стороны местных органов власти 47,8%, в 2014 году – 56,9%).

Общественная палата Ярославской области в 2014 году

Деятельность Общественной палаты Ярославской области в 2014 году охарактеризовалась проведением традиционных заседаний, установленных законодательством, так и рядом важных акций и мероприятий, опыт проведения которых был использован впервые.

Наиболее важными среди таких событий можно отметить следующие достижения:

- организация пункта регистрации граждан на портале государственных услуг Российской Федерации.

Работа Общественной палаты Ярославской области охватывает все основные и наиболее важные вопросы местного значения. Одним из самых масштабных и наиболее востребованных проектов стал открытый в Общественной палате пункт регистрации на портале государственных услуг в мае 2014 года.

Ранее в регионе существовали только два способа получения кодов активации личного кабинета портала государственных услуг: либо в Центре продаж и обслуживания клиентов ОАО «Ростелеком» в Ярославле, либо получением специального письма в отделении «Почты России».

Приходящие в пункт регистрации ОП ярославцы могли в одном месте заполнить анкету для регистрации, получить код активации личного кабинета, а также консультацию по предоставлению госуслуг в электронном виде и функционированию портала «Российская общественная инициатива».

Регистрация на портале государственных услуг дает возможность подать заявку на получение или обмен гражданского и заграничного паспортов, на регистрацию автомобиля, узнать о своей задолженности перед налоговой службой, получить статистическую информацию из госреестра, поставить ребёнка на очередь в детский сад и не только.

Свыше полутора тысяч ярославцев и жителей региона воспользовались услугами пункта и получают услуги при помощи электронного сервиса.

- формирование общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области.

С 2014 года областная Общественная палата стала согласовывать составы общественных советов при областных департаментах, агентствах и инспекциях. Такая норма заложена в Постановлении Правительства области от 22.04.2014 №372-п «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области».

Общественные советы призваны рассматривать проекты стратегических решений органов исполнительной власти, вносить предложения по целесообразности их принятия, обсуждать общественные инициативы, рекомендовать органам власти реализацию отдельных мероприятий и т.п.

Процесс создания общественных советов в Ярославской области открытый и прозрачный. Кандидаты (от НКО, общественных палат, самовыдвиженцы) подают заявления. Затем проводятся интернет-консультации на портале народного правительства области www.nagod.yarregion.ru, когда каждый житель может выказать поддержку кандидату. Затем в работу включается Общественная палата: она рассматривает анкеты кандидатов, результаты интернет-консультаций, предложения органа власти по включению кандидатов в совет. Палата играет роль медиатора между мнениями

общественников и органа власти, пытаясь сформировать максимально сбалансированный состав общественного совета.

Всего в 2014 году Общественная палата согласовала составы почти 30 общественных советов, в которых начали работу более 200 экспертов разного профиля.

- в 2014 году успешно продолжилась работа по обучению членов общественных палат, некоммерческих организаций и гражданских активистов в муниципальных образованиях области основам общественной работы, а также новым формам общественного контроля, обозначенным в принятом Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Члены Общественной палаты с помощью экспертов из других субъектов Российской Федерации, представителей органов государственной власти области, регионального Управления Министерства юстиции представляли муниципальным коллегам лучшие практики общественной деятельности, рассказывали об особенностях регистрации и функционирования некоммерческих организаций, делились опытом и налаживали взаимодействие между общественниками Ярославской области.

- Общественная палата активно включилась в процессы общественного обсуждения законов и иных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней.

Среди вынесенных на обсуждение Общественной палатой были нормативные правовые акты, затрагивающие большую часть населения Ярославской области. В их числе проекты федеральных концепций государственной культурной политики и поддержки развития образования, проект модельного федерального закона «Об Общественной палате субъекта Российской Федерации», региональные законопроекты «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области», «О промышленной политике», «О проекте областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов» и «Об исполнении областного бюджета за 2013 год», проект постановления Правительства области «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области».

Всего в 2014 году Общественная палата Ярославской области провела 67 мероприятий, в числе которых 4 пленарных заседания, 12 заседаний Совета Общественной палаты, 41 заседание комиссий.

На пленарные заседания Общественная палата выносила значимые и актуальные для региона вопросы.

28.02.2014 – Об изменениях в пенсионном законодательстве с 1 января 2014 года и задачах по обеспечению пенсионной реформы и повышению уровня жизни пенсионеров Ярославской области.

06.05.2014 – О состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2013 году.

26.09.2014 – Роль общественных советов в реализации механизмов общественного контроля.

19.12.2014 – О состоянии жилищного фонда и реализации программ капитального ремонта многоквартирных домов на территории Ярославской области.

Основная работа Общественной палаты велась через её 9 комиссий, весь год проводивших свои заседания, круглые столы, семинары и конференции, осуществлявшие выезды в районы Ярославской области и работавшими с обращениями граждан.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам экономики и поддержки предпринимательства:

28.03.2014 – Подведение итогов работы за 2013 год и планы работы комиссии на 2014 год. О рассмотрении обращений граждан, поступивших в комиссию.

16.05.2014 – Организация пассажирских перевозок в Ярославской области (состояние, основные проблемы, предложения по улучшению)

10.07.2014 – 1. О состоянии обеспечения населения области доброкачественной питьевой водой и мерах по выполнению ФЦП «Чистая вода». 2. Эффективность программы государственной поддержки субъектов промышленной деятельности области. 3. Отчёт рабочей группы за 2013 год и I полугодие 2014 г. о предоставлении и эффективном использовании государственной поддержки по Областной целевой программе «Развития агропромышленного комплекса и сельских территорий Ярославской области за 2010-2014 гг.»

14.11.2014 – 1. Малый и средний бизнес в муниципальных образованиях: ситуация на сегодня. Задачи региональной власти в развитии малого и среднего бизнеса на 2015 год. 2. Успешные практики взаимодействия власти и предпринимательства в муниципальных образованиях. 3. Развитие государственно-частного партнёрства в муниципальных образованиях. 4. Взаимодействие власти и предпринимательства: взгляд главы муниципалитета.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам законодательства и защиты прав граждан:

12.02.2014 – 1. О состоянии работы с обращениями граждан в органы власти в 2013 году. 2. Назначение заместителя председателя комиссии. 3. О работе в 2013 году региональной общественной наблюдательной комиссии по соблюдению прав граждан в местах лишения свободы 4. Планы работы комиссии на 2014 год.

03.06.2014 – 1. Система стратегического управления в Ярославской области. 2. О соглашении с Управлением Министерства юстиции по Ярославской области по взаимодействию в сфере мониторинга правоприменения.

28.08.2014 – Общественная безопасность в Ярославской области: показатели, система мониторинга, институты, инфраструктура.

25.09.2014 (совм. с комиссией по местному самоуправлению) – о проекте закона Ярославской области «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

4.12.2014 – О противодействии распространению наркотиков в Ярославской области.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам местного самоуправления и содействия в реализации жилищно-коммунальной политики:

31.01.2014 – План работы комиссии на 2014 год. О введении социальных норм на потребление электрической энергии.

25.03.2014 – Особенности применения ОДН в жилищном законодательстве

07.05.2014 (совм. с общественным советом при департаменте энергетики и регулирования тарифов Ярославской области) – О внесении изменений в инвестиционную программу ОАО «Ярославская электросетевая компания» в связи с выполнением Закона Ярославской области от 24 февраля 2014 г. № 3-з «О государственной поддержке садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений на территории Ярославской области».

22.09.2014 (видеоконференция) – О готовности Ярославской области к отопительному сезону.

25.09.2014 (совм. с комиссией по законодательству) – о проекте закона Ярославской области «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

2.12.2014 – о проекте закона «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

12.12.2014 – О расселении в Ярославской области ветхого и аварийного жилья. О подготовке к пленарному заседанию Общественной палаты Ярославской области.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам образования и науки:

12.02.2014 – 1. Обсуждение проекта Концепции поддержки развития педагогического образования Министерства образования и науки РФ. 2. Об инициативе регионального отделения НФ по сохранению золотых и серебряных медалей для выпускников школ. 3. План работы комиссии на 2014 год. 4. Обсуждение обращения Общественной молодежной палаты в поддержку сохранения студенческого проездного для рыбинских студентов.

09.04.2014 – Подготовка к Всероссийскому форуму по приоритетам национального образования в России.

10.10.2014 – 1. Обсуждение вопросов, связанных с подготовкой пресс-конференции V Юбилейного Форума «Инновации. Бизнес. Образование» 13-14 ноября 2014. 2. Предложения комиссии в «Доклад о состоянии гражданского общества 2014».

13.11.2014 – Круглый стол в рамках форума «Инновации.Бизнес.Образование».

Комиссия по вопросам социальной защиты и трудовых отношений:

16.01.2014 – План работы комиссии на 2014 год.

13.03.2014 (совм. с комиссией по здравоохранению) – О подготовке к празднованию 70-летия Победы в Великой Отечественной войне: социальные и медицинские вопросы.

04.06.2014 – Социально-экономические конфликты в трудовых коллективах в Ярославской области

17.09.2014 (совещание совм. с комиссией по законодательству) – о проекте состава общественного совета при департаменте по охране и использованию животного мира.

29.09.2014 (выездное заседание в Некрасовском МР) – 1. Состояние качества продуктов питания и контроля за ними. Мониторинг цен на продукты питания. 2. О выполнении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» в Ярославской области.

7.11.2014 – Рассмотрение состава общественных советов при ДГСЗН и при ДИС.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам здравоохранения, демографической политики, охраны материнства и детства:

4.02.2014 – О реализации в Ярославской области норм закона о запрете курения в общественных местах

13.03.2014 (совм. с комиссией по социальной защите) – Подготовка к празднованию 70-летия Победы в Великой Отечественной войне: социальные и медицинские вопросы.

23.04.2014 – Анализ обращений граждан по вопросам медицинского обеспечения на территории Ярославской области

08.08.2014 (выездное заседание в Любимском МР) – Об исполнении указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (в части реализации мероприятий по формированию здорового образа жизни)

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам молодежной политики, физической культуры и спорта:

04.09.2014 – 1. О системе мер государственной поддержки молодёжных некоммерческих организаций. 2. Об участии в подготовке 70-летнего юбилея Победы в Великой Отечественной войне.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам развития гражданского общества, конфессий и межнациональных отношений:

20.03.2014 – 1. Планы работы комиссии на 2014 год. 2. О работе комиссии с обращениями НКО. 3. Обсуждение механизмов повышения эффективности межсекторного взаимодействия в области

11.08.2014 – О работе общественных советов при департаменте дорожного хозяйства Ярославской области и при Управлении ФНС России по Ярославской области.

Комиссия Общественной палаты Ярославской области по вопросам культуры и сохранения историко-культурного наследия:

05.02.2014 – 1. План работы комиссии на 2014 год. 2. Подготовка к Форуму работников и деятелей культуры и искусства области совместно с департаментом культуры. 3. Об участии комиссии в направлении «культура» Стратегии социально-экономического развития области.

26.02.2014 – 1. Об открытии Года культуры в Ярославской области и плане мероприятий в рамках Года культуры. 2. Работа по сохранению фундамента (валунов) Успенского собора. 3. Об обращении по передаче экспонатов из музея «Автодизеля» в Музей боевой славы. 4. О рекламном «мусоре» на улице Кирова.

29.05.2014 – 1. Обсуждение Проекта Основ государственной культурной политики, подготовленным рабочей группой под председательством руководителя администрации президента РФ С. Иванова. 2. Обсуждение справки Минкультуры РФ по проекту Основ государственной культурной политики. 3. Обсуждение кандидатур меценатов-предпринимателей Ярославии для размещения информации о них на памятном знаке – медальоне. 4. Ситуация в Ярославском училище культуры.

26.06.2014 – Согласование кандидатур в Общественный совет при департаменте культуры Ярославской области

13.08.2014 – О формировании общественного совета при департаменте культуры Ярославской области

16.09.2014 – Об участии в круглом столе по обсуждению проекта Основ государственной культурной политики. Обращение в комиссию Ярославского музыкального общества о праздновании юбилея Ф.Шляпина.

14.10.2014 (выездное заседание в Мышкинском МР) – О состоянии материально-технической базы учреждений культуры муниципальных образований Ярославской области

9.12.2014 (совм. с общественным советом при департаменте культуры Ярославской области) – Обсуждение проекта резолюции регионального форума «Культура – стратегический ресурс регионального развития».

Безусловно, ключевым событием, организованным Общественной палатой, стал ежегодный Гражданский форум Ярославской области.

Гражданский форум является своеобразным срезом развития гражданского общества в регионе за год. Общественность и органы власти проводят исследования и публикуют информацию о динамике изменений, произошедших в развитии институтов гражданского общества Ярославской области. Регулярные участники пленарного заседания Форума – Губернатор области, председатель Ярославской областной Думы,

эксперты федерального и регионального уровней. На секционных заседаниях обсуждаются вопросы развития общественного контроля, поддержки некоммерческих организаций, продвижения благотворительности и добровольчества, роль СМИ и сети Интернет в развитии гражданского активизма региона. Форумы регулярно сопровождаются презентационными мероприятиями – ярмарки социальных проектов, дни открытых дверей НКО, обучающие семинары и круглые столы.

На основании резолюции Гражданского форума Губернатор области утверждает план-график её исполнения, о котором отчитывается уже во время проведения следующего Гражданского форума области.

В 2014 году Гражданский форум был посвящён развитию общественного контроля на федеральном и региональном уровне, поддержке общественных инициатив, укреплению общенациональной идентичности, развитию благотворительного движения, общественному контролю в сфере ЖКХ, внедрению независимой оценки качества социальных услуг и совершенствованию работы Общественной палаты области.

Форум сопровождался рядом презентационных мероприятий, в т.ч. были организованы Ярмарка социальных проектов НКО и День открытых дверей НКО.

Как и в предыдущие годы по итогам Форума была подготовлена резолюция, на основе которой Губернатор области утвердил план-график исполнения указанных в ней рекомендаций.

Также впервые в истории региона при самом активном содействии Общественной палаты был проведен региональный форум «Культура – стратегический ресурс регионального развития», принявший работников культуры со всей территории региона. Этот форум, приуроченный к Году культуры в Российской Федерации, позволил на общей площадке собрать как людей, трудящихся в сфере культуры, так и общественников, неравнодушных к культурному развитию региона.

В конце 2014 года был дан старт формированию нового состава Общественной палаты Ярославской области в связи с истекающим сроком полномочий состава действовавшего. Серьёзно изменившись по своему составу, Общественная палата при этом сумела сохранить преемственность – 40% членов Палаты вошли и в новый её состав. Нововведением при этом стал созданный реестр кандидатов в Общественную палату – людей, не вошедших в её состав по итогам голосования, но участвующих в работе на правах эксперта.

В 2015 году благодаря сочетанию опыта и молодости, уместно соединившимся в новом составе, Общественная палата со свежими силами включается в новые общественные процессы, продолжая укрепляться в качестве важнейшего института гражданского общества в Ярославском регионе.

Развитие законодательства об общественном контроле в 2014 году

Исаева Е.А.

Механизмы общественного контроля получили определенную правовую регламентацию в региональном законодательстве еще в 2008 году, когда был принят Закон ЯО от 07.10.2008 N 50-з (ред. от 18.02.2015) «Об Общественной палате Ярославской области». Закон предусмотрел в качестве задач Общественной палаты осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления; обеспечение общественного контроля за соблюдением свободы слова.

Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты проводить как форму общественного контроля общественную экспертизу проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов Ярославской области и проектов муниципальных правовых актов в порядке, установленном Общественной палатой.

В 2014 году в закон были внесены изменения, связанные с участием членов Общественной палаты в образовании общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области, что привело к расширению публичности при формировании совещательных и консультативных органов.

Закон ЯО от 09.07.2009 N 40-з (ред. от 15.10.2014) «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» указывает, что противодействие коррупции в Ярославской области осуществляется путем, в том числе, общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области. Статья 9 Закона в качестве субъекта общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области называет Общественную палату, а также общественные объединения и иные организации.

Закон выделяет роль Общественной палаты, предусматривая, что Общественная палата Ярославской области при проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также общественные объединения, иные организации и отдельные граждане вправе проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Независимая антикоррупционная экспертиза проводится общественными объединениями, иными организациями и отдельными гражданами за счет собственных средств. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти Ярославской области в порядке, установленном действующим законодательством.

В 2014 году Указ Губернатора ЯО от 03.07.2014 N 274 «Об организации работы с независимыми экспертами» (вместе с «Положением об организации работы с независимыми экспертами», «Положением о Совете независимых экспертов») сформировал новую региональную общественную структуру Совет независимых экспертов. Члены Совета являются субъектами, участвующими в процессе отбора кандидатов на должности руководителей государственных организаций Ярославской области, выполняя фактически функцию общественного контроля. Под независимым экспертом понимается физическое лицо, обладающее квалификацией, позволяющей оценивать качество выполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими государственного органа, их профессиональный уровень, а также уровень подготовки кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы Ярославской области (далее - гражданская служба) и на включение в кадровый резерв на гражданской службе.

Оценивая динамику формирования региональной нормативной базы, предусматривающей регламентацию механизмов общественного контроля в 2014 году в Ярославской области, стоит отметить, что определяющим фактором в развитии данного вектора законодательства стало в первую очередь изменение федерального регулирования данной сферы. Это касается в частности, внедрения механизма независимой оценки качества оказания услуг учреждениями социальной сферы.

Федеральный закон от 21.07.2014 N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» внес новые векторы, влияющие на развитие региональной нормативной базы. Независимая оценка качества оказания услуг в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и культуры в России должна проводиться общественными советами, создаваемыми профильными федеральными органами.

Уполномоченные федеральные, региональные и местные органы власти с участием общественных организаций, объединений и профессиональных сообществ формируют общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания услуг в соответствующей сфере, либо возлагают такие функции на существующие при этих органах общественные советы. Указанными органами на конкурсной основе будет осуществляться отбор оператора, задачей которого станет сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг организациями.

Показатели, характеризующие общие критерии оценки качества оказания услуг, устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти с предварительным обсуждением на общественном совете.

В число полномочий советов включены, в частности, определение перечня организаций, в отношении которых будет проводиться независимая оценка и установление дополнительных критериев оценки качества оказания услуг.

В Ярославской области в рамках развития данного направления общественного контроля еще в 2013 году был принят ряд нормативных актов:

- Постановлении Правительства ЯО от 13.03.2013 N 226-п (ред. от 30.04.2014) «О плане мероприятий («дорожной карте») по повышению эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Ярославской области на 2013 - 2018 годы» было предусмотрено, что достижению цели реализации «дорожной карты» (обеспечение доступности, повышение эффективности и качества предоставления населению Ярославской области услуг в сфере социального обслуживания) будет способствовать модернизация системы социального обслуживания, основанная на совершенствовании законодательной и нормативно-правовой базы, предусматривающей дифференцированное оказание социальных услуг населению с учетом оценки индивидуальной нуждаемости; возможность участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей и добровольцев; внедрение независимой оценки качества предоставления социальных услуг; осуществление эффективного контроля за их предоставлением, а также реализация мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения Ярославской области (далее - учреждения социального обслуживания населения), сокращению очередности на получение услуг социального обслуживания населения, в том числе путем развития стационарозамещающих технологий социального обслуживания с преимущественной ориентацией на предоставление социальных услуг на дому, в том числе в формате социального сопровождения. Дорожная карта предусматривает проведение мониторинга функционирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги и ежегодные отчет о реализации независимой системы оценки в Министерство труда и социальной

защиты Российской Федерации, заполнение форм отчетности в информационно-аналитической системе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

- Постановление Правительства ЯО от 18.03.2013 N 249-п (ред. от 09.07.2014) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности здравоохранения в Ярославской области», котором указано, что в Ярославской области разработан и утвержден порядок проведения независимой оценки качества, включающий перечень медицинских организаций для проведения оценки качества их работы на основе изучения результатов общественного мнения, определены показатели оценки и периодичность проведения мониторинга общественного мнения по вопросу качества работы медицинских организаций, формирование рейтинга.

В 2014 году перечень актов, предусматривающих внедрение независимой оценки расширился следующими:

- Постановление Правительства ЯО от 21.05.2014 N 470-п (ред. от 13.01.2015) «О Плате мероприятий («дорожной карте») по реализации изменений, направленных на повышение эффективности сферы культуры в Ярославской области и признании утратившим силу постановления Правительства области от 13.03.2013 N 227-п»;

- Постановление Правительства ЯО от 30.05.2014 N 524-п (ред. от 29.10.2014) «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области» на 2014 - 2020 годы», в которой предусмотрено, что с целью обеспечения информационной открытости образовательных организаций будут приняты нормативные правовые акты, касающиеся предоставления общественности информации об образовательной организации, развития государственно-общественного управления, общественного контроля, системного мониторинга, независимой оценки качества работы образовательных организаций:

- Указ Губернатора ЯО от 13.08.2014 N 362 «Об Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусматривает, что при формировании бюджета текущих обязательств области приоритетными расходами должны стать расходы на улучшение условий жизни человека, адресное решение социальных проблем, повышение качества государственных и муниципальных услуг.

В 2015 - 2017 годах необходимо создание системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы с учетом единых подходов, стандартов и критериев.

Органы власти, подведомственные учреждения которых оказывают населению социальные услуги, в 2014 году предусмотрели в рамках полномочий своих общественных советов, механизмы влияния на реализацию независимой оценки. В частности, Приказ Агентства по физической культуре и спорту ЯО от 01.07.2014 N 8-н (ред. от 24.09.2014) «Об Общественном совете при агентстве по физической культуре и спорту Ярославской области» относит к основными задачами деятельности Общественного совета, в том числе, осуществление независимой оценки качества работы государственных учреждений Ярославской области, оказывающих социальные услуги в сфере физической культуры и спорта. Совет устанавливает порядок независимой оценки качества работы государственных учреждений Ярославской области, оказывающих социальные услуги в сфере физической культуры и спорта, определяет критерии эффективности их работы.

Приказ Департамента здравоохранения и фармации ЯО от 06.10.2014 N 11 «Об Общественном совете при департаменте здравоохранения и фармации Ярославской области» вменяет в задачи совета - обеспечение проведения независимой оценки качества работы государственных медицинских организаций Ярославской области, подведомственных департаменту (далее - медицинские организации), а в полномочия - направление в департамент информации о результатах независимой оценки качества

работы медицинских организаций, а также предложения по улучшению качества работы медицинских организаций и доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением услуг.

Приказ Департамента культуры ЯО от 21.10.2014 N 25 «Об утверждении Положения об Общественном совете при департаменте культуры Ярославской области» в числе задач Совета предусматривает участие в формировании независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, функции и полномочия учредителя которых осуществляет департамент.

Приказ Департамента образования ЯО от 13.01.2015 N 03-нп «Об утверждении Положения об Общественном совете при департаменте образования Ярославской области» предусматривает, что совет устанавливает порядок независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность и функционально подчиненных департаменту; проводит независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность и функционально подчиненных департаменту, с учетом информации, предоставленной оператором; представляет в департамент и в органы местного самоуправления муниципальных образований области, осуществляющие управление в сфере образования, результаты независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также предложения об улучшении их деятельности.

Приказ Департамента труда и социальной поддержки населения ЯО от 08.10.2014 N 57-14 «Об утверждении Положения об Общественном совете при департаменте труда и социальной поддержки населения Ярославской области» в качестве задач совета выделяет установление порядка проведения независимой оценки качества работы социозащитных учреждений (далее - учреждения). Совет может передавать в департамент предложения по организации формирования независимой оценки деятельности учреждений, улучшению качества работы и обеспечению доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением социальных услуг; информацию о результатах независимой оценки качества работы учреждений.

С одной стороны можно сказать, что формирование федеральной нормативной базы, предусматривающей регламентацию механизмов общественного контроля, началось сравнительно недавно, с другой, - этот процесс идет так активно, что объекты контроля в регионах России реально осознают, что общественные проверки, общественная экспертиза, общественный мониторинг и другое - это наступившая реальность, от которой отмахнуться уже не получится.

Поиск нормативных источников, комплексно регламентирующих применение общественного контроля в субъектах России, выдал крайне скудный результат. Комплексные (не узкоотраслевые) нормативные акты об общественном контроле на июль 2014 года приняты лишь в Пермском крае (Закон Пермского края от 21.12.2011 N 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае») и республике Саха (Якутия) (Закон Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»). Более распространены в субъектах именно отраслевые акты о контроле, как правило, они посвящены экологическому контролю, к примеру, в Чукотском автономном округе действует Закон Чукотского автономного округа от 21.12.2007 N 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе».

Вероятно законодательные органы субъектов России для начала собственного нормотворчества по закреплению механизмов общественного контроля ожидали принятия соответствующего федерального акта, что и произошло летом 2014 года.

Принятие Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» поставило точку в затянувшейся

дискуссии о необходимости комплексной регламентации общественного контроля в России.

В своем развитии данный законопроект претерпел большое количество редакций, при этом трансформации текста проекта нормативного акта касались не только юридической техники, но и идеологической составляющей. После рассмотрения проекта закона в правовом управлении Аппарата Совета Федерации по нему было высказано много замечаний, среди которых были сомнения относительно самостоятельности предмета регулирования, т.к. законопроект либо частично дублировал положения уже действующих нормативных актов, либо вводил новые, которые никак не согласовывались с уже действующими, что нарушало системность регулирования, либо содержал множественные отсылки к иным нормативным актам.

Закон призван был стать правовой базой для развития различных форм гражданского участия, интегрированных в систему электронной демократии, в том числе общественных экспертиз, мониторингов, общественных инициатив, проверок, слушаний и так далее. Важно отметить, что разработчики законопроекта сразу озвучивали, что, есть те, кто хотел бы вычистить из законопроекта все реальные правовые механизмы, оставив только одни пустые декларации, приводя в качестве негативного исторического примера закон СССР 79-го года о трудовых коллективах, в котором не было ни одной правовой нормы. Поэтому разработчики просили обратить внимание Президента России на этот законопроект, чтобы ему не испортили судьбу.

Сейчас, имея на руках уже принятый и подписанный Президентом России текст федерального закона, можно сказать, что опасения инициаторов нормативного закрепления новых механизмов общественного контроля были не напрасны.

В ходе «борьбы за закон» изменилось даже само понятие общественного контроля. В редакции законопроекта, выносимой на общественное обсуждение в Общественной палате России 03.11.2012 года, под общественным контролем понималась деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля. Ключевым в рамках данного определения выступал термин «Общественные интересы», которые в редакции 2012 года определялись как «осознаваемые обществом потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации». В другой редакции этого законопроекта общественные интересы определялись как «законные интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права. Законопроект в статье 3 также пояснял, что к общественным интересам относятся интересы, которые связаны с формированием и укреплением гражданского общества, демократического правового государства и общественной безопасности, а прежде всего правоотношения в области защиты окружающей среды, социального обеспечения, труда, образования, здравоохранения, культуры, науки, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля за расходованием бюджетных средств, правоохранительной деятельности, обороны, а также в иных сферах, рассматриваемых гражданским обществом непосредственно или через его представителей в качестве общественно значимых.

В ходе обсуждения законопроекта определение общественного контроля через привязку к общественным интересам подверглось жесткой критике. Размытость понятия общественных интересов допускала слишком широкие основания для общественного контроля, практически полностью развязывало руки его субъектам, ставя под угрозу парализацию работу объектов контроля.

В итоговом тексте Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» исчезло понятие общественного интереса, а под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

При этом отметим, что республика Саха (Якутия) приняла свой закон об общественном контроле, опираясь на первую версию федерального законопроекта. Соответственно, в тексте республиканского «закона-передовика» понятие общественного интереса предусмотрено («общественные интересы», - осознаваемые обществом потребности в обеспечении благополучия, безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, представлении и защите прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Конституцией (Основным законом) Республики Саха (Якутия) и законодательством Республики Саха (Якутия)). Текст закона, соответственно, и общественный контроль увязал именно с общественными интересами (общественный контроль - деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля).

Исключение из текста федерального закона понятия общественного интереса кажется верным по причине того, что данное понятие являлось слишком оценочным, неконкретным, что влияло и на размытие и самого понятия общественного контроля.

Трансформация текста федерального закона по сравнению с изначальной редакцией затронула и субъектов контроля. Если в редакции, выносимой на публичные слушания Общественной палатой России 03.11.2012 года, в качестве субъектов контроля выделялись граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (общественные советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных, региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю, то итоговая редакция исключила из субъектов контроля граждан, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации. Фактически нормативный акт оставил субъектами общественного контроля тех, полномочия по общественному контролю которых уже были ранее предусмотрены как федеральными, так региональными и местными нормативными актами (к примеру такими, как Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»). При этом стоит отметить, что законодатель дает право общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям выступать организаторами проведения общественного обсуждения и общественного мониторинга (пункт 5, статья 3).

Если в сравнительном контексте рассматривать формы общественного контроля в тексте законопроекта и в итоговой версии нормативного акта, то расхождения тоже наличествуют. На итог остались общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, также законодатель допустил иные формы, не противоречащие действующему

законодательству. Изначально в первых версиях проекта перечень форм был шире: общественные обсуждения, общественные (публичные слушания), общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественная проверка, общественное расследование, опрос общественного мнения, публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления.

Редакция законопроекта, выносимая на обсуждение Общественной палатой России 03.11.2012 года содержала совсем иной объект контроля по сравнению с тем, что обозначен в подписанной Президентом России итоговой версии. Статья 6 Законопроекта давала возможность субъектам контроля осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за деятельностью государственных и муниципальных организаций, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, коммерческих организаций, когда такая деятельность затрагивает общественные интересы.

Более поздняя редакция законопроекта давала более текстуально развернутый объект контроля в связи с необходимостью разъяснить формулировку «общественный интерес»: государственные и муниципальные органы, ОМС, государственные и муниципальные организации, предприятия и учреждения, должностные лица, государственные и муниципальные служащие; коммерческие и некоммерческие организации, ИП, в той части, в которой их деятельность осуществляется в сфере торговли, общественного питания, ЖКХ, бытового обслуживания, здравоохранения, оказания иных социальных услуг населению, использования объектов животного или растительного мира, а равно использование средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований.

Фактически законопроект в данной редакции давал возможность субъектам контроля без формального ограничения в количестве и сроках проверок осуществлять общественный контроль любых организаций, - и коммерческих и некоммерческих, при этом не исключалась возможность одновременной проверки организации сразу несколькими субъектами контроля. Единственное, что ограничивало в тексте законопроекта субъектов контроля, - это принципы, к которым 7 статья относилась добросовестность и разумность субъектов контроля.

Возможной гарантией хаотичного тотального контроля хозяйствующих субъектов со стороны общественных контролеров, выступала возможность саморегулирования (статья 24 Законопроекта 2013 года). Субъектам контроля дано было право объединяться, проводить совместные мероприятия, вырабатывать этические принципы и нормы деятельности, создавать организационные механизмы для целей саморегулирования. В итоговой редакции есть сходная норма (статья 17), которая предусматривает возможность субъектов общественного контроля в целях координации своей деятельности, объединять усилия и средства для повышения эффективности общественного контроля. Они вправе создавать ассоциации и союзы субъектов общественного контроля, а также проводить совместные мероприятия. Это действительно актуальная норма. В ситуации массового создания общественных советов при органах власти, которые тематически пересекаются с комиссиями общественных палат, зачастую перехлестываются с тематикой, которой занимаются Уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите предпринимателей, региональные ОНК и другие созданные в регионах органы, имеющие полномочия по отдельным формам общественного контроля, саморегулирование крайне важно.

Примечательно, что редакция законопроекта 2013 года предусматривала право субъектов и объектов общественного контроля регистрироваться в ЭРЦОК - электронном ресурсном центре общественного контроля, который предполагалось создать.

Использование ЭРЦОК декларировалось как одна из гарантий реализации конституционного права граждан России на участие в управлении делами государства. Эта идея также не нашла отражения в итоговом тексте нормативного акта.

Если изначально законопроект нес в себе определенные новые идеи, которые при реализации могли так или иначе, плохо или хорошо, повлиять на развитие института общественного контроля в России, то итоговый текст явно демонстрирует, что закон принят как рамочный. Закон не содержит ни предусмотренных ранее законодательством механизмов контроля, не добавляет новых субъектов контроля. Фактически для Общественных палат, общественных советов, Общественных наблюдательных комиссий принятый закон не изменил ровным счетом ничего. Они будут продолжать работать по уже принятым ранее специальным нормативным актам в рамках очерченных ранее полномочий. Можно констатировать, что бурные идеи по созданию и нормативному закреплению принципиально новых механизмов общественного контроля не увенчались громким успехом.

При этом неправильно было бы считать принятый Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» бесполезным для развития института общественного контроля. Его важная роль состоит в том, что он нормативно закрепил комплексную базу, основу для дальнейшего развития общественного контроля в России. Закон закрепил понятие, общие принципы, цели и задачи общественного контроля, определил порядок взаимодействия субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления, разъяснил формы общественного контроля.

Данный закон стал важным шагом в построении системы общественного контроля в России. Да, данный нормативный акт не вносит революционных изменений в уже сложившуюся систему, но для систематизации разрозненных форм контроля, для комплексного развития данного института в будущем, данный закон действительно необходим.

В Ярославской области процесс работы над собственным региональным законом об общественном контроле начался с августа 2014 года. 9 августа в Ярославле члены Общественной палаты Ярославской области приняли участие в круглом столе для обсуждения законопроекта «Об общественном контроле». Также были приглашены представители Общественной палаты города, руководители некоммерческих организаций, Уполномоченный по правам человека Сергей Бабуркин, зампреда регионального Депутат Павел Исаев, представители департамента общественных связей, областного управления по взаимодействию с законодательными органами.

Участники круглого стола поделились мыслями о возможном содержании регионального законопроекта. Документ должен включать возможность учета органами власти результатов общественного контроля, объединения субъектов контроля в ассоциации, оказания организационно-информационной поддержки субъектам контроля органами власти.

25 ноября по инициативе регионального департамента общественных связей состоялся второй круглый стол, посвященный обсуждению разработанного проекта закона «Об общественном контроле в Ярославской области». В мероприятии приняли участие юристы управления Правительства области по взаимодействию с законодательными органами, уполномоченный по правам человека в Ярославской области Сергей Бабуркин, представители региональной Общественной палаты, общественных организаций, общественных советов при органах исполнительной власти.

В ходе круглого стола его участники обсудили и уточнили формулировки регионального законопроекта. На основе предложений, выработанных в ходе дискуссии, документ был окончательно отредактирован, а затем внесен на рассмотрение в Ярославскую областную Думу.

Мониторинг состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе

Введение

Этноконфессиональное разнообразие с одной стороны является важным элементом развития и прогресса любого региона, а с другой стороны может стать центром притяжения конфликтных настроений населения. Признание и понимание наличия в регионе этнического и конфессионального многообразия, уважение культурных особенностей, присущих различным народам и религиям, способствуют развитию атмосферы взаимоуважения и взаимопонимания, а, следовательно, и положительной динамике социально-экономического развития региона.

В рамках областной целевой программы «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области» на 2012 – 2014 годы департаментом общественных связей Ярославской области в первой половине июня 2014 года было проведено социологическое исследование на тему «Мониторинг состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе».

Основными целями исследования стали:

- определение и анализ состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе;
- выявление уровня толерантного отношения к представителям другой национальности или вероисповедания;
- определение уровня удовлетворенности имеющимися возможностями для реализации гражданами своих национальных потребностей.

Социологический опрос проводился методом личного интервью по месту проживания респондентов на территории Ярославской области.

Фактический объем опроса составил 1205 человек – жителей различных муниципальных образований Ярославской области в возрасте 18 лет и старше, представителей всех социально-демографических групп населения (см. Таблицу)

	Частота	Процент
г. Ярославль	550	45,6
г. Рыбинск	200	16,6
Малые города и сельские населенные пункты ЯО	455	37,8
Итого	1205	100,0

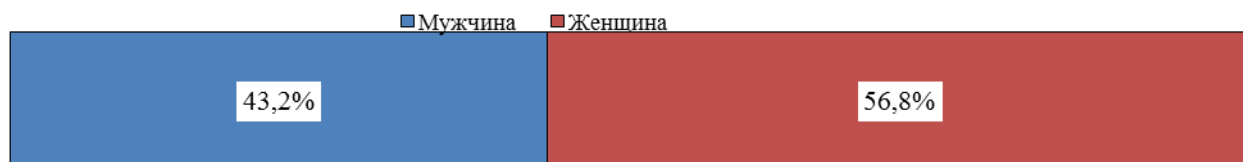
Выборка репрезентативна и соответствует статистическому распределению населения. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95%, статистическая погрешность находится в рамках диапазона $\pm 4,5\%$.

Количественный анализ данных был проведен с помощью специализированного пакета программ SPSS.

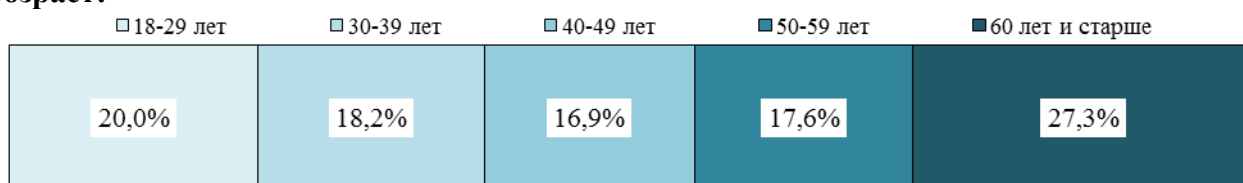
Социально-демографическая характеристика участников опроса

В настоящем исследовании приняли участие жители Ярославской области - представители различных социально-демографических групп старше 18 лет, с репрезентативным статистическим распределением по району проживания, полу и возрасту респондентов.

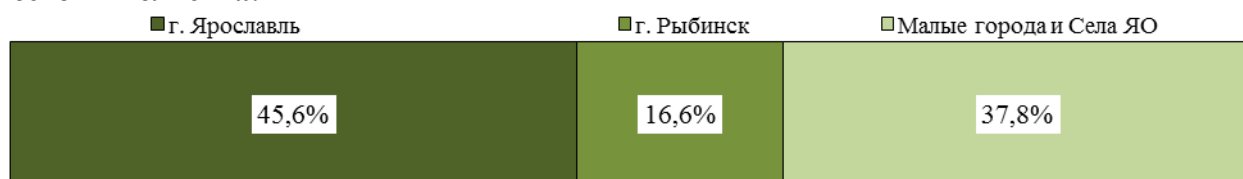
Пол:



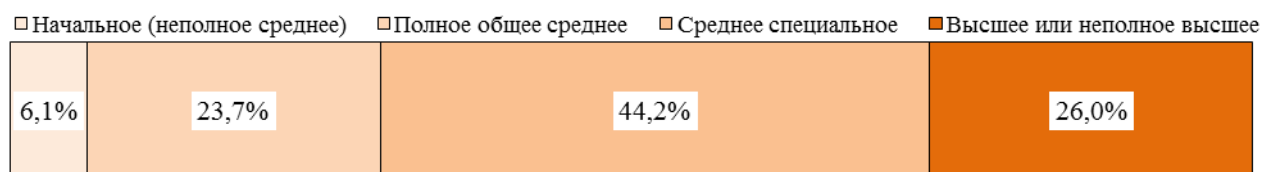
Возраст:



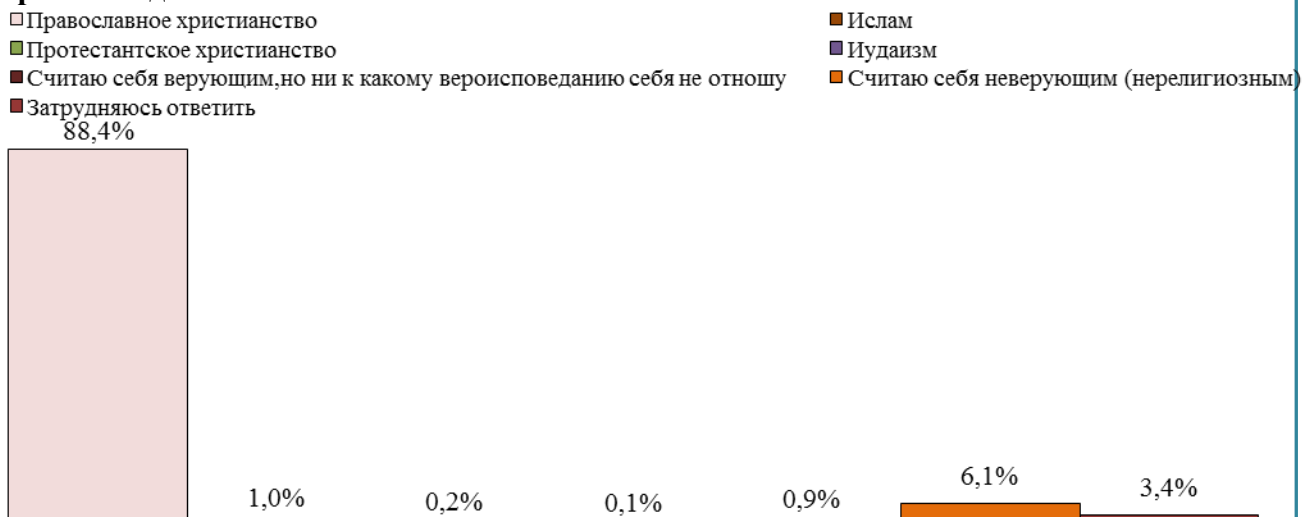
Место жительства:



4. Образование:



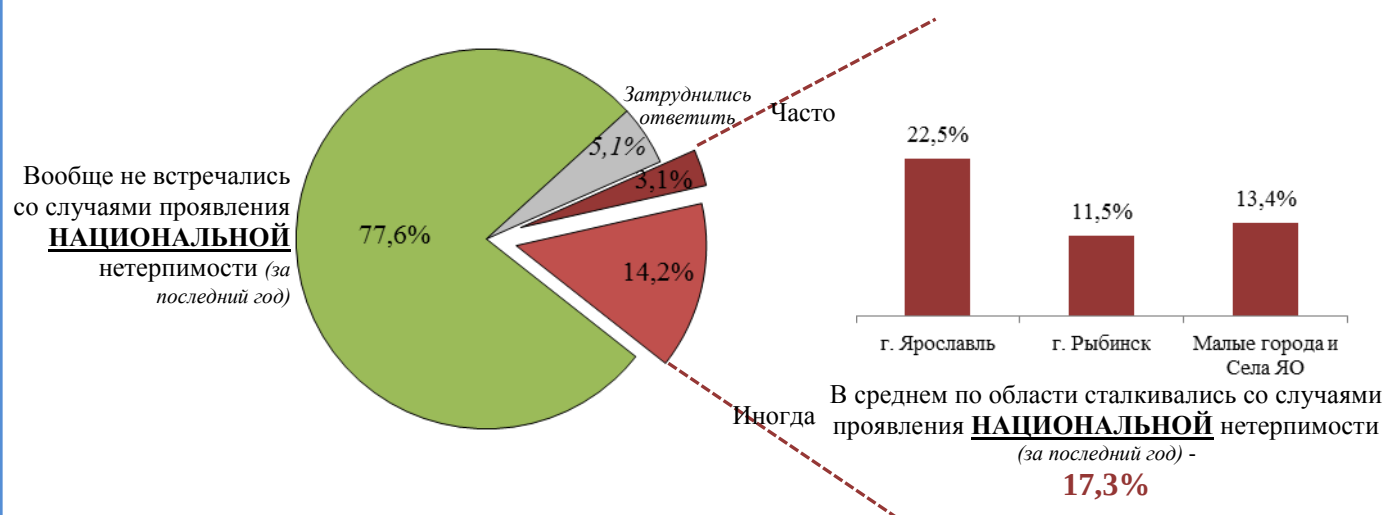
Вероисповедание:



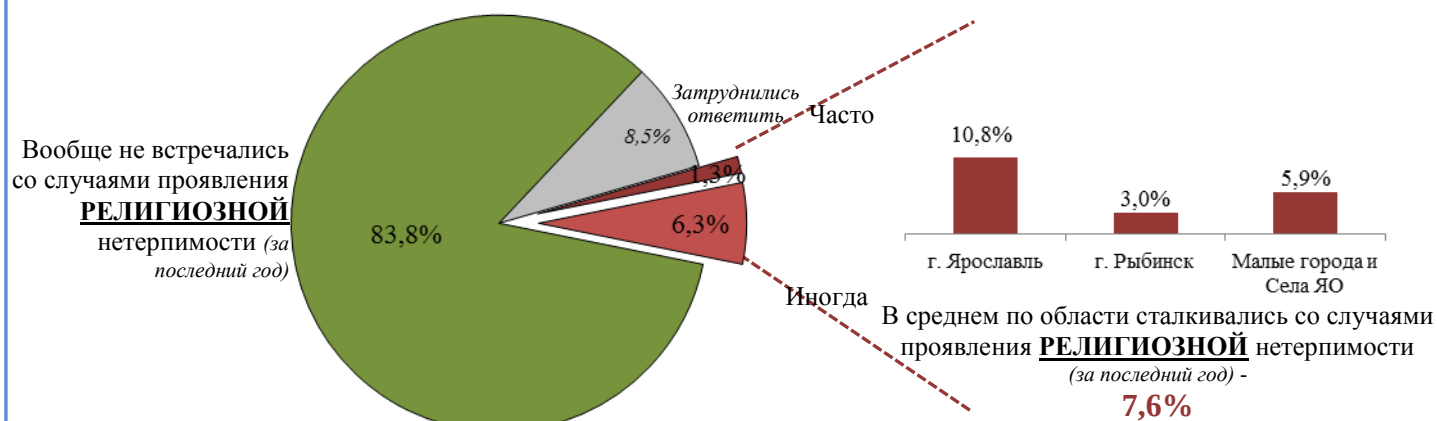
Частота случаев проявления национальной и религиозной нетерпимости (дискриминации)

Согласно результатам проведенного опроса, за последний год со случаями проявления национальной нетерпимости (дискриминации) с различной степенью периодичности сталкивались 17,3% жителей Ярославской области (из них 3,1% - часто, 14,2% - иногда), религиозной - 7,6% (из них 1,3% часто, 6,3% иногда). Наиболее часто с проявлениями национальной и религиозной нетерпимости встречались жители областного центра - г. Ярославля. Этот факт представляется вполне закономерным, поскольку Ярославль – это самый густонаселенный город в области, на его территории проживает около половины всех жителей региона. Кроме этого, Ярославль – это социально-экономический центр области, куда в наибольшей степени стремятся трудовые мигранты - представители различных национальностей и религиозных конфессий.

НАЦИОНАЛЬНОЙ нетерпимости (дискриминации)



РЕЛИГИОЗНОЙ нетерпимости (дискриминации)

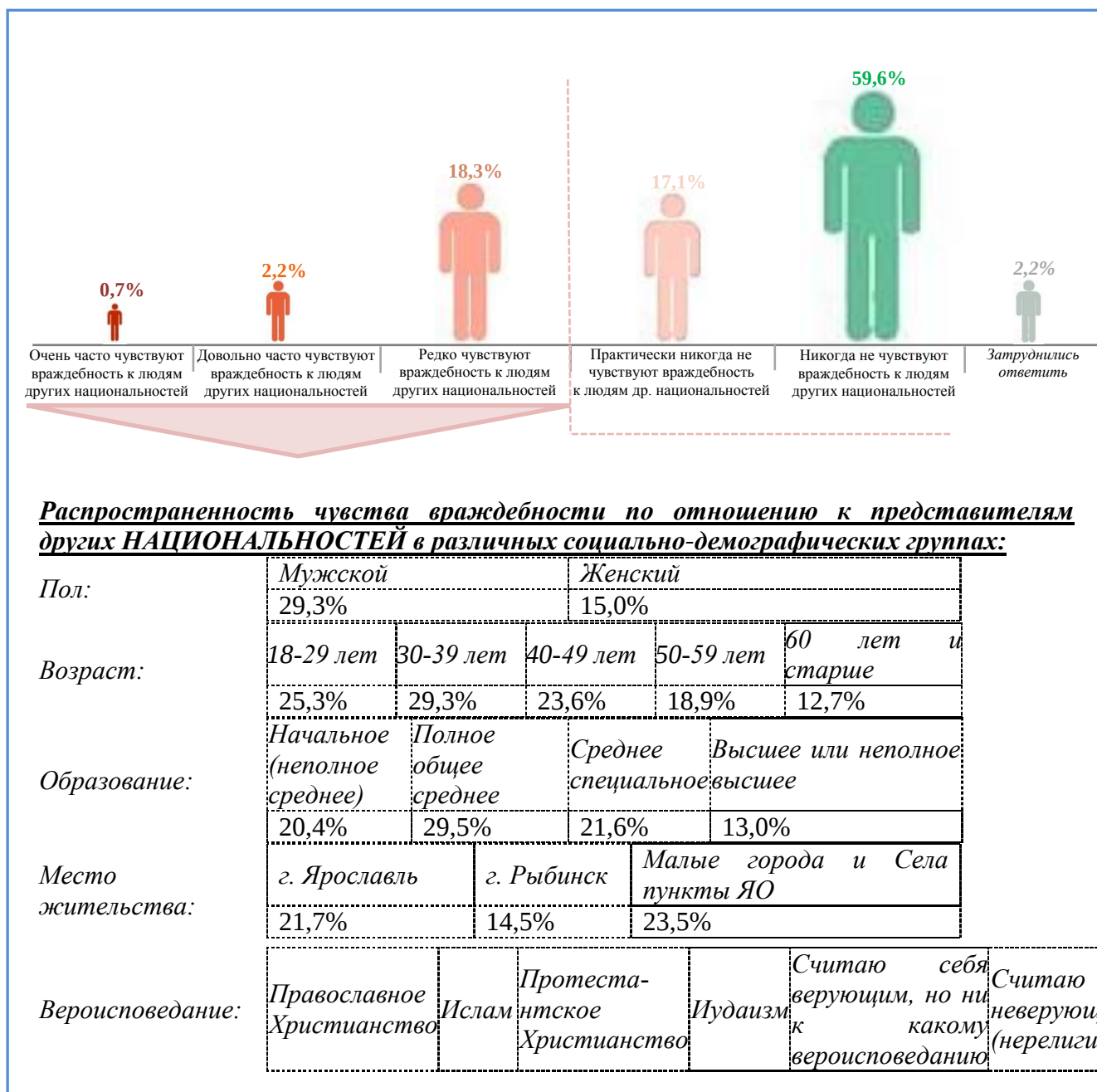


Распространенность чувства враждебности по отношению к представителям других национальностей, вероисповедания в региональной общности

*Распространенность чувства враждебности к людям других **НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ** в Ярославской области:*

В ходе опроса 2,9% респондентов признались, что достаточно часто испытывают враждебность по отношению к представителям других национальностей, редко -18,3%. Еще у 17,1% практически никогда не возникали враждебные чувства по отношению к людям, относящихся к различным этническим общностям, однако, эти ощущения им знакомы. Националистическая установка в Ярославской области наиболее характерна для представителей сильного пола в возрасте от 18 до 39 лет, имеющих полное среднее и среднеспециальное образование.

Никогда не испытывали и не испытывают враждебность к людям других национальностей, согласно результатам опроса, порядка 60,0% жителей Ярославской области.



				себя не отношу	
20,4%	8,3%	0,0%	0,0%	81,8%	27,5%

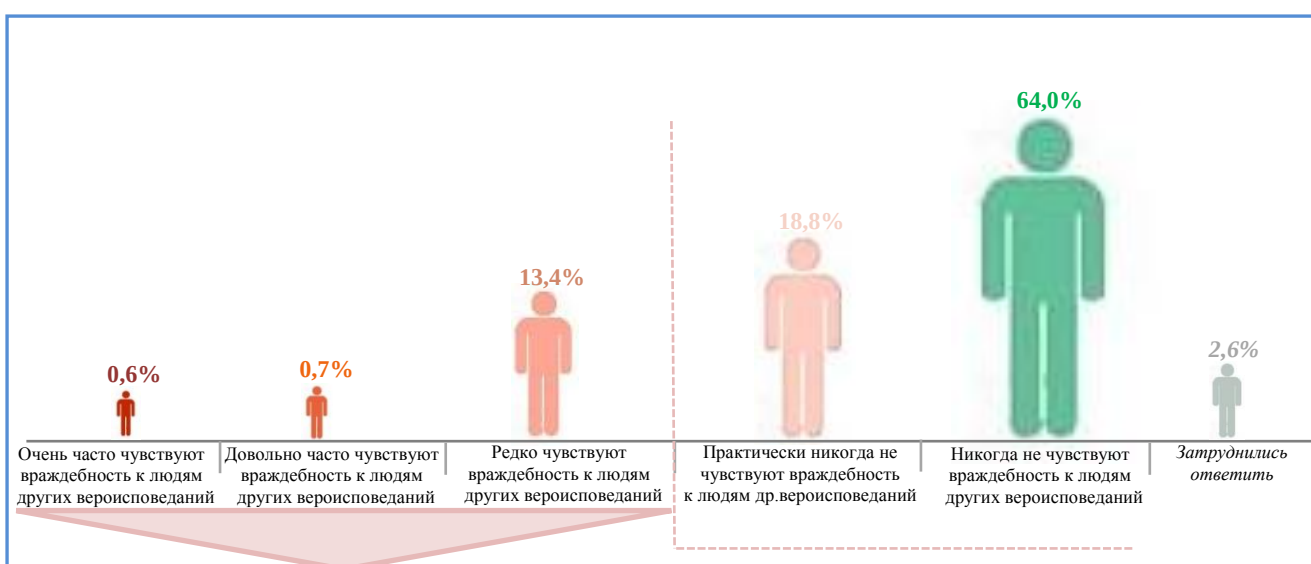
Материальное
положение:

Бедные	Беднее среднего	Среднеобеспеченные	Богатые/ среднего	Богаче
50,0%	18,2%	31,0%	15,2%	

**Распространенность чувства враждебности к людям других
ВЕРОИСПОВЕДАНИЙ в Ярославской области:**

К представителям различных религиозных конфессий жители Ярославской области оказались более терпимы (толерантны). Так, никогда не испытывали и не испытывают враждебность к людям другого вероисповедания 64,0% жителей области. Часто либо довольно часто испытывают враждебность к людям другой веры 1,3%, редко – 13,4%, практически никогда – 18,8% населения.

Несколько чаще остальных враждебные чувства к представителям иной веры выражают мужчины среднего возраста (30-49 лет) с полным общим средним образованием, проживающие на территории г. Ярославля.



**Распространенность чувства враждебности по отношению к представителям
другого ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ в различных социально-демографических группах:**

Пол:	Мужской			Женский	
	22,0%			9,2%	
Возраст:	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
	17,8%	21,0%	18,1%	13,7%	6,7%
Образование:	Начальное (неполное среднее)	Полное общее среднее	Среднее специальное		Высшее или неполное высшее
	15,0%	19,3%	13,9%		11,8%
Место жительства:	г. Ярославль	г. Рыбинск	Малые города и Села пункты ЯО		
	18,3%	11,5%	11,7%		

Вероисповедание:	Православное Христианство	Ислам	Протестантское Христианство	Иудаизм	Считаю себя верующим, но ни к какому вероисповеданию себя не отношу	Считаю себя неверующим (нерелигиозным)
	14,2%	0,0%	50,0%	0,0%	72,7%	17,8%
Материальное положение:	Бедные	Беднее среднего	Среднеобеспеченные	Богатые/ Богаче среднего		
	23,3%	12,6%	22,9%	3,0%		

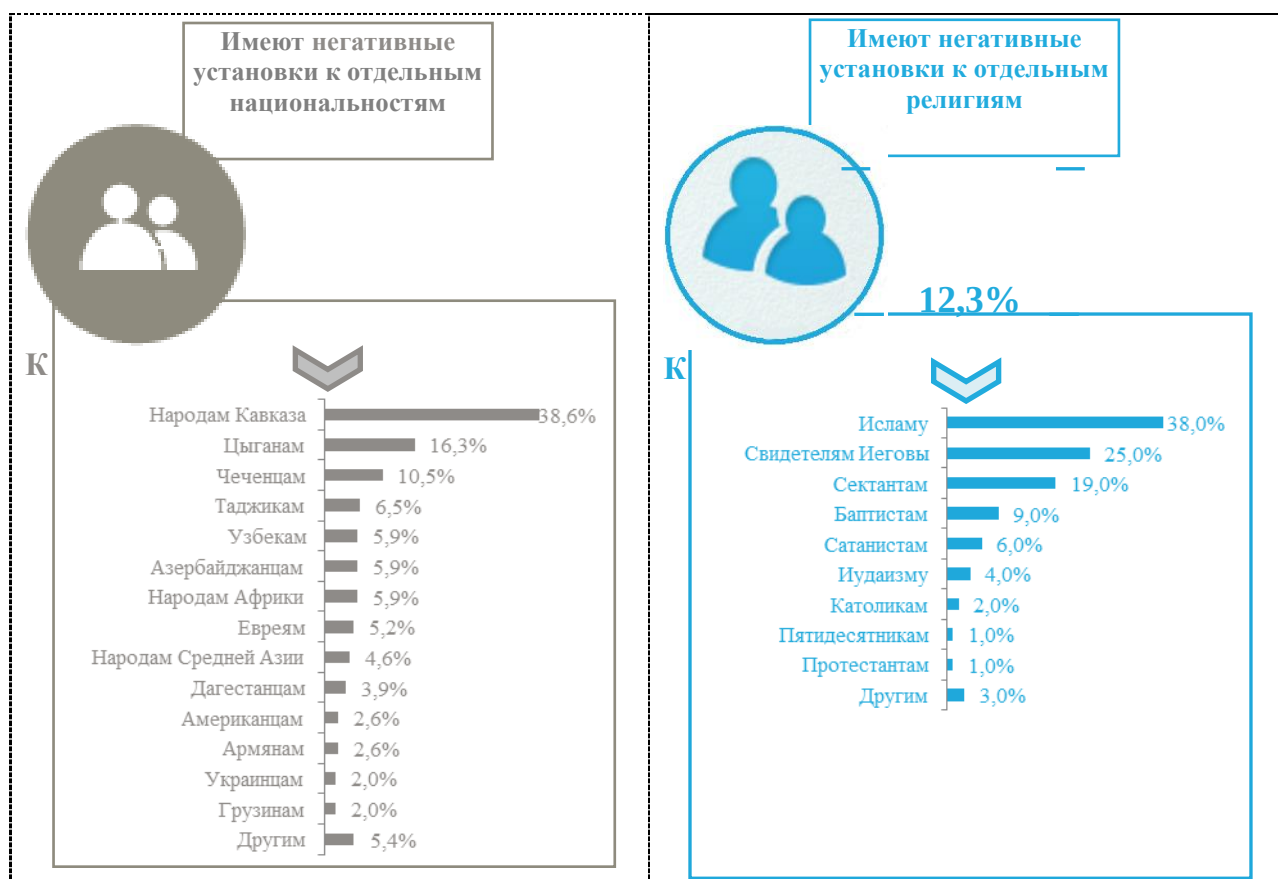
Этнические и религиозные симпатии / антипатии жителей Ярославской области

В ходе опроса выяснилось, что при общении с людьми других национальностей 13,1% жителей Ярославской области испытывают и негативные эмоции. Примерно столько же (12,3%) при общении с людьми, исповедующих другую религию.

Какие именно национальные и религиозные группы становятся объектом неприязни определенной части наших сограждан? В первую очередь, это - народы Кавказа, цыгане, и народы Средней Азии. Именно их назвали подавляющее большинство респондентов, ответивших на открытый вопрос о том, какие именно национальности у них лично вызывают негативные эмоции. Представителей иных национальностей респонденты называли гораздо реже.

При общении с представителями других религиозных конфессий (не своей) негативные эмоции испытывают 8,3% жителей Ярославской области. Среди множеств религий, население области, в первую очередь, недоброжелательны к приверженцам религиозных сект и исповедующим ислам. Приверженцев других религий (религиозных течений) респонденты упоминали значительно реже.

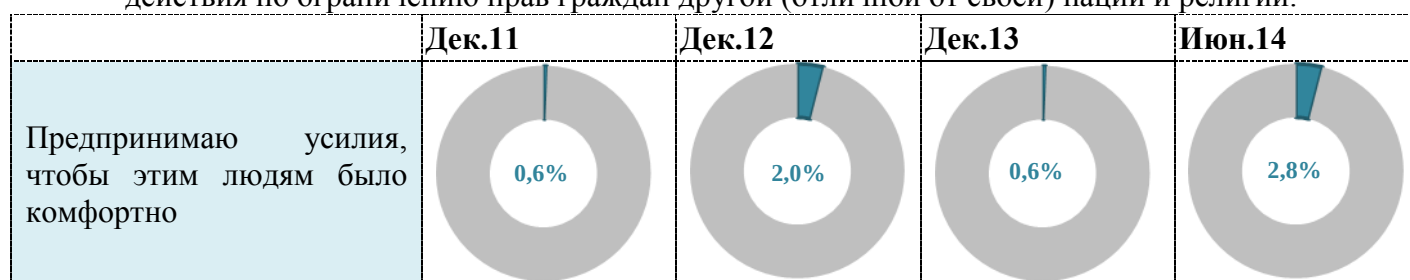
Есть ли такие национальности, представители которых вызывают у Вас негативные эмоции

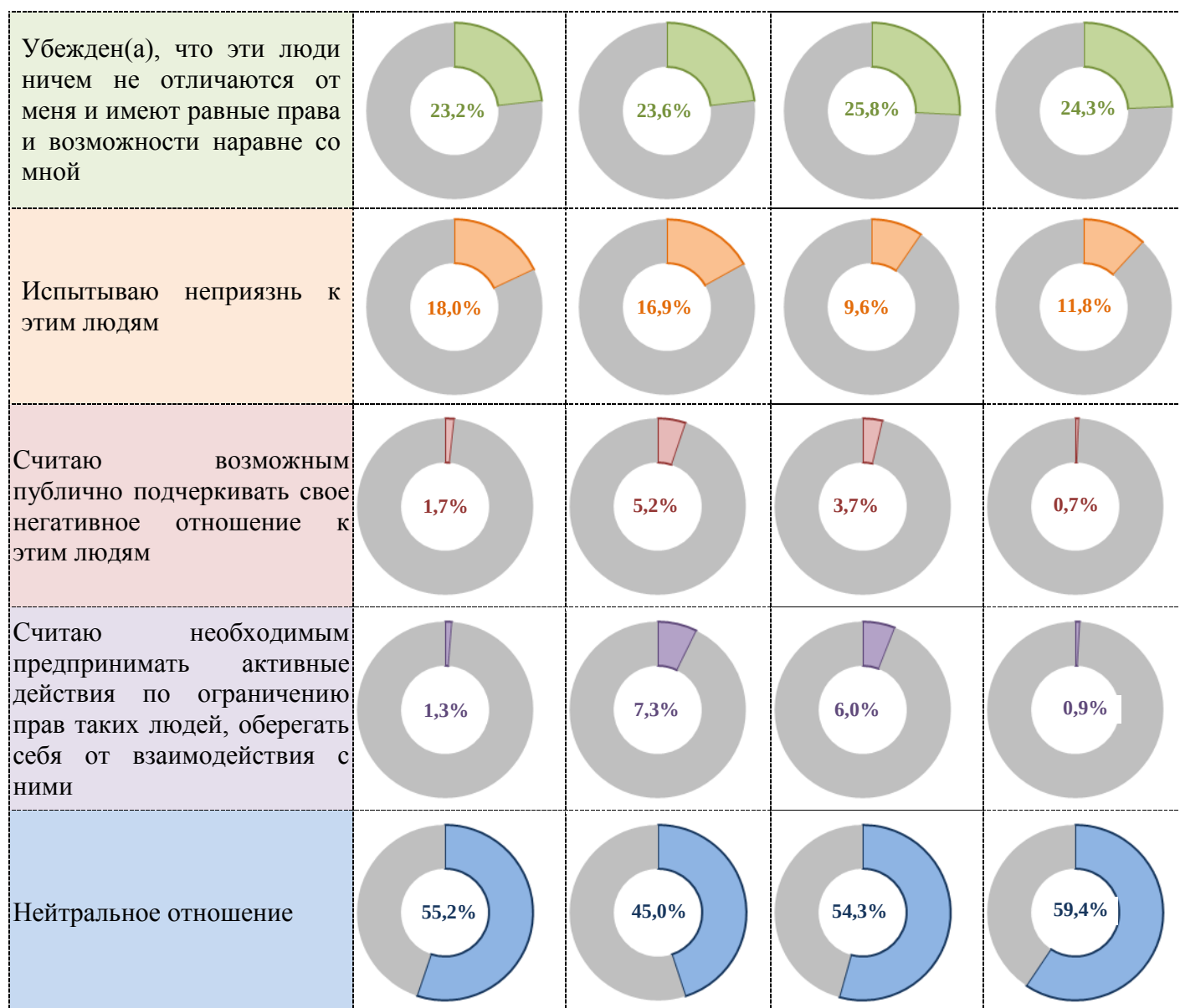


Вектор отношения жителей Ярославской области к представителям иной национальности, вероисповедания

За последние четыре года несколько изменилось направление и характер отношения жителей Ярославской области к представителям иной национальности, вероисповедания. Если в 2011 - 2012 году 17%-18% опрошенных испытывали неприязнь к людям другой веры и другим этносам, то в 2013 и 2014 годах таких стало значительно меньше (10%-11%). Кроме того, за последние три года доля респондентов, считающих, что можно публично подчеркивать свое негативное отношение к представителям других наций и религий и ограничивать их в правах снизилось на 4%-6%. Можно говорить, что жители области стали чаще воспринимать людей иной веры и национальности как своих земляков – нейтрально.

Негативные установки в отношении к представителям иной национальности, вероисповедания присутствуют в сознании 13,4% опрошенных. Из них открыто готовы подчеркивать свое негативное отношение 0,7%. Еще 0,9% выступают за активные действия по ограничению прав граждан другой (отличной от своей) нации и религии.



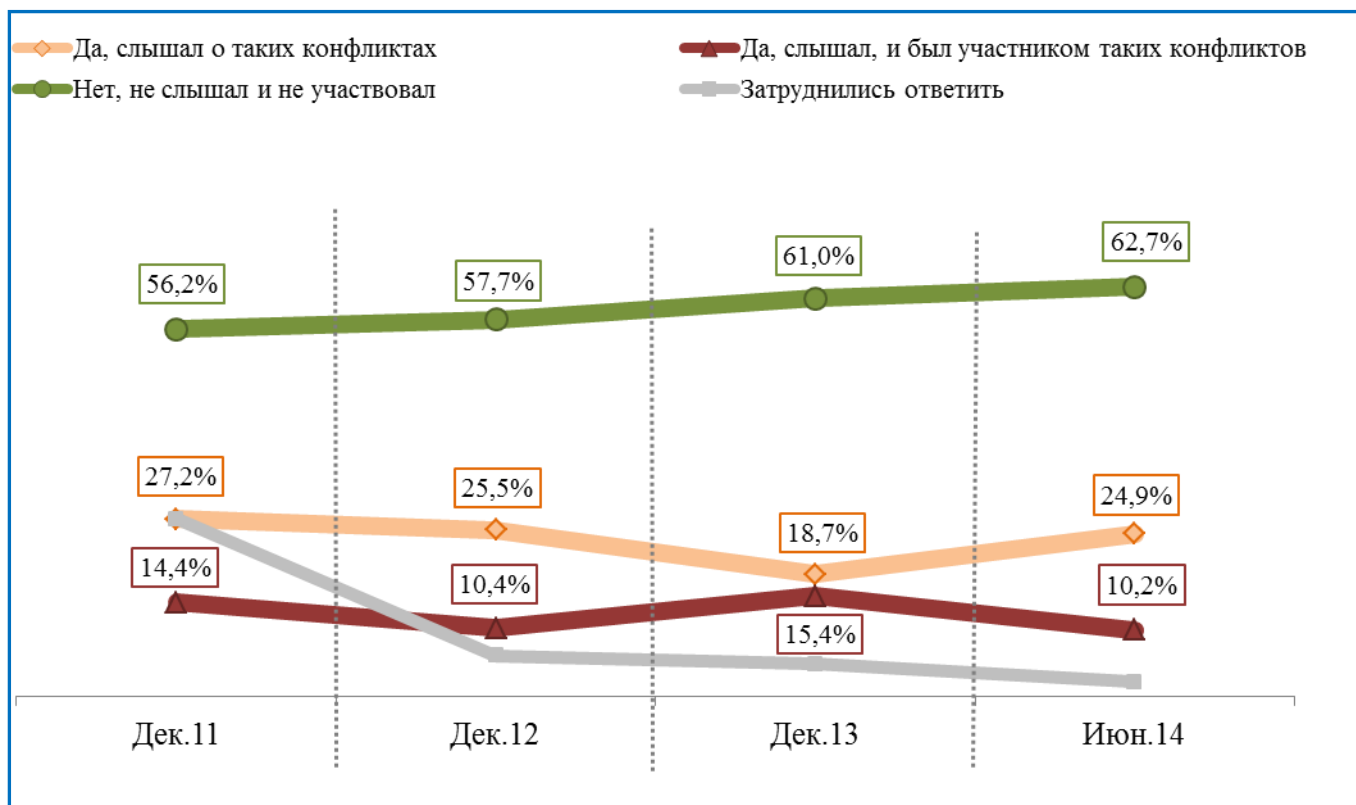


Уровень включенности жителей Ярославской области в конфликтные ситуации на почве межэтнических отношений

Согласно данным социологического опроса, большинство жителей Ярославской области за последний год не слышали, и не были участниками конфликтов на почве межэтнических отношений (62,7%). При этом, доля таковых на протяжении нескольких лет постепенно увеличивается.

Четверть респондентов, в ходе опроса, сообщили, что слышали о конфликтах на почве межэтнических отношений (24,9%). Безусловно, это достаточно значительная часть населения, однако, следует учитывать, что участники опроса, отвечая на данный вопрос, могли говорить не только о конфликтах, произошедших в Ярославской области, но и в целом в стране, мире, т.е. о тех, которые достаточно активно и подробно освещаются в интернет-пространстве, средствах массовой информации.

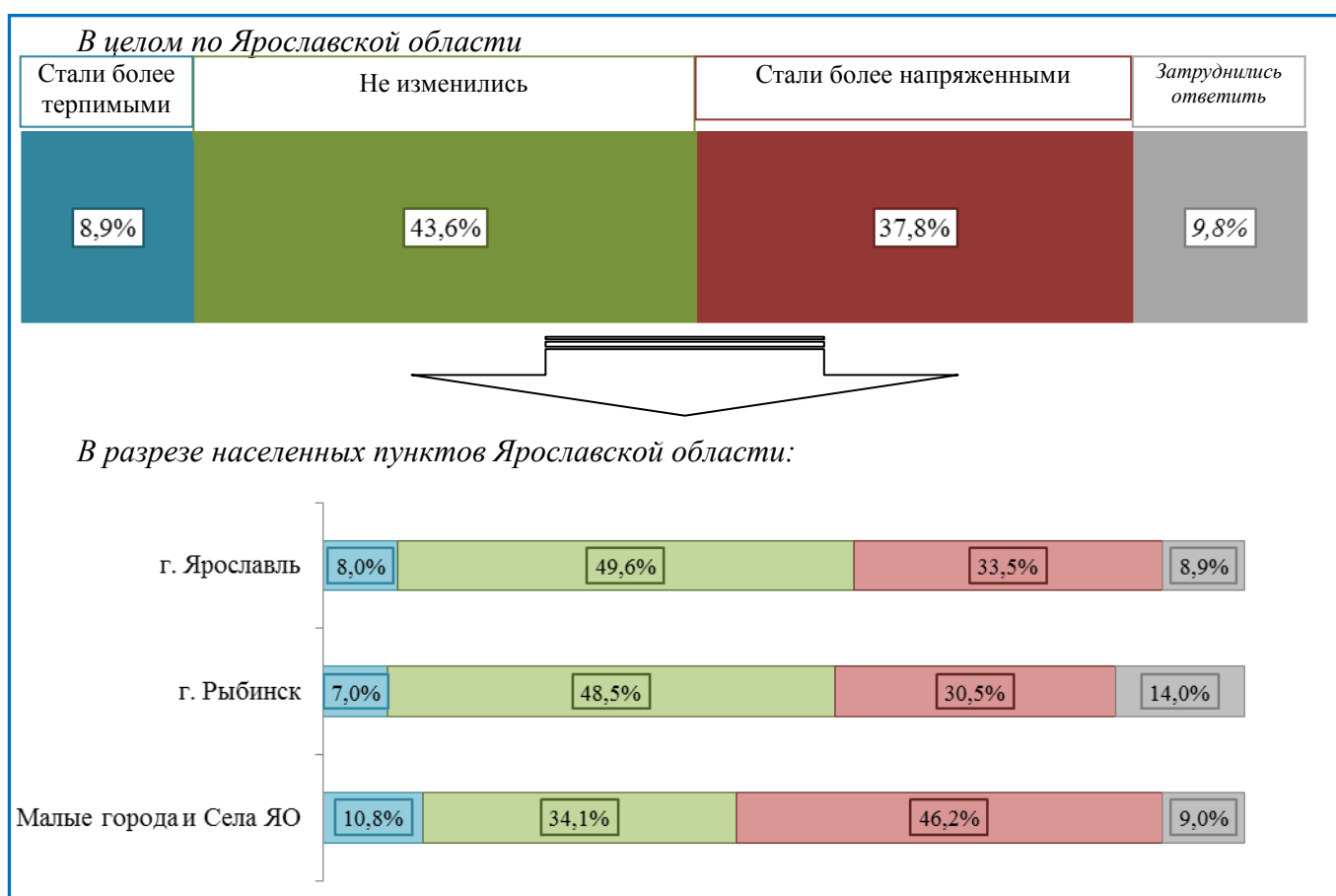
В ходе опроса выяснилось, что в 2014 году каждый десятый респондент был участником конфликтов на почве межэтнических отношений (10,2%). Как правило, это жители области в возрасте 18-49 лет, испытывающие неприязнь к людям другой национальности и веры.



Вектор развития межнациональные отношений в России: мнения населения

Если говорить о межнациональных отношениях и межнациональной ситуации в целом в России, то здесь относительное большинство жителей Ярославской области полагают, что за последние годы межнациональные отношения в стране не изменились. Так считают 43,6%; еще 8,9% уверены, что они стали более терпимыми. Тем не менее, достаточно велика и доля жителей Ярославской области (37,8%) обеспокоенных ростом напряжённости и нетерпимости в сфере межнациональных отношений в стране.

Прежде всего, испытывают встревоженность по данному вопросу жители области, проживающие в малых городах и сельских населенных пунктах. А вот жители двух самых крупных городов Ярославской области (г. Ярославля и г. Рыбинска), где несколько чаще, чем в целом по области встречаются граждане, негативно воспринимающие представителей других национальностей и религий, менее склонны давать критические оценки вектору развития межнациональных отношений в России.



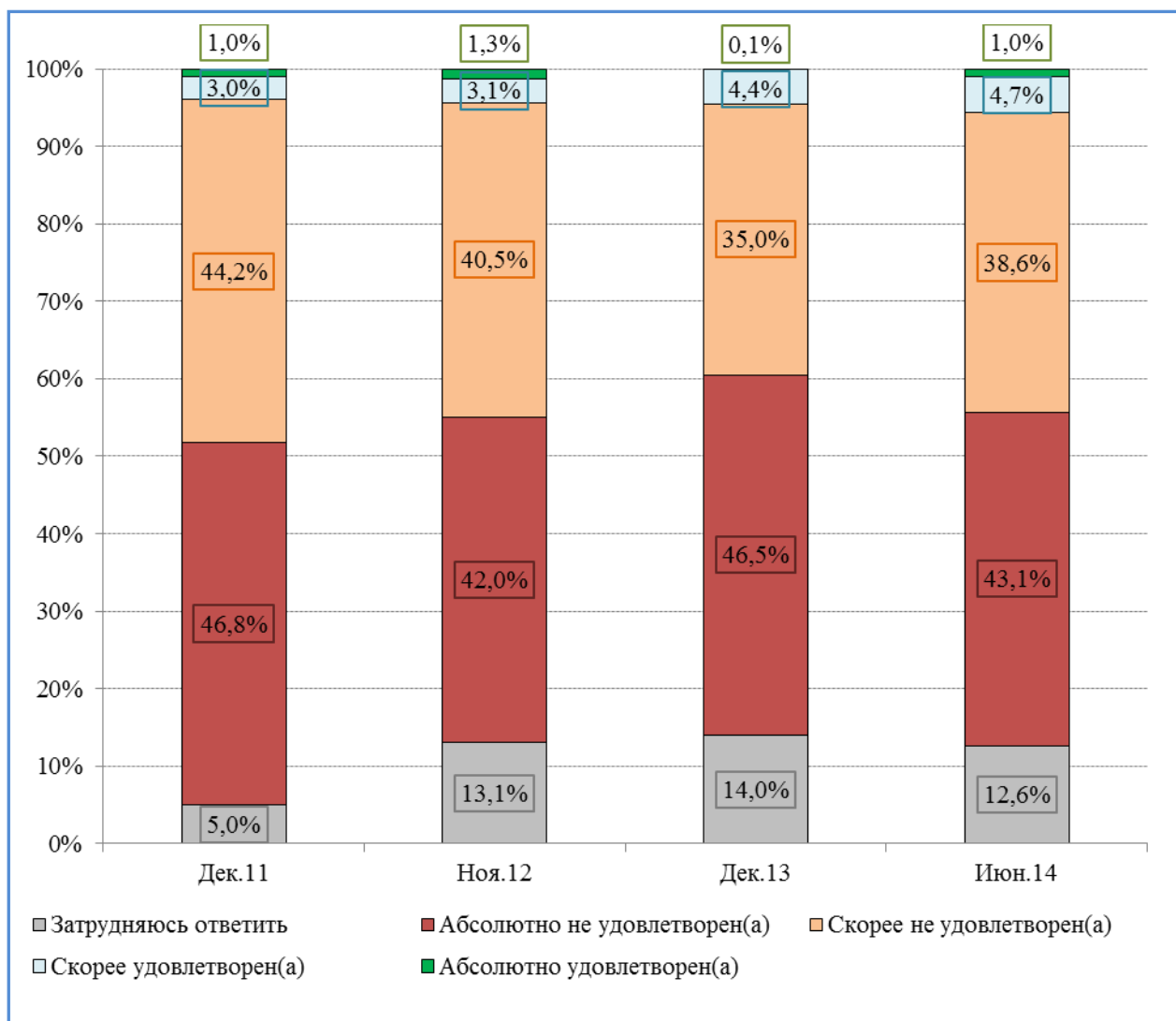
Жители Ярославской области о возможных вариантах решения вопроса межнациональной напряженности и возникающих конфликтов между коренным населением и мигрантами

По мнению жителей области, в целях недопущения роста в России межнациональной напряженности и конфликтов между коренным населением и мигрантами власти, в первую очередь, необходимо «ограничить приток в Россию иностранной неквалифицированной рабочей силы, ужесточить порядок их въезда и регистрации» (38,8%) и «ужесточить наказание за пропаганду идей, разжигающих межконфессиональную и межнациональную рознь» (30,2%).



Уровень удовлетворенности жителей Ярославской области имеющимися возможностями для реализации своих национальных потребностей

Рассуждая о развитии своей национальной культуры (традиций и уклада жизни), лишь 5,7% респондентов выразили удовлетворенность имеющимися возможностями для реализации своих национальных потребностей (наиболее высокий показатель зафиксирован в Ярославле; наиболее низкий – в Рыбинске).



Абсолютное большинство жителей Ярославской области (81,7%), как показал опрос, не довольны условиями сохранения и развития своей национальной культуры, традиций, уклада жизни

Выводы:

- Согласно социологическим данным, в Ярославской области для проблемного поля сферы межэтнических и межрелигиозных отношений наиболее характерны случаи проявления национальной нетерпимости, нежели религиозной. Так, с различной степенью периодичности со случаями проявления национальной

нетерпимости (дискриминации) сталкивались - 17,3% респондентов, в то время как религиозной – 7,6%;

- В целом по Ярославской области, как показал опрос, к представителям иной национальности, вероисповедания и политических взглядов положительно (пытаются помочь, не видят разницу между ними и собой) либо нейтрально относятся большинство жителей Ярославской области. Открыто заявляют о своих националистических установках и считают возможным публично подчеркивать свое негативное отношение к людям других национальностей/религий 2%-5% опрошенных. Чаще это делают мужчины, респонденты имеющие общее и среднеспециальное образование, с низким и средним уровнем доходов, жители наиболее крупных населенных пунктов (городов);
- Негативные эмоции при общении с представителями других национальностей и вероисповедания испытывает каждый десятый коренной житель Ярославской области. В первую очередь объектом неприязни определенной части жителей Ярославской области являются народы Кавказа, цыгане, и народы Средней Азии, а также приверженцы религиозных сект и исповедующие ислам;
- За последние несколько лет число коренных жителей испытывающих неприязнь к людям другой веры и другим этносам снизилось с 17%-18% до 10%-11%;
- Большинство жителей Ярославской области за последний год не слышали и не были участниками конфликтов на почве межэтнических отношений (62,7%);
- По мнению относительного большинства жителей Ярославской области (43,6%) межнациональные отношения и межнациональная ситуация в целом в России, за последний год не изменились, так считают 43,6%. Еще 8,9% уверены, что они стали более терпимыми. На рост напряженности в сфере межнациональных отношений указали 37,8% опрошенных;
- Для решения проблемных моментов в сфере межнациональных отношений жители Ярославской области рекомендовали принятие достаточно жестких мер, прежде всего: «ограничить приток в Россию иностранной неквалифицированной рабочей силы, ужесточить порядок их въезда и регистрации» (38,8%) и «ужесточить наказание за пропаганду идей, разжигающих межконфессиональную и межнациональную рознь» (30,2%);
- За последний год в Ярославской области произошел рост интернациональных настроений. Произошло это на фоне изменения характера отношения населения к представителям иной национальности, вероисповедания;
- Отрицательным фактом в развитии межнациональных отношений региона, выявленном в ходе опроса, можно считать достаточно высокую долю респондентов единожды либо многократно столкнувшихся проявлениями национальной или религиозной дискриминации.

Формирование института общественных советов в субъектах Российской Федерации

Е.А.Исаева

В 2014 году в Ярославской области активно шел процесс формирования общественных советов при органах исполнительной власти. К концу 2014 года их было создано почти 30. Целью деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области является обеспечение участия граждан в выработке и реализации государственной политики в сфере деятельности органа исполнительной власти.

При обсуждении проблематики создания общественных советов на региональном уровне весной 2014 года публично встал вопрос о формировании механизма создания консультативных общественных органов, который бы позволил вовлечь в него широкую общественность, сделать освещение данного процесса среди жителей региона.

4 марта 2014 года в Ярославле состоялось общественное обсуждение проекта постановления Правительства области «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области», который был разработан в целях реализации концепции региональной системы народного правительства. В обсуждении приняли участие как члены Общественной палаты региона, так и активные представители некоммерческих организаций. Проектом постановления предполагалось определить порядок образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области, в том числе этапы выдвижения кандидатов в члены общественных советов, проведение рейтингового интернет-голосования по кандидатам в члены общественных советов, участие Общественной палаты Ярославской области в согласовании состава общественных советов. По итогам высказанных замечаний проект нормативного акта был доработан и утвержден.

С апреля 2014 года формирование советов при органах исполнительной власти проводится в соответствии с постановлением Правительства Ярославской области №372-п от 22.04.2014 «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области».

Кандидатами в общественные совет могут быть:

- кандидаты-самовыдвиженцы;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета общественными объединениями и иными организациями, зарегистрированными и действующими на территории Ярославской области, целью деятельности которых является представление или защита общественных интересов в сфере деятельности органа исполнительной власти;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета Общественной палатой Ярославской области;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета общественной палатой (советом) муниципального образования Ярославской области;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета органом исполнительной власти (<http://narod.yarregion.ru/service/obschestvennyye-sovety/>).

Нормативный акт ввел в региональную практику механизмы, никогда не применявшиеся ранее при формировании консультативных и совещательных органов в регионе. Новшествами стало участие населения региона в процессе формирования общественных советов путем открытого интернет голосования. В течение 7 рабочих дней со дня завершения срока приема документов от кандидатов орган исполнительной власти формирует сводный список выдвинутых кандидатов и в целях проведения рейтингового интернет-голосования размещает на портале народного правительства

(<http://narod.yarregion.ru/>) Ярославской области сведения из анкет кандидатов (фамилия, имя, отчество; должность; дата рождения; уровень образования, наименование учебного заведения; наличие ученого звания, ученой степени; трудовая деятельность; общественная деятельность); сведения о том, какие органы или организации выдвинули кандидатов, либо о том, что кандидаты являются самовыдвиженцами. На портале народного правительства Ярославской области в течение 20 календарных дней проводится рейтинговое интернет-голосование. Нормативный акт закрепляет за результатами голосования лишь рекомендательный характер, не обязывая при формировании совета считать его итоги решающими.

Также важным новшеством выступает ключевая роль Общественной палаты региона в процессе формирования общественных советов. Постановление Правительства Ярославской области №372-п от 22.04.2014 «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области» указывает, что в течение 7 рабочих дней со дня завершения рейтингового интернет-голосования орган исполнительной власти формирует и направляет в Общественную палату Ярославской области:

- сводный список всех кандидатов (с указанием для каждого кандидата результатов рейтингового интернет-голосования и приложением анкет кандидатов);
- предложения органа исполнительной власти по включению кандидатов в общественный совет (основанные на сведениях, указанных в анкетах кандидатов, и на результатах рейтингового интернет-голосования).

Общественная палата Ярославской области в срок не более 14 рабочих дней со дня получения списков кандидатов, рассматривает их и проводит рабочую встречу с руководителем органа исполнительной власти, согласует состав общественного совета и уведомляет об этом орган исполнительной власти.

Орган исполнительной власти в течение 10 рабочих дней со дня получения согласования с Общественной палатой Ярославской области утверждает персональный состав общественного совета.

Практика формирования общественных советов в регионе демонстрирует реальную возможность Общественной палаты влиять на определение кандидатур, включаемых органом власти в общественный совет.

Среди явного спорного момента, обсуждаемого в регионе, стал сам процесс интернет голосования. Есть предложения рассмотреть целесообразность формирования состава советов путем выделения трех квот:

1. Кандидаты, определяемые Общественной палатой области.
2. Кандидаты, определяемые исполнительной властью области.
3. Кандидаты от НКО, победившие в интернет-голосовании.

Также в регионе предлагается рассмотреть вопрос об исключении интернет-голосования из процедуры формирования совета либо об изменении процедуры интернет-голосования, в том числе путем осуществления интернет - голосования через систему ЕСИА (единая система идентификации и аутентификации), предполагающую идентификацию пользователя через СНИЛС. Этот механизм позволит избежать злоупотреблений и накруток, которые были выявлены при формировании общественных советов.

Нам видится целесообразным сохранение открытого общественного голосования при оставлении рекомендательного характера его результатов. Это, с одной стороны, стимулирует общественное участие в связи с его простотой, что в свою очередь популяризирует в принципе механизмы общественного участия. С другой стороны процесс открытого интернет-голосования дает определенное представление о заинтересованности кандидата в прохождении в состав совета, а также в возможности вовлечь в голосование за свою кандидатуру широкую общественность региона.

Новый порядок формирования общественных советов в регионе дает возможность

выявить и включить в состав новых специалистов в той или иной области, что способствует формированию общественного экспертного потенциала региона.

При этом эффективность диалоговых площадок напрямую зависит от доверия общественных экспертов и населения к их работе, к реальной возможности влияния на процесс принятия властных решений

Роль подобных площадок, если они грамотно сформированы, очень велика. Зачастую представители тех или иных профильных общественных объединений, работающих уже много лет в рамках определенной проблематики, в случае вхождения в подобные совещательные органы могут дать действительно ценные советы органам власти. Но, как показывает практика, членов активных региональных НКО в составе консультативных и совещательных органов крайне мало в процентном отношении. Принцип формирования диалоговых площадок является одним из ключевых показателей отношения властных структур субъекта РФ к создаваемому органу.

Несмотря на то, что НКО и органы власти и управления субъекта имеют подчас неоднозначное отношение к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решения проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. На национальном, местном или секторальном уровнях могут иметь место консультации, особенно полезные при разработке законодательства.

Принимая во внимание тот факт, что общественные организации работают на уровне, более приближенном к населению, и напрямую связаны с гражданскими интересами и инициативами, они могут предоставлять органам государственной власти так называемую «экспертизу снизу», работать с обращениями граждан, организовывать гражданские форумы, принимать участие и инициировать общественные слушания, а также активно участвовать в процессе лоббирования.

Слабая работа созданных диалоговых механизмов, отсутствие контроля их эффективности на региональном и федеральном уровне способствуют росту недоверия к данным институтам со стороны общественного сектора, граждан. Имитация учета общественного мнения становится очевидной населению уже в первый год работы искусственно созданных для отчета в федеральный центр диалоговых площадок.

При подготовке Доклада о состоянии гражданского общества в Ярославской области нами был проведен анализ механизмов создания общественных советов при органах исполнительной власти в других субъектах РФ для поиска лучших практик формирования и регламентации деятельности общественных советов при органах власти. Анализ текстов нормативных актов, регламентирующих процесс создания общественных советов, выявил следующее:

1. Ни в одном регионе России, кроме Ярославской области, не предусмотрено вовлечение граждан региона в процесс формирования общественных советов. Нет процедур публичного голосования. Анкеты кандидатов не размещаются в публичном доступе для обсуждения.

2. В большинстве субъектов России создание общественных советов является факультативным для органов власти. Как правило, механизм создания советов предусматривает первичную инициативу Общественной палаты, которая обращается в конкретный орган исполнительной власти с предложением сформировать при нем общественный совет. При этом орган власти имеет право отказать палате в реализации ее инициативы. Такая система предусмотрена, к примеру, во Владимирской, Белгородской, Костромской, Калужской, Курской, Тамбовской, Псковской, Омской, Пензенской, Сахалинской областях, Краснодарском, Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Хабаровском краях; республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Дагестан, Алтай, Тыва, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария. В ряде субъектов существуют оговорки, ограничивающие или не допускающие отказ органа исполнительной власти от предложения Общественной палаты создать совет. К примеру, в республике Хакасия

отказ образовать общественный совет при исполнительном органе государственной власти возможен только в случае, когда общественный совет при исполнительном органе государственной власти Республики Хакасия уже образован или приведен в соответствие с требованиями законодательства; в Ростовской области и Ульяновской области право отказа в принципе не предусмотрено.

Ряд регионов создали общественные советы в императивном порядке, по указанию конкретного регионального нормативно-правового акта, предусматривающего сроки к которым в субъекте РФ должна появиться сеть общественных советов (Брянская область, Орловская область, Тульская область, Тюменская область, Иркутская область, республика Бурятия, республика Калмыкия, республика Адыгея, республика Коми, Удмуртская республика, республика Мордовия, ХМАО, Ярославская область).

В единственном регионе, в Мурманской области, Постановление Правительства Мурманской области от 08.11.2013 N 650-ПП/16 «Об Общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области» допускает создание объединенных советов (Общественный совет может быть сформирован при нескольких органах исполнительной власти, осуществляющих формирование и (или) реализацию государственной политики в смежных сферах деятельности (далее - объединенный Общественный совет). В случае формирования объединенного Общественного совета указанными органами исполнительной власти должен быть издан совместный приказ, определяющий орган исполнительной власти, ответственный за формирование и организационно-техническое обеспечение деятельности объединенного Общественного совета. Однако создание объединенного совета невозможно при органах исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия учредителя государственных учреждений Мурманской области, оказывающих социальные услуги.

3. В каждом регионе отведена определенная роль Общественной палате при формировании общественных советов. Можно выделить следующие формы участия Общественной палаты:

А) Общественный совет формируется по согласованию с Общественной палатой. Такая система предусмотрена в Ненецком автономном округе; республике Мордовия, КБР, республика Бурятия, Чеченской республике, Тамбовской области, Белгородской области; в Алтайском крае состав совета направляется на согласование в Общественную палату и мнение Палаты подлежит обязательному рассмотрению органом власти; в Камчатском крае заключение Общественной палаты Камчатского края в отношении каждой рассмотренной кандидатуры, включенной в список, обязательны для принятия руководителем государственного органа соответствующего решения (о включении или об отказе во включении в состав Совета) в течение 7 календарных дней со дня поступления заключения Общественной палаты Камчатского края; в республике Коми руководитель органа исполнительной власти Республики Коми согласовывает с Общественной палатой Республики Коми кандидатуры в члены Совета из числа представителей общественных объединений, средств массовой информации, ученых, специалистов в соответствующих областях; в Ярославской области Общественная палата Ярославской области в срок не более 14 рабочих дней со дня получения списков кандидатов, рассматривает их и проводит рабочую встречу с руководителем органа исполнительной власти, согласует состав общественного совета и уведомляет об этом орган исполнительной власти. Особо отметим, что только в Ярославской области нормативно предусмотрены рабочие встречи по согласованию кандидатур. Аналогичной формы взаимодействия, которая была бы определена как обязательная, в других субъектах России не выявлено.

Б) Состав общественного совета формируется органом исполнительной власти области совместно с Общественной палатой. Эта схема закреплена в Забайкальском крае, Хабаровском крае, Омской области, Ульяновской области, Сахалинской области, республике Тыва, республике Башкортостан, республике Хакасия, Удмуртской республике. В Тверской области состав общественного совета формируется в равных

долях из кандидатур, предложенных органом государственной власти, Общественной палатой Тверской области и управлением общественных связей аппарата Правительства Тверской области.

В) Ряд регионов прямо закрепляет обязательную долю членов Общественной палаты в формируемом общественном совете. К примеру, в Ростовской области персональный состав общественных советов утверждается правовыми актами соответствующих органов исполнительной власти Ростовской области, в том числе с учетом предложений Совета Общественной палаты Ростовской области, общественных объединений и других организаций. Предложенная Советом Общественной палаты Ростовской области кандидатура члена Общественной палаты Ростовской области подлежит обязательному включению в состав общественного совета. В Удмуртской республике персональный состав Общественного совета утверждается приказом руководителя органа исполнительной власти по согласованию с Общественной палатой Удмуртской Республики. Предложенные Общественной палатой Удмуртской Республики кандидатуры членов Общественной палаты Удмуртской Республики подлежат обязательному включению в состав Общественного совета. В Иркутской области персональный состав общественного совета определяется исходя из того, что представители Общественной палаты Иркутской области составляют одну треть от общего числа членов общественного совета, представители организаций и граждан - две трети от общего числа членов общественного совета. В Красноярском крае в состав Общественного совета включается не менее одной кандидатуры, предложенной Советом ассамблеи.

Г) Включение в процесс формирования советов главы региона. В Красноярском крае в процесс формирования общественных советов включен губернатор края - орган исполнительной власти края в течение 5 дней со дня принятия решения о формировании Сводного перечня кандидатур направляет его в Совет Гражданской ассамблеи (фактически Общественная палата). Совет ассамблеи в течение 30 дней со дня поступления решения органа исполнительной власти края о формировании Сводного перечня кандидатур принимает мотивированное решение о согласовании и (или) отказе в согласовании кандидатур членов Общественного совета и направляет его в орган исполнительной власти края. Губернатор края в течение 30 дней со дня поступления Перечня кандидатур принимает решение о согласовании (отказе в согласовании) кандидатур членов Общественного совета путем оформления резолюции на Перечне кандидатур и направляет его органу исполнительной власти края. Губернатор края вправе по результатам устных консультаций с Советом ассамблеи и органом исполнительной власти края исключить кандидатуру (ы) из Перечня кандидатур и (или) предложить новую (ые) кандидатуру (ы) члена (ов) Общественного совета.

Д) Полное игнорирование Общественной палаты. В Ивановской области Совет формируется путем направления руководителем исполнительного органа обращений в профильные общественные и научные организации, а также путем размещения соответствующей информации в средствах массовой информации для обеспечения возможности самовыдвижения кандидатов. С учетом поступивших предложений приказом руководителя исполнительного органа утверждается персональный состав Совета. В республике Адыгея решения об образовании общественных советов принимают руководители соответствующих исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.

4. Некоторые регионы регламентировали создание и работу конкурсной комиссии, формирующей общественные советы. К примеру, Постановление Правительства Камчатского края от 23.08.2013 N 370-П «Об общественных Советах при исполнительных органах государственной власти Камчатского края» предусматривает, что отбор кандидатов в члены Совета осуществляется рабочей группой по отбору кандидатов и подготовке предложений по результатам анкетирования кандидата в члены Совета, образованной в государственном органе, на основании заявлений граждан Российской

Федерации, достигших 18 лет, имеющих образование и (или) квалификацию, специальные знания, опыт работы, соответствующие установленной сфере деятельности государственного органа, в том числе из представителей Общественной палаты Камчатского края, заинтересованных общественных организаций, независимых от государственного органа экспертов (далее - заявления).

В Мурманской области Постановление Правительства Мурманской области от 08.11.2013 N 650-ПП/16 (ред. от 26.09.2014) «Об Общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области» предусматривает, что орган исполнительной власти создает конкурсную комиссию в целях формирования Общественного совета. Порядок формирования, состав, численность и полномочия конкурсной комиссии определяются решением органа власти. Численность конкурсной комиссии должна быть не менее 5 человек. Две трети состава конкурсной комиссии должны составлять члены Общественной палаты Мурманской области.

В Тюменской области Постановление Правительства Тюменской области от 25.04.2013 N 131-п (ред. от 30.12.2014) «О Порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» устанавливает, что для формирования Общественного совета орган власти создает конкурсную комиссию. Порядок формирования, состав и полномочия конкурсной комиссии определяются решением органа власти. Численность конкурсной комиссии должна быть не менее пяти человек. В случае если инициаторы выдвижения направили предложения по кандидатам в члены Общественного совета, каждый инициатор выдвижения вправе предложить в состав конкурсной комиссии одного своего представителя, который в обязательном порядке подлежит включению в состав конкурсной комиссии. Протокол должен содержать информацию о рассмотрении каждого заявления кандидата с обоснованием решения о включении кандидата в список кандидатов в члены Общественного совета либо об отказе во включении в список кандидатов в члены Общественного совета.

5. В ряде субъектов установлено ограничение для граждан по членству в советах. В частности, в Чеченской республике (Указ Главы Чеченской Республики от 08.07.2014 N 98

«О Порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Чеченской Республики») гражданин Российской Федерации может входить в состав только одного общественного совета, а в Тюменской области (Постановление Правительства Тюменской области от 25.04.2013 N 131-п (ред. от 30.12.2014) «О Порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области») не могут быть членами общественного совета лица, являющиеся действующими членами двух Общественных советов при других органах власти; лица, состоящие в отношении близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) со служащими органа власти, при котором образуется Общественный совет; лица, ранее дважды являвшиеся членами Общественного совета при данном органе власти.

4. Требования к членам общественных советов в большей или меньшей степени определены нормативными актами регионов. Все субъекты согласны в том, что членом общественного совета может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. В ряде регионов введен ценз оседлости (граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории Калужской области, Иркутской области, республики Бурятия, НАО, ХМАО, республике Мордовия).

В других регионах сделан дополнительно акцент на профессиональные качества кандидатов (Тамбовская область: совет формируется из граждан Российской Федерации, проживающих на территории области, достигших возраста 18 лет и имеющих практический опыт в сфере деятельности органа исполнительной власти области, в том числе из представителей Общественной палаты области, общественных объединений,

научных и иных организаций; НАО: совет формируется из граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, достигших возраста 18 лет, обладающих практическим опытом в сфере деятельности исполнительного органа и не имеющих судимости; Камчатский край: граждан Российской Федерации, достигших 18 лет, имеющих образование и (или) квалификацию, специальные знания, опыт работы, соответствующие установленной сфере деятельности государственного органа; Новгородская область: кандидат должен иметь заслуги в общественной и (или) трудовой деятельности). В Иркутской области кандидат представляет документы, подтверждающие имеющиеся в сфере деятельности общественного совета опыт и, при наличии, заслуги и достижения кандидата).

Практически все субъекты сходятся во мнении, что членом общественного совета не может быть государственный и муниципальный служащий. Лишь Орловская область в Постановлении Правительства Орловской области от 13.05.2014 N 114

«Об общественных советах при органах исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области» устанавливает, что доля лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, муниципальные должности, не превышает 30% от установленного положением об Общественном совете состава Общественного совета.

5. Численность членов совета, как правило, регламентируется путем установления минимального и максимального предела. Минимальный предел (не менее 5 человек) установлен в Калужской области, Тамбовской области, Псковской области, НАО, Мурманской области, Ростовской области, Карачаево-Черкесской республике; не менее 6 человек - в ХМАО; не менее 7 человек в Курской области, Орловской области, Красноярском крае, Ярославской области; не менее 9 человек в Алтайском крае и республике Бурятия; не менее 10 человек в Ивановской области. Максимальный предел в 10 членов совета установлен в НАО; не более 15 - в Ростовской области и в Орловской области; не более 17 человек в республике Бурятия; не более 20 человек в Ивановской области; не более 21 человека в Курской и Тамбовской областях; не более 25 человек в Красноярском крае.

В ряде регионов установлена привязка численности совета к численности сотрудников органа власти, при котором создается совет. К примеру, в республике Коми Совет формируется сроком на 2 года в составе не менее 7 человек в зависимости от предельной штатной численности работников (без учета персонала по охране и обслуживанию здания, водителей служебного автомобильного транспорта), включая предельную численность должностей государственной гражданской службы Республики Коми, и лимита служебного автомобильного транспорта органов исполнительной власти Республики Коми, утвержденной распоряжением Правительства Республики Коми от 22 июня 2009 г. N 238-р, без учета численности работников территориальных органов органа исполнительной власти Республики Коми, согласно формуле:

Предельная штатная численность органа исполнительной власти Республики Коми	Общая численность Совета
свыше 100	не менее 15 человек
от 51 до 100 включительно	не менее 10 человек
от 5 до 50 включительно	не менее 7 человек

В Камчатском крае Советы численностью не менее 6 и не более 10 человек формируются в государственных органах, имеющих предельную штатную численность должностей государственной гражданской службы Камчатского края - менее 15; Советы численностью не менее 8 и не более 12 человек формируются в государственных органах, имеющих предельную штатную численность должностей государственной гражданской службы Камчатского края - свыше 15.

В Мурманской области в рамках процесса формирования общественного совета одновременно формируется список резерва кандидатов в состав Общественного совета (на случай выбытия членов из состава Общественного совета) не менее чем из 5 человек. В Тюменской области все кандидаты, не прошедшие в состав совета, включаются в резерв.

6. В Открытость деятельности общественных советов. Лишь в нескольких субъектах России есть обязанность советов готовить ежегодные доклады о своей деятельности и информировать общественность о своей работе. В качестве примера можно привести Ханты мансийский автономный округ, в котором Постановление Губернатора ХМАО - Югры от 25.12.2014 N 142 «О Порядке образования общественных советов и Типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» предусматривает размещение ежегодного доклада о деятельности общественного совета, а также информации о деятельности общественных советов: положения, персональный состав, планы работы, повестки заседаний, протоколы заседаний, сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета в сети Интернет на портале гражданского общества Югры «Югражданин.РФ».

В Камчатском крае - ежегодный отчет о деятельности Совета размещается на официальном сайте до 1 февраля года, следующего за отчетным; в республике Хакасия исполнительные органы государственной власти при подведении итогов работы за текущий год совместно с общественным советом готовят доклад о работе общественного совета, до 15 января года, следующего за отчетным, направляют доклад о работе общественного совета в Министерство национальной и территориальной политики Республики Хакасия, Общественную палату Республики Хакасия и размещают на Официальном портале исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия.

В республике Коми Совет ежегодно до 1 февраля года, следующего за отчетным, готовит отчет о своей деятельности и размещает его на официальном сайте органа исполнительной власти Республики Коми в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; Председатель Совета ежегодно выступает с информацией о деятельности Совета на коллегии органа исполнительной власти Республики Коми; Совет не реже одного раза в квартал размещает на официальном сайте органа исполнительной власти Республики Коми в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о состоявшихся заседаниях Совета и принятых на заседаниях решениях.

В хабаровском крае информация о деятельности общественного совета размещается на официальном сайте исполнительного органа государственной власти края.

В Удмуртской республике на официальном сайте органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - сеть «Интернет») создается раздел для размещения информации о деятельности Общественного совета. В разделе официального сайта органа исполнительной власти в сети «Интернет» подлежит обязательному размещению следующая информация:

- положение об Общественном совете;
- состав Общественного совета;
- повестки и протоколы заседаний Общественного совета;
- заключения Общественного совета по результатам общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- доклады о работе органа исполнительной власти и доклады о деятельности

Общественного совета;

- другая информация о деятельности Общественного совета, размещение которой на официальном сайте органа исполнительной власти в сети «Интернет» предусмотрено положением об Общественном совете.

В Чеченской республике органы исполнительной власти ежеквартально, до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, направляют информацию о деятельности общественных советов (положение, персональный состав, планы работы, протоколы заседаний) в Министерство экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики, а также размещают указанную информацию в соответствующем разделе на сайте органа исполнительной власти в сети Интернет. Министерство экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики размещает обобщенную информацию о деятельности общественных советов в соответствующем разделе своего сайта в сети Интернет.

7. Срок работы общественного совета устанавливается региональными нормативными актами преимущественно в 2, либо 3 года. Лишь в Тюменской области рок полномочий Общественного совета составляет пять лет.

На основании изученного нормативного материала субъектов РФ и анализа работы общественных советов в Ярославской области видятся полезными для внедрения следующие предложения:

1. Нормативно закрепить обязанность общественных советов публиковать на портале Народного правительства ежегодные отчеты о своей деятельности до 1 марта года, следующего за отчетным, а также направлять их в Общественную палату Ярославской области;

2. Нормативно закрепить обязанность общественных советов публиковать на портале народного правительства протоколы заседаний;

3. Закрепить обязанность общественной палаты и органа власти, при котором формируется общественный совет, при проведении встречи по обсуждению списка кандидатов, вести Протокол, в котором должна содержаться информация о рассмотрении каждого заявления кандидата с обоснованием решения о включении в список членов Общественного совета либо об отказе во включении в члены Общественного совета.

4. Рекомендовать Совету Общественной палаты Ярославской области и органам власти, при которых создаются общественные советы, более внимательно относиться к наличию или отсутствию у кандидата профессиональных заслуг в сфере деятельности органа власти, а также фактов, демонстрирующих активную гражданскую позицию кандидата в члены общественного совета.

Общественные советы при органах исполнительной власти Ярославской области как институт общественного контроля

А.В.Соколов, А.И. Веревкин

Введение

22 апреля 2014 года региональным правительством было принято постановление №372-п «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области». Меньше года потребовалось на то, чтобы сформировать по новым правилам три десятка советов. Мнения экспертов относительно эффективности новой системы разнятся, однако не вызывает сомнения, что сам факт создания этой системы – важный шаг в развитии сотрудничества общества и власти.

Постановление о порядке формирования общественных советов было принято в развитие концепции народного правительства, разработанной по поручению губернатора Ярославской области в 2013 году. Ноу-хау нового порядка не в создании советов как таковых – при ряде департаментов областного правительства консультативные группы существовали и раньше, но их состав и регламент регулировались исключительно самими департаментами. В результате большинство общественных советов или состояли из чиновников и оказывались совещательным дубликатом департамента, или формировались из «удобных» экспертов и становились «карманными». Многие из них даже не собирались – и свою функцию не выполняли вовсе.

Единовременная перезагрузка существующих и создание новых советов по единым прозрачным правилам, утвержденным при активном участии общественности, – принципиально важное нововведение. Учреждена открытая процедура подачи заявок, причем в ней предусматривается возможность самовыдвижения, выдвижения от НКО, выдвижения по рекомендации органа власти или по рекомендации Общественной палаты региона.

Методика исследования

Целью данного исследования стал комплексный анализ такого нового института как общественные советы при органах исполнительной власти, включая выявление и обобщение как объективных характеристик, так и субъективного восприятия советов представителями различных групп интересов.

Исходя из такой цели, в ходе исследования решались следующие задачи:

- выявить особенности персонального состава 30 общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области;
- определить субъективное мнение членов советов о месте, роли и функциях общественных советов в системе публичного управления;
- оценить процедуру формирования советов с точки зрения соответствия тем целям и задачам, которые ставятся перед общественными советами;
- выявить особенности взаимодействия советов с профильными органами исполнительной власти;
- определить основные мотивы выдвижения граждан в советы;
- выявить ключевые факторы, влияющие на мотивацию членов общественных советов, а также меры повышения мотивации и эффективности советов в целом.

Для решения поставленных задач был использован ряд качественных и количественных методов анализа. Персональный состав общественных советов анализировался с использованием количественных статистических методов по 30 общественным советам (Приложение 1). Для выявления роли, места и функций советов, а также особенностей их работы были использованы качественные методы, в частности, метод глубинных интервью.

Для проведения качественного исследования была сформирована выборочная совокупность из числа избранных членов общественных советов, а также кандидатов, не прошедших отбор в советы. Было проведено 31 глубинное интервью, из них 28 – с избранными членами общественных советов и 3 – с кандидатами, не прошедшими в общественные советы. Опрошенные информанты представляют 17 общественных советов при органах исполнительной власти. Из них 11 советов представлены 2-мя и более опрошенными членами. При отборе интервьюируемых использовался принцип гетерогенности, т.е. осуществлялся отбор людей, максимально отличающихся друг от друга по ряду показателей, среди которых возраст, пол, образование, опыт общественной деятельности, сфера деятельности. Таким образом, решалась задача охвата максимально возможного спектра мнений, что было особенно ценным при исследовании субъективных оценок и восприятия членов советов.

Для проведения глубинных интервью был разработан топик-гайд, а само интервью проходило в неформализованном формате, что позволяло корректировать стратегию интервью исходя из уровня знаний, информированности и желания респондента отвечать на вопросы.

Использование количественных методов позволило не только выявить объективные характеристики составов общественных советов, но и подтвердить или опровергнуть ряд гипотез, сформированных по итогам обобщения результатов глубинных интервью.

Половозрастная структура общественных советов

Результаты анализа данных о гендерном составе общественных советов показывают (среднее значение по всем советам) существенное доминирование в них мужчин (70,61%). В 9 из 29 проанализированных советов были сформированы относительно сбалансированные составы (разница не более 20%). Один совет характеризуется существенным доминированием женщин (72,73%) – Общественный совет при агентстве по делам молодежи. При этом три совета были сформированы полностью из мужчин (Советы при департаменте по охране и использованию животного мира, при агентстве транспорта и при департаменте энергетики и регулирования тарифов).

Средний возраст членов всех советов составляет 49 лет. Самым «молодым» из советов является Общественный совет при агентстве по делам молодежи (28 лет). Самый высокий показатель среднего возраста членов у Общественного совета при департаменте дорожного хозяйства (66 лет).

Образование

Анализ информации о членах советов показал, что абсолютное большинство членов советов имеют высшее образование (73%), доля членов с учеными степенями составляет 21%. Только в двух общественных советах присутствуют члены со средним специальным образованием. Из общего массива данных выделяется Общественный совет при департаменте общественных связей, в котором абсолютное большинство членов имеют ученые степени (53%).

Профессиональная деятельность

Для исследования общественных советов на предмет принадлежности их членов к определенной профессиональной группе использовался метод, в основе которого лежало выделение шести профессиональных групп, определение которых имеет значение с точки зрения специфики общественных советов. В качестве профессиональных групп были выделены следующие:

- некоммерческие организации, чья деятельность непосредственно связана со сферой, регулируемой соответствующим органом власти;

- некоммерческие организация, чья деятельность не связана со сферой деятельности органа власти;
- коммерческая организация, чья деятельность непосредственно связана со сферой, регулируемой соответствующим органом власти;
- некоммерческие организация, чья деятельность не связана со сферой деятельности органа власти;
- организация, прямо или опосредованно подведомственная органу власти;
- другое – все остальные организации.

Все советы можно условно разделить на три группы. Первая – это советы, абсолютное большинство в которых занимают представители одной профессиональной группы. К таким советам относятся советы при департаменте ветеринарии (71% представителей пятой профессиональной группы), при агентстве транспорта (71% представителей третьей группы), при департаменте здравоохранения и фармации (86% представителей первой группы), при департаменте труда и социальной поддержки населения (50% представителей первой группы), при департаменте культуры (52% представителей пятой группы), при агентстве по физкультуре и спорту (58% представителей первой группы) и при департаменте агропромышленного комплекса и потребительского рынка (57% представителей первой группы).

Во вторую группу были включены советы, в которых выделяются две доминирующие профессиональные группы. В их число вошли советы при департаменте информатизации и связи, при департаменте промышленной политики, при департаменте лесного хозяйства. К третьей группе было отнесено 18 общественных советов, в которых нельзя выделить одну или две доминирующие профессиональные группы.

Субъект выдвижения в общественный совет

Доступные для анализа данные о субъектах выдвижения членов общественных советов не дают возможности делать статистически значимые выводы. Тем не менее, на основе имеющихся данных можно выделить ряд отличительных закономерностей.

Во-первых, данные по 18 общественным советам показывают, что наиболее популярными формами выдвижения были самовыдвижение и выдвижение общественной организацией. Во-вторых, достаточно активную позицию в процессе выдвижения кандидатур занимала Общественная палата Ярославской области, чьи кандидаты присутствовали в половине из 18 проанализированных советов. При этом в общественных советах при департаменте культуры и при департаменте региональной безопасности выдвинутые Общественной палатой члены представляют относительное большинство.

Компетентность

В качестве критерия для определения уровня компетентности членов общественных советов был использован критерий опыта работы в сфере, имеющей непосредственное отношение к деятельности соответствующих органов власти. В ходе исследования оценивался уровень профессиональной и общественной компетентности членов советов. Профессиональная компетентность раскрывается через опыт работы члена совета в соответствующей отрасли. Под общественной компетентностью подразумевается опыт общественной работы в отрасли, непосредственно связанной со сферой деятельности органа власти.

Информация о профессиональной компетентности членов доступна только на страницах 17 общественных советов, об общественной компетентности – 9 советов, что затрудняет выделение статистически значимых закономерностей. Имеющиеся данные показывают, что советы в большинстве своем были сформированы из людей, работающих в отрасли более 5-10 лет. Относительное большинство у членов советов с опытом работы в отрасли более 10 лет. При этом данные об общественной компетентности незначительно

отличаются – члены советов, занимающиеся общественной деятельностью более 10 лет, здесь занимают предпоследнее место.

Уровень конкуренции и конфликтности

Уровень конкуренции в процессе формирования общественных советов замерялся через коэффициент конкуренции, который определяется как отношение общего количества кандидатов в совет к числу избранных членов совета. В исследовании использовались данные об уровне конкуренции при формировании 16 общественных советов. В 12 из 16 общественных советов коэффициент конкуренции выше 2. Наиболее сильная конкуренция была при формировании общественного совета при департаменте охраны окружающей среды и природопользования ($K=3,71$).

Уровень конфликтности определялся как доля кандидатов, рекомендованных органом власти к включению в состав соответствующего совета, но отклоненных Советом Общественной палаты Ярославской области. Из 16 проанализированных советов конфликт между органом власти и Советом Общественной палаты был зафиксирован в двух (совет при департаменте агропромышленного комплекса и потребительского рынка и совет при департаменте по охране и использованию животного мира).

Интернет-голосование и формирование общественных советов

Закрепление в положении об общественных советах нормы, определяющей, что результаты интернет-голосования имеют рекомендательный характер, создало условия для того, чтобы органы власти и Совет Общественной палаты самостоятельно принимали решения о рекомендации и включении кандидатов в общественные советы зачастую без принятия во внимание результатов интернет-голосования. Для оценки расхождений между результатами интернет-голосования и итогами формирования советов был разработан коэффициент искажения, который отражает долю кандидатов, которые по итогам интернет-голосования должны были войти в общественные советы, но в итоге не стали членами советов. В ходе исследования были проанализированы данные о формировании 16 общественных советов. При формировании 14 из них Совет Общественной палаты отходил от итогов интернет-голосования и включал в состав кандидатов, лишь принимая во внимание итоги голосования, но не руководствуясь ими в полной степени. При формировании 5 общественных советов из 16 рассмотренных нами коэффициент искажения превысил 50%: общественные советы при Департаменте жилищно-коммунального комплекса – 66,67%, при Департаменте государственной службы занятости населения – 57,14%, при Департаменте охраны окружающей среды и природопользования – 57,14%, при Департаменте инвестиционной политики – 60%, при Департаменте промышленной политики – 57,14%. Также стоит отметить, что в состав некоторых общественных советов были включены кандидаты по результатам интернет-голосования не набравшие ни одного голоса (Общественный совет при Агентстве по делам молодежи, Общественный совет при Департаменте лесного хозяйства Ярославской области, Общественный совет при Департаменте жилищно-коммунального комплекса).

Функции и предназначение общественных советов

Отправной точкой суждений почти всех членов общественных советов, принявших участие в интервьюировании, было утверждение о том, что советы были сформированы совсем недавно, и поэтому мнение о функциях и предназначении советов отражает желаемую, а не действительную картину. Таким образом, полученные результаты представляют собой скорее обобщение отношения экспертов к такому новому политическому институту как общественные советы при ОИВ, чем мнение о них.

С точки зрения членов, общественные советы должны (могут) выполнять следующие функции:

- общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и исполнением принимаемых ими решений;
- экспертное сопровождение деятельности органов исполнительной власти;
- содействие органам власти в процессе разработки решений (совет как совещательный орган, выполняющий функции информирования, консультирования и общественной оценки);
- представительство и выражение интересов граждан и общественности в процессе разработки решений (информирование об актуальных проблемах, коммуникация между обществом и властью);
- лоббирование и согласование интересов различных групп (профильных коммерческих и некоммерческих организаций, групп интересов);
- информирование граждан об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти и принимаемых решениях;
- «расширение» повестки дня и включение в нее тех областей (проблем, вопросов), которые не входят в полномочия органа исполнительной власти, но при этом тесно связаны с ними.

Интересно мнение экспертов о допустимости лоббирования интересов каких-либо групп и/или организаций в общественных советах при органах власти. Нельзя сказать, что абсолютное большинство экспертов выступили резко против возможности лоббирования в советах. Наоборот, значительная часть опрошенных экспертов прямо (ответ на прямой вопрос о допустимости лоббизма) или косвенно высказывались за допустимость лоббизма, хотя отмечали, что данная функция не должна быть единственной или главной. Ожидаемо наблюдалась определенная закономерность в ответах экспертов по данному вопросу: эксперты, имеющие отношение к тем или иным группам интересов (коммерческие или некоммерческие организации), чаще высказывались за возможность лоббирования интересов в общественных советах.

Большинство опрошенных членов советов в качестве основной функции общественных советов видят функцию общественного контроля за принятием и реализацией решений органов исполнительной власти, а также представительство общественных интересов при разработке этих решений. При этом абсолютное большинство членов советов настроены на конструктивную работу с органами исполнительной власти, а некоторые опрошенные члены акцентировали внимание на том, что советы не должны становиться противовесом органам власти, а наоборот, должны искать пути конструктивного сотрудничества и взаимодействия с органами власти.

Общим для большинства экспертов является утверждение о том, что советы являются новым политическим институтом, поэтому у членов советов и органов исполнительной власти пока отсутствует четкое понимание роли, функций и форм работы общественных советов. Данное утверждение можно рассматривать как аргумент в пользу той точки зрения, согласно которой, на данный момент в Ярославской области отсутствует запрос на общественные советы при органах исполнительной власти, а сформированные советы являются инициативой «сверху». Это также позволяет говорить о том, что члены Общественных советов включались в процесс формирования данных институтов без четкого понимания не только их роли, но и конкретных форм, механизмов и цели работы в их рамках.

Одним из концептуальных мнений среди опрошенных членов советов был тезис о том, что функции, место, роль и формат работы совета будут находиться в непосредственной зависимости от специфики той сферы общественных отношений, которая регулируется органом, при котором этот совет создан. Например, возможности советов влиять на принятие решений в органах власти, на которые возложены контрольные функции, значительно слабее, чем возможности советов, созданных при органах власти, оказывающих услуги населению. Также будет иметь значение и степень автономии органа власти при принятии решений. Наличие серьезных ограничительных

рамок в виде федеральных законов и целевых программ значительно сужает возможности влияния общественности на деятельность данных органов власти.

Еще одним фактором, влияющим на формат работы общественных советов, будет являться особенность аудитории, с которой работает соответствующий орган власти. Функция и роль общественного совета при Департаменте промышленной политики будет принципиально отличаться от функции и роли общественного совета при Агентстве по делам молодежи. Если в работе первого, вероятнее всего, на первый план будет выходить функция согласования интересов крупных промышленных предприятий, то во втором случае более значимой будет функция представительства интересов.

Оценка правового статуса общественных советов

Оценка правового статуса общественных советов была сдержанной, опрошенные члены не высказывали резкой критики положений, которые регулируют деятельность общественных советов при органах исполнительной власти.

Условно мнения опрошенных членов о правовом статусе советов можно разделить на три группы:

1. У общественных советов достаточно полномочий для выполнения тех функций, которые на них возлагаются. Расширение полномочий советов может привести к дублированию/замещению советами функций органов исполнительной власти, что является недопустимым.

2. На данный момент нельзя однозначно оценить правовой статус советов, т.к. их работа только начинается. Поскольку одним из ключевых факторов, влияющих на результативность работы советов, является их взаимоотношения с органами исполнительной власти, то для оценки правового статуса и выявления его недостатков необходимо время. Слабые места и недостатки правового статуса советов проявятся только в ходе непосредственного взаимодействия советов с органами исполнительной власти.

3. Нечеткий правовой статус. Положения являются общими и абстрактными, в них отсутствуют конкретные механизмы и формы работы советов. Положения о советах должны детально прописывать их полномочия и возможности, а также фиксировать конкретные механизмы и формы взаимодействия с органами исполнительной власти, обязанности органов власти во взаимоотношениях с общественными советами.

В то же время, признавая нечеткий характер положений о советах, некоторые опрошенные члены советов признавали, что это может иметь как отрицательные, так и положительные последствия. В частности, отсутствие четкой регламентации деятельности советов может дать советам определенную свободу в выборе форм и методов работы и взаимодействия с органами исполнительной власти, быть более гибкими во взаимодействии с «внешней средой». С другой стороны, отсутствие конкретики в правовом статусе потенциально означает и отсутствие гарантий советов во взаимоотношениях с органами власти.

Многие из опрошенных членов советов высказывали мнение о том, что объективно оценить правовой статус общественных советов можно будет не раньше, чем через год их работы. Дополнительно отмечалось, что изменение правового статуса советов на начальном этапе функционирования этого политического института нежелательно, т.к. это негативно скажется на работе советов и может угрожать их стабильной работе.

Как показало исследование, многие члены общественных советов, не имеют существенного опыта участия в механизмах общественного контроля. В результате многим членам общественных советов в связи с этим достаточно сложно определить заложенные в Положениях об общественных советах возможности для осуществления своей деятельности.

Помимо вышеуказанных мнений некоторые опрошенные члены советов высказывали частные суждения относительно правового статуса советов, которые стоит рассмотреть отдельно:

1. В частности, по мнению одного из членов советов, реализацию советами функции общественного контроля затрудняет отсутствие областного закона «Об общественном контроле». Таким образом, принятие областного закона сделает правовой статус общественных советов более конкретным.

2. Стоит рассмотреть вопрос о внесении изменений в положения о советах в части, регулирующей количество членов советов, поскольку уже сейчас на заседаниях некоторых советов возникают проблемы с кворумом. Увеличение количества членов советов могло бы помочь в решении этой проблемы.

3. Одной из возможных мер усиления роли общественных советов могло бы быть внесение дополнения в положения о советах, согласно которому, мнение общественных советов должно учитываться при назначении на должность руководителя соответствующего органа исполнительной власти.

4. Проблема правового статуса общественных советов заключается в том, что его (правовой статус) определяют сами органы исполнительной власти, а не общественность (в лице Общественной палаты Ярославской области). В связи с этим было бы целесообразно в положении об Общественной палате Ярославской области зафиксировать полномочия Палаты при определении правового статуса советов, а также механизмы взаимодействия общественных советов с Общественной палатой, в том числе по вопросам полномочий советов.

5. При этом одним из экспертов было высказано мнение о том, что самим советам не должно быть дано право разрабатывать нормативно-правовые акты, регулирующие их собственную деятельность.

6. Уже сейчас можно говорить о проблеме отсутствия в положениях о советах конкретного механизма исключения членов из общественных советов. Формально такое право предоставлено советам, однако конкретный механизм не зафиксирован.

Таким образом, общую проблему, стоящую перед общественными советами, можно сформулировать следующим образом: стремление советов конкретизировать свой правовой статус, закрепить гарантии и четкие полномочия, усилить свою роль и добиться независимости от органов власти неизбежно будет приводить к требованию прямого или косвенного дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти, что является недопустимым как с точки зрения права, так и с точки зрения логики. Поэтому влияние конкретных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность советов, на их результативность и эффективность будет значительно меньше, чем характер взаимоотношений советов с органами исполнительной власти.

Взаимоотношения советов с органами власти

Создание общественных советов не было инициативой ни органов исполнительной власти области (за исключением нескольких департаментов), ни общественности. Этот факт во многом определяет характер взаимоотношений общественных советов и органов власти, а также логику поведения органов власти по отношению к советам.

Опрошенные члены отмечают, что в целом у советов складываются конструктивные отношения с органами власти. Открытые конфликты и давление со стороны органов власти на соответствующие советы отсутствуют. Департаменты и агентства выполняют тот минимум требований, предъявляемый к ним положениями об общественных советах. Советы обеспечены материально-техническими ресурсами (помещение и канцелярские товары). Никто из опрошенных экспертов не указал на попытки органа исполнительной власти навязать собственную повестку дня или игнорировать просьбы совета.

Если говорить о причинах такого отношения органов власти к советам, то опрошенные члены выдвигают несколько возможных объяснений (предположений):

- советы еще не приступили к полноценной работе, поэтому пока не было прецедентов, когда мнение совета вступало в противоречие с позицией органа власти;
- поскольку инициатива создания советов исходила «сверху», постольку органы власти рассматривают взаимодействие с советами как обязанность (необходимость), навязанную «сверху», а значит, как требующую исполнения;
- у органов власти нет четкого понимания того, что советы представляют собой, и как с ними работать, поэтому на данном этапе идет своего рода «притирка», осторожный поиск форм и рамок взаимодействия;
- объективная заинтересованность органов власти в общественных советах (вне зависимости от природы данной заинтересованности);

- органы исполнительной власти принимали активное участие в формировании советов, поэтому многие советы были сформированы из людей, более или менее конструктивно настроенных (лояльных) по отношению к органам власти, что априори исключает конфликтное взаимодействие советов с органами власти.

Указанный характер взаимоотношений между советами и органами власти раскрывается в следующих конкретных практиках:

- заседания советов проходят в помещениях, предоставляемых соответствующими органами власти, и при непосредственной организационной поддержке органов власти;
- на заседаниях советов присутствуют представители органов власти (руководитель или заместитель);
- распространена практика назначения представителя органа власти на должность секретаря совета, причем по инициативе самого совета;
- органы власти предоставляют советам всю необходимую для их деятельности информацию, включая аналитические и отчетные материалы;
- непосредственное взаимодействие членов советов и представителей органов власти на заседаниях советов.

Также было выявлено отсутствие у целого ряда членов общественных советов понимания того, чем именно в ежедневной работе занимаются органы исполнительной власти, чью деятельность они должны контролировать. Это существенно снижает потенциальный положительный результат работы общественных советов.

Необходимо отдельно остановиться на вопросе участия органов исполнительной власти в формировании общественных советов. По мнению членов советов, опрошенных в ходе исследования, многие органы исполнительной власти принимали активное участие в формировании советов, пытаясь тем самым повлиять на их персональный состав. Данное участие наблюдалось на разных этапах и выражалось в различных формах. В частности, большинство органов власти в процессе отбора кандидатов так или иначе отходило от результатов интернет-голосования, что часто становилось предметом критики процедуры формирования, а в некоторых случаях поводом для публичного конфликта. Во-вторых, некоторые опрошенные члены сообщили, что инициатива их выдвижения в общественный совет исходила непосредственно от органа исполнительной власти. Опрошенные члены советов высказывали несколько различных объяснений такой линии поведения органов власти:

- органы власти были заинтересованы в том, чтобы в советы попадали компетентные люди, хорошо разбирающиеся в проблематике и зарекомендовавшие себя как профессионалы, при этом учитывались не только профессиональные качества людей, но и субъективно-коммуникационные (способность и готовность к конструктивной работе, адекватность, умение работать в коллективе, мотивация на активную работу);
- в основе активного поведения органов власти в процессе формирования советов лежало стремление сформировать лояльный совет, тем самым минимизировав риски возможных конфликтов;

- некоторые органы власти активно взаимодействовали с конкретными людьми и организациями до появления общественных советов, поэтому приглашение конкретных людей в советы можно рассматривать как стремление институционализировать (формализовать) давно сформировавшиеся взаимоотношения.

Стремление органов исполнительной власти к формированию работоспособных советов ярко проявилось в ходе формирования Общественного совета при Департаменте финансов. После сбора заявлений кандидатов на включение в Совет, руководство не сочло возможным сформировать из заявившихся Общественный совет. Они были охарактеризованы как не профессионалы. В результате был объявлен новый набор заявлений на включение в Совет.

В тоже время необходимо отметить, что Общественная палата в лице ее Совета иногда занимала собственную принципиальную позицию относительно конкретных персон, заявившихся в состав Общественных советов. Анализ доступных данных показал, что при формировании как минимум двух общественных советов мнение Совета Общественной палаты расходилось с мнением профильного департамента (Общественный совет при Департаменте по охране и использованию животного мира и Общественный совет при Департаменте агропромышленного комплекса и потребительского рынка). Это позволяет говорить о том, что Совет Общественной палаты может выступать институтом лоббирования в пользу различных групп интересов (в том числе, которых они сами представляют).

Более того, в ряде случаев (например, в процессе формирования Общественного Совета при Департаменте общественных связей Ярославской области) складывалась ситуация, в которой Совет Общественной палаты настаивал на включении целого ряда кандидатов, помимо рекомендованных органом исполнительной власти. Механизмом разрешения ее стало расширение изначально планировавшегося количества членов Общественного совета.

Многие опрошенные члены советов отметили очевидную заинтересованность органов исполнительной власти в общественных советах. Однако в объяснении возможных причин такой заинтересованности мнения членов советов расходятся:

1. Органы власти могут быть заинтересованы в получении объективной информации, оценочных суждений и мнений, касающихся вопросов, которые входят в компетенцию данных органов.

2. Органы власти надеются использовать общественные советы в целях повышения легитимности принимаемых решений.

3. Органы власти рассчитывают на то, что они смогут «прикрываться» общественными советами при принятии непопулярных решений, т.к. советы будут брать на себя часть негатива и критики. В таких ситуациях органы власти могут выстраивать свою линию поведения таким образом, чтобы у граждан создавалось впечатление, что решение было принято общественным советом, а орган власти лишь зафиксировал это решение в форме нормативно-правового акта.

4. Органы власти могут рассматривать советы только как экспертные органы и поэтому проявлять объективную заинтересованность в получении экспертного мнения по актуальным вопросам.

Активное участие органов власти в процессе формирования общественных советов, а также стремление быть «рядом» с советами, сопровождать их и присутствовать на их мероприятиях можно рассматривать как косвенные свидетельства того, что органы власти, следуя в русле рациональной логики, заинтересованы в установлении прямого или косвенного контроля над советами. Но возможности и успехи органов власти достигать своих целей в этом направлении напрямую зависят от ряда факторов: личности руководителя органа власти, политической и экономической значимости решений, принимаемых органом власти, модели взаимодействия органа власти с гражданским обществом до момента формирования советов, персонального состава общественных

советов, веса и влияния отдельных членов, активности и мотивации членов советов и др.

Большинство опрошенных членов акцентировало внимание на том, что одним из главных факторов, который будет определять характер взаимоотношений советов и органов власти и перспективы усиления или ослабления советов в целом, будет активность самих советов и их членов. Если члены советов будут заинтересованы в активной работе, будут готовы идти на открытый конфликт с органами власти в отстаивании интересов и мнения советов, то у советов есть все шансы стать самостоятельными, независимыми общественными структурами при органах власти, выполняющими те функции, которые зафиксированы в соответствующих положениях об общественных советах. При этом другим важным фактором будет являться и личность руководителя органа власти, черты его личности и характер его личных/корпоративных интересов.

При этом следует отметить выявленную относительную инертность членов общественных советов – они не проявляли самостоятельной инициативы по созыву заседаний общественных советов даже в тех случаях, когда он не проводил заседания достаточно длительное время. Демонстрируется ожидание инициативы со стороны председателя совета или профильного органа исполнительной власти.

Более того, в тех случаях, когда орган исполнительной власти выносил на обсуждение Совета значимые вопросы, концептуальные документы, далеко не все члены Совета принимали активное и содержательное участие в их обсуждении. Это было следствием как низкой мотивации к экспертной деятельности, так и отсутствия специальных профессиональных знаний.

Мотивация членов общественных советов

В ходе исследования отдельное внимание было уделено проблеме мотивации членов общественных советов. В частности, исследовались и анализировались мотивы принятия решения о выдвижении кандидатуры в состав совета, а также субъективное отношение членов советов к возможностям и ограничениям, связанным с их работой в только что созданных общественных советах.

Большинство опрошенных членов советов указали, что самостоятельно принимали решение о выдвижении своей кандидатуры, при этом заявленные мотивы такого решения достаточно абстрактны. Многие члены советов объясняли выдвижение своей общественной активностью, прямо или косвенно связанной с той сферой, которая находится в компетенции органа власти.

Можно выделить 4 модели принятия решения о выдвижении (выдвижения как такового, а не формального) в общественный совет:

- полностью самостоятельное решение;
- выдвижение организацией (коммерческой или некоммерческой);
- выдвижение при участии органа исполнительной власти (приглашение в совет со стороны органа власти или выдвижение после предварительных консультаций с органом власти);
- выдвижение при участии Общественной палаты Ярославской области (выдвижение по инициативе или при поддержке Общественной палаты).

Выдвигаясь при участии органа исполнительной власти, члены советов исходили из различных установок. Некоторые члены советов указывали на то, что давали согласие войти в совет потому, что имеют хорошие отношения с руководителем органа власти. Некоторые откликнулись на просьбу войти в совет в силу своих профессиональных и личных качеств, а также предыдущего опыта взаимодействия с органом власти.

Участие Общественной палаты Ярославской области в процессе выдвижения кандидатур в советы может говорить о ее прямой заинтересованности во вхождении в советы людей, непосредственно с нею связанных. Можно предположить, что

Общественная палата имеет интерес, связанный с желанием оказывать воздействие на принятие решений органами исполнительной власти. Однако данное подтверждение требует дополнительных доказательств.

Возможные мотивы выдвижения своей кандидатуры членами советов можно проследить через анализ тех выгод от членства в советах, на которые указывают избранные члены. Это, в частности:

- прямой доступ к органам исполнительной власти;
- доступ к информации о планируемых и принимаемых решениях;
- увеличение своего социального капитала (расширение сети контактов и связей);
- доступ к так называемой «тусовке» (круг лиц и организаций, чья деятельность непосредственно связана с компетенцией органа исполнительной власти);
- доступ к внутренним документам органа исполнительной власти;
- социальный статус, престиж (здесь необходимо отметить, что большая часть опрошенных членов советов, тем не менее, указывала на то, что их социальный статус и отношение к ним окружения никак не изменились после избрания в советы).

Абсолютное большинство опрошенных членов советов высказывались против введения системы оплаты труда членов советов. В качестве аргументов выдвигались следующие тезисы:

- общественная работа в принципе не должна оплачиваться, в противном случае – ее нельзя считать общественной работой;
- введение системы оплаты труда членов советов сделает их зависимыми от органов исполнительной власти;
- нет смысла вводить символическую оплату труда членов советов, а выплата полноценных зарплат невозможна по объективным причинам.

Тем не менее, некоторые члены советов высказывали мнение о допустимости оплаты, однако с некоторыми оговорками:

- допустима оплата труда отдельных членов общественных советов, если им поручено провести какую-то специфическую работу или исследование, требующее значительных затрат ресурсов;
- оплата труда членов советов возможна в случае эффективной работы советов (эффективность в данном случае концептуализировалась в виде конкретных предложений, заключений и проектов нормативно-правовых актов);
- возможна оплата труда членов совета, если он работает в формате сугубо экспертного органа;
- допустима оплата работы секретаря совета, т.к. на него возложена основная организационная работа;
- оплата труда членов советов недопустима, однако возможно введение оплаты труда привлеченных экспертов;
- допустима компенсация затрат на мобильную связь, а также на командировки членов советов, осуществляемые в рамках их работы в советах;
- допустима разовые выплаты членам советов, если они разрабатывают объемные документы, что требует больших затрат времени и ресурсов;

В отличие от материальных поощрений, опрошенные члены советов достаточно положительно отзывались о возможности использования системы нематериального стимулирования, которое, по их мнению, может существенно повысить мотивацию членов советов. В качестве конкретных факторов (мер), влияющих на мотивацию членов советов были выделены:

- организация для членов советов образовательных и обучающих мероприятий, повышающих их уровень знаний и компетенций и в целом обеспечивающих личностный рост;
- приглашение членов советов к участию в статусных мероприятиях (с участием Губернатора, депутатов областной Думы, Общественной палаты и т.д.);

- использование предложений членов советов в процессе выработки и принятия решений (реальный, а не формальный интерес органов власти к работе советов, внимание органов власти к их мнению, видимость результатов работы советов, востребованность советов);

- привлечение членов советов к работе конкурсных комиссий, экспертных органов и т.п.;

- признание заслуг в виде благодарственных писем и грамот;

- организация командировок и стажировок с целью обмена опытом;

- информирование общественности о работе советов с указанием достижений (предложений) наиболее активных членов советов (по мнению членов советов, эта мера может иметь двойной эффект, т.к. информирование также может повысить ответственность членов советов);

- предоставление советам помещений для взаимодействия с гражданами;

- расширение полномочий советов (однако, данное предложение не конкретизировалось).

Общим суждением многих опрошенных членов советов был тезис о том, что одним из ключевых факторов, влияющих на мотивацию членов советов, будет осознание того, что их деятельность имеет смысл, что ее результаты востребованы органами власти и учитываются ими в процессе выработки и принятия решений. Отсутствие возможностей и перспектив влияния на процесс выработки политики будет неизбежно снижать мотивацию членов советов.

Оценка процедуры формирования советов. Критерии отбора в советы

Одним из наиболее актуальных вопросов в ходе исследования стал вопрос об оценке процедуры формирования советов и видении членами советов того, из кого должны состоять советы. Опрошенные члены советов высказывали разные мнения и оценки относительно процедуры формирования. В обобщенном виде их можно представить в следующем виде:

1. Наибольшие сомнения вызывает процедура интернет-голосования, роль которого для многих членов советов осталась непонятной. Частые случаи, когда мнение органов власти радикально отличалось от результатов голосования, что отражалось и на составе советов, стали фактором, подрывавшим легитимность выбранной процедуры формирования. Тот факт, что роль интернет-голосования никак не была формализована в процессе отбора кандидатов, негативно сказался на восприятии общественностью этой процедуры.

2. В то же время, опрошенные члены советов указывали на объективные проблемы интернет-голосования, связанные с нерепрезентативностью данной процедуры, вызванной действием нескольких факторов. В частности, далеко не все социально активные граждане и некоммерческие организации присутствуют и активно используют Интернет, что автоматически отстраняет их от участия в процедуре отбора. Во-вторых, незащищенность процедуры от накруток исключала возможность объективного отражения мнения граждан о выдвинутых кандидатах.

3. Тем не менее, процедура интернет-голосования, скорее всего, была выбрана как наиболее простая и наименее конфликтная с формальной точки зрения. По мнению некоторых членов советов, цель органов власти заключалась в том, чтобы сформировать советы и запустить их, а не в том, чтобы обеспечить наиболее полную репрезентативность их составов. При этом голосование за кандидатов в советы в Интернете имело одно очевидное позитивное следствие – привлечение внимания общественности к новому политическому институту (общественным советам при органах власти). Резонанс вокруг процедуры и его информационный эффект, определенно, сыграли положительную роль в информировании граждан об общественных советах.

4. Процедура отбора кандидатов органами исполнительной власти была непублична и непрозрачна, поскольку отсутствовали формально закрепленные критерии отбора кандидатов. Фактически, каждый орган власти по-своему подходил к отбору кандидатов. На эту проблему указали многие эксперты, потому что часто конечный состав совета не отражал результаты интернет-голосования, что приводило к возникновению резонных вопросов о том, по каким критериям проходил отбор. Анализ формирования 16 общественных советов показал, что в 14 из них конечный результат отбора кандидатов не полностью отражал результаты интернет-голосования. В 5 общественных советах коэффициент изменения превысил 50%.

Отталкиваясь от такой критики, опрошенные члены советов выдвигали ряд предложений по изменению и/или замене существующей процедуры формирования советов:

- необходимость введения ценза для кандидатов (образовательного, компетентностного, профессионального);
- необходимо четко прописать конкретные критерии, по которым будут оцениваться анкеты кандидатов в члены советов;
- возможен вариант формирования общественных советов только Общественной палатой Ярославской области на основе оценки резюме кандидатов (но в данном случае будет необходимость в привлечении профильных комитетов Палаты к процессу отбор);
- выдвижение только от общественных организаций может стать механизмом, обеспечивающим своеобразный «общественный фильтр»;
- формирование общественных советов разными субъектами (орган исполнительной власти, Общественная Палата, общественные организации);
- использование Портала государственных услуг РФ как площадки для интернет-голосования;
- формализация процедуры заполнения анкет и внесение в них обязательных пунктов о целях и задачах планируемой работы кандидата в общественном совете;
- активный поиск и приглашение людей в общественные советы из общественных палат муниципальных образований, общественных структур и организаций.

Анализ вышеперечисленных предложений показывает, что у тех членов советов, которые настаивают на изменении существующей системы формирования, нет четкого понимания того, как должна выглядеть процедура формирования советов. В большинстве случаев члены советов ограничивались частными предложениями по изменению процедуры, однако делали это, скорее, в контексте «возможно», а не «необходимо».

Тем не менее, можно выделить ряд моментов, учет которых объективно может повысить качество отбора и снизить конфликтный потенциал процедуры формирования советов. Во-первых, речь идет о формализации роли интернет-голосования. Без четкого понимания того, какую роль играет интернет-голосование в процессе формирования советов невозможно конструктивное взаимодействие органов власти и общественности. Во-вторых, необходимым условием повышения доверия к процедуре формирования советов является нормативное закрепление конкретных критериев отбора кандидатов, что сделает процедуру понятной и минимизирует вероятность возникновения конфликтов между не прошедшими в советы кандидатами и органами власти.

Одним из возможных направлений изменения системы формирования советов может быть введение образовательного или профессионального ценза, однако в данном случае есть ряд оговорок. Стоит рассмотреть возможность диверсификации моделей формирования советов с целью учета специфики сферы ответственности каждого органа исполнительной власти. Например, такие сферы как финансы, транспорт, инвестиции требуют наличия специальных знаний, которые позволили бы эффективно работать в общественных советах при соответствующих органах власти. В то же время, органы власти, в чью компетенцию входит решение насущных (повседневных) проблем широкого

круга юридических и физических лиц, могут быть заинтересованы в том, чтобы в общественном совете были представлены как можно более разнообразные интересы.

Также можно рассмотреть предложение об обеспечении открытости самого процесса отбора. Сделать это можно, например, предоставив кандидатам доступ на заседания или рабочие встречи профильных органов власти и Совета Общественной палаты, на котором должен рассматриваться вопрос об отборе и утверждении кандидатур в состав совета.

Если обращаться к анализу предложений опрошенных членов советов относительно того, кто должен попадать в общественные советы, то доминирующей точкой зрения здесь является понимание того, что в советах должны быть представлены как эксперты и конкретные группы интересов, так и общественники. Обладая различными интересами и выполняя разные функции, эти три группы членов советов могут обеспечить выполнение общественными советами сразу нескольких функций: экспертной оценки, согласования интересов, посредничества между обществом и властью. Но важно отметить, что некоторые члены советов выступали за особый подход к формированию составов советов. Требование профессионального и/или образовательного ценза является одним из таких примеров – в советы, по мнению некоторых членов, должны попадать только люди, обладающие глубокими знаниями и большим опытом работы в той сфере, которая находится в компетенции соответствующего общественного совета.

Потребность в привлечении внешних ресурсов

Несмотря на то, что по задумке общественные советы должны были охватить как можно большее количество активных граждан, тем не менее это не исключает проблему нехватки внешних ресурсов в виде экспертного мнения и ресурсов средств массовой информации.

Об обязательности информирования о деятельности общественных советов высказывалось абсолютное большинство опрошенных членов. Помимо того, что граждане должны знать и понимать роль и предназначение советов, а также конкретные результаты их работы, распространение информации в СМИ будет обеспечивать успешное выполнение советами ряда функций. Чем выше уровень публичности советов и их значимости в общественном сознании, тем ответственнее и корректнее органы власти будут подходить к вопросу взаимодействия с общественными советами. С другой стороны, как отмечают некоторые члены советов, освещение их деятельности в СМИ должно повысить ответственность членов советов и, соответственно, их мотивацию.

Многие эксперты отмечали, что формальное освещение текущей деятельности советов не имеет смысла. СМИ должны рассказывать именно о достижениях и конкретных результатах работы советов, при этом будет приветствоваться акцент на работе конкретных членов советов, что также должно стать фактором повышения их мотивации.

Большинство опрошенных членов советов высказывались о необходимости привлечения внешних экспертов для обеспечения деятельности советов, тем самым признавая два принципиальных момента. Первый – далеко не все общественные советы состоят из людей, обладающих необходимым уровнем знаний и навыков в соответствующей сфере. Второй – общественный характер работы членов советов не позволит им полностью погружаться в работу советов, что будет требовать привлечения дополнительных ресурсов для оценки и экспертизы по вопросам, находящимся в компетенции органов власти. Однако, реальная потребность и масштаб привлечения внешних ресурсов станет понятен только спустя некоторое время после начала работы общественных советов. Поэтому в данном случае также можно говорить о том, что в течение первого года работы советов будет выстраиваться взаимодействие советов с органами власти и внешними акторами, а также между членами внутри конкретных советов.

Практические рекомендации по усилению функции общественного контроля:

1. Повышение уровня правовой грамотности членов общественных советов. Исследование показало, что значительное число членов общественных советов не имеют четкого понимания роли, функций общественных советов и непосредственно методов и формата работы самих членов. Другая тесно связанная с этим проблема заключается в том, что многие члены общественных советов плохо ориентируются в полномочиях и специфике работы органов власти. Отсутствие такого знания может, во-первых, серьезно затруднять деятельность по общественному контролю, во-вторых, стать существенным деструктивным фактором, под воздействием которого взаимоотношения совета и органа власти перейдут в состояние постоянного конфликта.

Для решения этой проблемы и усиления функции советов по общественному контролю необходимо принять ряд мер по повышению уровня правовой и профессиональной грамотности членов общественных советов. Работа должна вестись как минимум в трех направлениях:

- обучение членов советов навыкам, методам и технологиям общественного контроля;
- изучение нормативно-правовой базы деятельности органов власти, их полномочий, компетенций и специфики работы;
- изучение правовых возможностей для осуществления общественного контроля.

2. Обеспечение широкого и беспрепятственного доступа членов общественных советов к информации о деятельности и документам органов власти. Даже если у самих членов общественных советов будет отсутствовать мотивация к осуществлению функций общественного контроля, они могут служить посредниками в механизме контроля со стороны общественности. Члены общественных советов могут становиться инструментами общественных организаций и групп интересов, более мотивированных и активных с точки зрения осуществления общественного контроля.

3. Одной из эффективных мер усиления функции общественного контроля (пусть и сопряженной с рядом трудностей в ее реализации) может стать создание таких институциональных условий (прежде всего, процедуры формирования советов), которая способствовала вхождению в советы представителей как можно большего числа групп интересов. Такие группы интересов обладают наиболее сильной мотивацией и в ситуации сильной конкуренции будут заинтересованы в создании единых правил игры, в том числе во взаимоотношениях с органом власти. Как показывают исследования, в ситуации, когда в конкурентной среде отсутствует доминирующий субъект, все субъекты склонны принимать и придерживаться формальных норм. В такой ситуации, нарушение органом власти этих норм будет обязательно придано огласке и обжаловано.

4. Также большой позитивный потенциал в развитии функции общественного контроля несет механизм методического взаимодействия общественных советов. Создание координирующего органа общественных советов, занимающегося обобщением успешного опыта по осуществлению общественного контроля, сбором и распространением информации о лучших практиках и наиболее успешных инструментах контроля, может сформировать ту методическую базу, которая может быть использована как членами различных общественных советов, так и представителями общественности в целом.

5. Открытая процедура рассмотрения органами власти кандидатов в члены общественных советов со свободным доступом заинтересованных сторон, представителей СМИ и НКО может стимулировать органы власти к открытому взаимодействию с

общественностью, «приучать» их к публичности и открытости в своей деятельности, что также может стать основой для развития института общественного контроля.

Приложение 1. Список советов при органах исполнительной власти, данные по которым включены в исследование

1. Общественный совет при агентстве по государственным услугам Ярославской области
2. Общественный совет при агентстве по делам молодежи
3. Общественный совет при агентстве по туризму Ярославской области
4. Общественный совет при агентстве по физкультуре и спорту
5. Общественный совет при агентстве транспорта
6. Общественный совет при департаменте агропромышленного комплекса и потребительского рынка
7. Общественный совет при департаменте ветеринарии Ярославской области
8. Общественный совет при департаменте государственного заказа
9. Общественный совет при департаменте государственной службы занятости населения
10. Общественный совет при департаменте дорожного хозяйства
11. Общественный совет при департаменте жилищно-коммунального комплекса
12. Общественный совет при департаменте здравоохранения и фармации Ярославской области
13. Общественный совет при департаменте имущественных и земельных отношений
14. Общественный совет при департаменте инвестиционной политики
15. Общественный совет при департаменте информатизации и связи
16. Общественный совет при департаменте культуры
17. Общественный совет при департаменте лесного хозяйства
18. Общественный совет при департаменте образования
19. Общественный совет при департаменте общественных связей Ярославской области
20. Общественный совет при департаменте охраны окружающей среды и природопользования
21. Общественный совет при департаменте по охране и использованию животного мира
22. Общественный совет при департаменте промышленной политики
23. Общественный совет при департаменте региональной безопасности
24. Общественный совет при департаменте строительства Ярославской области
25. Общественный совет при департаменте территориального развития
26. Общественный совет при департаменте труда и социальной поддержки населения Ярославской области
27. Общественный совет при департаменте финансов
28. Общественный совет при департаменте энергетики и регулирования тарифов
29. Общественный совет при инспекции государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники
30. Общественный совет при инспекции государственного строительного надзора

**О реализации конституционного права граждан на обращения в органы
государственной власти и местного самоуправления на территории Ярославской
области в 2014 году**

А.Е. Жуков

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления предусмотрено статьей 33 Конституции Российской Федерации. Порядок реализации данного права граждан установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Рассмотрение судами общей юрисдикции обращений в электронной форме является одним из видов реализации ряда конституционных положений, а именно:

- права на информацию (согласно части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом);

- права каждого на доступ к документам и материалам органов государственной власти, непосредственно затрагивающим его права и свободы (часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации).

Во исполнение статьи 3 Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», предусматривающей осуществление правового регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, Судебным департаментом разработано Положение о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции поступающих в электронной форме обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, которое утверждено постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 229.

В соответствии с Федеральным законом органами государственной власти и местного самоуправления Ярославской области разработаны порядки рассмотрения обращений граждан и общие блок-схемы административной процедуры рассмотрения обращений граждан. Инструкции и блок-схемы опубликованы в соответствующих разделах на Портале органов государственной власти yatregion.ru

В правоохранительных органах порядок рассмотрения обращений и приема граждан установлен соответствующими подзаконными нормативно-правовыми актами (таблица 1).

Таблица 1 – Подзаконные нормативные акты о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в правоохранительных органах

Наименование правоохранительного органа	Нормативно-правовой акт
Система Министерства внутренних дел Российской Федерации	Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел (утверждена приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 года № 707)
Органы Прокуратуры Российской Федерации	Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах Прокуратуры Российской Федерации

	(утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 года № 45)
Органы Федеральной службы безопасности	Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности (утверждена приказом ФСБ России от 30 августа 2013 года № 463)
Система Следственного комитета России	Инструкция об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации (утверждена приказом Следственного комитета России от 11 октября 2012 года № 72)
Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков)	Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан и осуществления приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (утверждена приказом ФСКН России от 01 ноября 2005 года № 7220)
Органы Федеральной службы исполнения наказаний	Регламент Федеральной службы исполнения наказаний, раздел 12 (утвержден приказом ФСИН России от 19 мая 2006 года № 245)
Система Федеральной таможенной службы	Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России (утверждена приказом Федеральной таможенной службы от 25 декабря 2006 года № 1371)

В январе 2014 года вступил в силу новый порядок рассмотрения обращения граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, который осуществляется в соответствии с Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 года № 707. В новой инструкции раскрыты и конкретизированы нормы Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также содержится ряд положений применительно к органам МВД России, напрямую неурегулированных данным Федеральным законом (см. таблицу 2).

Таблица 2 – Сравнение положений Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД и положений Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Объект сравнения	Федеральный закон	Инструкция МВД
<i>Порядок рассмотрения обращений граждан</i>		
Требования к письменному обращению	Письменное обращение в обязательном порядке должно содержать наименование органа, в который направляется, или фамилию, имя, отчество должностного лица, или его	

	должность; фамилию, имя, отчество гражданина; адрес для направления ответа; личную подпись и дату; документы и материалы либо их копии, относящиеся к рассматриваемому вопросу (прилагаются в случае необходимости) (ст. 7 Закона; п. 21 Инструкции МВД России)	
Способ отправки обращения	Не указан	По почте, факсу, через официальный сайт, дежурную часть территориального органа МВД России, посредством федеральной фельдъегерской связи и специальной связи, на личном приеме, через ящик для обращения граждан, установленный в здании МВД (п. 27)
Сроки выемки корреспонденции из почтового ящика	Не указаны	Не реже одного раза в день (п. 29)
Сроки регистрации обращений	Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления (ст. 8)	Жалобы на решения и действия (бездействие) органов внутренних дел и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг – не позднее следующего рабочего дня со дня их поступления; прочие обращения – в течение трех дней со дня поступления (п. 37)
Перенаправление обращения	Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в те органы и тем должностным лицам, решение или действия (бездействие) которых обжалуются (ст. 8 Закона; п. 67 Инструкции МВД России)	
Обращение, содержащее информацию о преступлении или об административном правонарушении	Не указано	Регистрируется, учитывается, докладывается руководителю территориального органа и с его поручением передается в дежурную часть для незамедлительной регистрации в Книге учета сообщений о преступлениях (п. 69)
Обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного органа	Подлежит направлению в семидневный срок в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, о чем письменно уведомляется гражданин (ст. 8 Закона; п. 71)	

	Инструкции МВД России)	
Срок рассмотрения обращений	30 дней (ст. 12)	30 дней. Если срок окончания рассмотрения обращения приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то обращение должно быть рассмотрено в предшествующий ему рабочий день. Указанный срок исчисляется с даты регистрации обращения до даты подписания окончательного ответа гражданину (п. 91)
Продление срока рассмотрения обращения	В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с одновременным письменным уведомлением об этом гражданина (ст. 12 Закона; п. 93 Инструкции МВД России)	
Результат рассмотрения обращения	1. Ответ по существу всех поставленных вопросов. 2. Уведомление: – об оставлении обращения без ответа по существу с изложением причин; – о возвращении обращения; – о переадресации обращения; – о прекращении переписки; – о невозможности дать ответ по существу (ст. 5, ст. 10, ст. 11)	1. Ответ по существу всех поставленных вопросов. 2. Уведомление: – об оставлении обращения без ответа по существу с изложением причин; – о возвращении обращения; – о переадресации обращения; – о прекращении переписки; – о невозможности дать ответ по существу; – о списании обращения в номенклатурное дело без ответа (п. 68, п. 76, п. 113, п. 147)
Действия с оригиналами личных документов	Не указано	Возвращаются гражданину путем личного вручения под расписку или иным способом, обеспечивающим их сохранность (п. 115)
Ознакомление с материалами, снятие копий	Не указано	Данное решение принимается руководителем органа внутренних дел или самостоятельного подразделения не ниже начальника отдела и оформляется заключением. На заключении проставляется отметка об

		ознакомлении гражданина с материалами по обращению, которая заверяется его подписью (п. 116)
Обращения, содержащие аудио- и (или) видеозаписи, ссылку (гиперссылку) на контент интернет-сайтов	Не указано	Рассматриваются по существу только при изложении их сути в текстовой части. В ином случае гражданину направляется уведомление о невозможности рассмотрения его обращения как некорректного по изложению (п. 127)
Рассмотрение анонимных обращений	Ответ на анонимное обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о противоправном деянии, а также о лице, причастном к нему, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией (ст. 11)	Анонимные обращения, содержащие сведения о противоправном деянии, а также о лице, причастном к нему, подлежат перенаправлению в соответствии с компетенцией. Анонимные заявления, содержащие информацию о террористическом акте, передаются в дежурную часть для незамедлительной регистрации в книге учета сообщений о преступлениях. Решение о целесообразности проведения проверки по анонимному обращению, не содержащему указанных выше сведений, принимает руководитель органа внутренних дел (п.п. 129 – 132)
Прекращение переписки	Руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином с его обязательным уведомлением при условии, что указанное обращение и ранее	Происходит по решению руководителя органа внутренних дел по мотивированному заключению о признании неоднократного обращения безосновательным с обязательным уведомлением заявителя. Последующие обращения проверяются на предмет отсутствия новых доводов и обстоятельств, требующих дополнительной проверки, и без

	направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу (ст. 11)	рассмотрения по существу списываются в дело. Ответы на такие обращения не даются (п. 135, п. 136)
Требования к ответу на обращение	Не указано	Ответ на обращение должен быть своевременным, полным, мотивированным, достоверным, а также содержать ссылки на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения (п. 145)
Оставление обращения без ответа по существу	Ответ на обращение не дается, если: – в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего его, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ; – в обращении обжалуется судебное решение; – в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи; – текст письменного обращения не поддается прочтению; – переписка с гражданином прекращена; – невозможно подготовить ответ без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну (ст. 11)	Ответ на обращение по существу поставленных вопросов не дается (о чем письменно уведомляется заявитель в течение семи дней со дня регистрации обращения), если: – обращение признано некорректным; – обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа внутренних дел; – в обращении обжалуется судебное решение; – невозможно подготовить ответ без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну (п. 147)
Ответы на коллективные обращения	Не указано	Ответ направляется на имя гражданина, указанного в обращении первым или в качестве адресанта, либо в организацию с пометкой, что ответ направляется на коллективное письмо (п.

		151)
<i>Порядок организации и проведения личного приема граждан</i>		
График приема	Личный прием граждан проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан (ст. 13)	Прием руководящим составом органа внутренних дел осуществляется по графику, который предусматривает в том числе прием в течение трех часов один раз в месяц в субботний день, а также один раз в неделю в рабочий день с 17.00 до 20.00. Прием начальником территориального органа и его заместителями осуществляется не менее одного раза в месяц, начальниками самостоятельных подразделений - по мере необходимости (п. 177, п. 179)
Запись на прием	Не указано	Допускается прием по предварительной записи, которая осуществляется уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства при личном обращении гражданина или по телефону, а также путем направления обращения. Отсутствие предварительной записи не является основанием для отказа в приеме (п. 181, п. 183)
Документы, предъявляемые при приеме	Гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность (ст. 13 Закона; п. 185 Инструкции МВД России)	
Порядок проставления отметок на письменном обращении, полученном в ходе приема	Не указан	На первом листе полученного в ходе приема письменного обращения проставляется отметка «Принято на личном приеме». По просьбе гражданина аналогичная отметка может быть проставлена на копии обращения (п. 195)
Досрочное прекращение приема	Не указано	В случае грубого, агрессивного поведения

		гражданина прием прекращается, о чем делается запись в учетной форме (п. 198)
Отказ в личном приеме	Не указан	Граждане с признаками алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения на прием не допускаются (п. 198)

Включение дополнительных положений в Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД позволяет повысить эффективность работы по рассмотрению обращений граждан в системе МВД, а также исключить возможные разночтения, вызванные отсутствием правового регулирования.

Обращения граждан, поступающие в органы государственной власти и местного самоуправления, правоохранительные органы Ярославской области в 2014 году, представлены заявлениями, предложениями, петициями, жалобами, ходатайствами, письмами, призывами, наполненными, как правило, смысловым содержанием. Как правило, это письменные волеизъявления граждан, адресованные государственным органам и органам местного самоуправления, содержащие информацию, имеющую как публичное значение, так и связанную с реализацией прав и свобод граждан либо требующую их защиты.

Согласно информации, представленной Административно-контрольным управлением Правительства Ярославской области, в 2014 году в Правительство области поступило **6038** обращений, рассмотрено 7910 вопросов. Структура вопросов представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в Правительство Ярославской области

Сфера	Количество	Доля, %
Жилищно-коммунальная сфера	1779	29,5
Строительство и ремонт дорог, работа транспорта, газификация, благоустройство населенных пунктов	1074	17,8
Социальное обеспечение населения	731	12,1
Природные ресурсы и охрана окружающей среды	424	7,0
Здравоохранение, физическая культура, спорт	398	6,6
Основы государственного управления	342	5,7
Образования, науки и культуры	319	5,3
Конституционный строй	307	5,1
Труд и занятость населения	143	2,4
Безопасность и охрана правопорядка	130	2,2
Вопросы семьи	119	2,0
Прочие	272	4,3
ВСЕГО	6038	100

В Правительстве области рассматривалось 5879 обращений физических лиц и 159 обращений юридических лиц. 839 обращений граждан направлено по компетенции в

адрес территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов в порядке, установленном частью 3 статьи 8 Федерального закона 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Ежеквартально в течение 2014 года увеличивалось число обращений, поступающих из других регионов на 1-1,5% (всего 611 обращений или 10,1% от общего числа обращений).

В исполнительных органах государственной власти Ярославской области в 2014 году рассматривалось **33333** вопроса. Наибольшее количество вопросов рассмотрено департаментом государственного жилищного надзора Ярославской области – 23323 вопроса, департаментом жилищно-коммунального комплекса Ярославской области – 2186 вопросов, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области – 1934 вопроса, департаментом образования Ярославской области – 965 вопросов, департаментом труда и социальной поддержки населения Ярославской области – 745 вопросов, департаментом охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области – 742 вопроса, департаментом строительства Ярославской области – 483 вопроса, департаментом строительного надзора Ярославской области – 346 вопросов, департаментом дорожного хозяйства Ярославской области – 303 вопроса, департаментом территориального развития Ярославской области – 278 вопросов.

В 2014 году в органы местного самоуправления Ярославской области поступило и рассмотрено **18773** обращения. Структура вопросов представлена в таблице 4.

Таблица 4 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в органы местного самоуправления Ярославской области

Сфера	Количество	Доля, %
Гражданское право	27	0,13
Индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий	12	0,05
Социальное обеспечение и социальное страхования	1272	6,70
Образование, наука и культура	268	1,43
Здравоохранения, физическая культура, спорт и туризм	105	0,56
Финансы	9	0,05
Хозяйственная деятельность	8064	42,89
Внешнеэкономическая деятельность и таможенное дело	45	0,24
Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды	925	4,93
Информация и информатизация	47	0,25
Оборона	12	0,05
Безопасность и охрана правопорядка	320	1,70
Уголовное право и исполнение наказаний	2	0,01
Правосудие	22	0,12
Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат	4	0,02
Жилище	7091	37,70

Семья	90	0,44
Труд и занятость населения	50	0,23
Конституционный строй	197	1,05
Основы государственного управления	277	1,45
ВСЕГО	18773	100

Согласно Информации о работе с обращениями граждан, поступившими в Ярославскую областную Думу в 2014 году, приемной по обращению граждан Ярославской областной Думы зарегистрировано **226** письменных и устных обращений. Структура вопросов представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в Ярославскую областную Думу

Сфера	Количество	Доля, %
Промышленность, строительство, дороги	9	3,98
Транспорт и связь	8	3,54
Агропромышленный комплекс, охрана окружающей среды	12	5,31
Вопросы земельного законодательства	7	3,10
Жилищные вопросы	12	5,31
Коммунальное хозяйство	30	13,27
Торговля и бытовое обслуживание	6	2,65
Труд и заработная плата	10	4,43
Социальная защита населения	17	7,52
Социальное обеспечение граждан	7	3,10
Здравоохранение	8	3,54
Образование, права детей	7	3,10
Наука, культура, спорт	4	1,77
Законность, правопорядок, политика	31	13,72
Вопросы гражданства и паспортизации	0	-
Награждения	0	-
Деятельность банков, ценные бумаги	0	-
Жалобы на должностных лиц, прочие вопросы	58	25,66
ВСЕГО	226	100

В Ярославской области действуют: институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области (Закон Ярославской области от 2 апреля 2013 года № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области»), институт Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области (Закон Ярославской области от 28 января 2010 года № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области»), институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области (Закон Ярославской области от 29 мая 2013 года № 25-з «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области»).

По сведениям, опубликованным в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2014 год, Уполномоченному направлено **730** жалоб, в том числе 700 жалоб индивидуальных и 30 – коллективных. Структура вопросов представлена в таблице 6.

**Таблица 6 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в адрес
Уполномоченного по правам человека в Ярославской области**

Сфера	Доля, %
Вопросы обеспечения права на жилище (в том числе на благоприятные условия проживания в этом жилище)	30,4
Право на доступ к правосудию	17,7
Вопросы социального обеспечения и права инвалидов	12,3
Свобода передвижения и гражданство	11,7
Обеспечение права на труд	6,4
Вопросы обеспечения права на оказание медицинской помощи	5,1
Нарушение права на землю	4,2
Право на достоинство личности и неприкосновенность частной жизни	3,7
Нарушение права частной собственности	3,5
Реализация права граждан на получение юридической помощи	1,6
Защита прав в сфере образования	1,0
Нарушение экологического права	1,0
Соблюдение прав предпринимателей	0,8
Нарушение прав на доступ к информации	0,8
Нарушение прав на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления	0,7
Защита прав детей	0,7
Участие в управлении делами государства и избирательное право	0,5
Свобода творчества	0,4
Гарантии государственной защиты прав и свобод человека	0,3
Соблюдения права на жизнь	0,1
Реализация права на объединение	0,1
ВСЕГО	100

На основании статистического обзора обращений граждан в адрес Уполномоченного по правам ребенка Ярославской области, включая личный прием, представленного в Общественную палату Ярославской области, Уполномоченным рассмотрено **681** обращение, из них письменных – 67, устных – 289, обращений по электронной почте – 182, в ходе личного приема – 143. Всего Уполномоченным рассмотрено **718** вопросов, содержащихся в обращениях. Структура вопросов рассмотрена в таблице 7.

**Таблица 7 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в адрес
Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области**

Сфера	Количество	Доля, %
Жилищные вопросы	234	32,59
Вопросы образования	78	10,86
Гражданство, регистрация	49	6,82
Семейные правоотношения	144	20,06
Алименты	17	2,37
Социальное обеспечение	25	3,48
Дети в конфликте с законом	10	1,39
Право на охрану здоровья	60	8,36

Жестокое обращение	11	1,53
Жалобы на бездействие властей	29	4,04
Консультативная и юридическая помощь	45	6,27
Сложная материальная ситуация	12	1,67
Иные	4	0,56
ВСЕГО	718	100

На основании данных, опубликованных в Ежегодном докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области А.Ф. Бакирова за 2014 год, в адрес Уполномоченного поступило **473** обращения, включая индивидуальные и коллективные, письменные жалобы и устные обращения, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в совершенствовании действующего законодательства, а также о взаимодействии с общественными структурами. 80,1% от общего числа обращений составляют обращения граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей). Структура вопросов представлена в таблице 8.

Таблица 8 – Структура вопросов, содержащихся в обращениях в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области

Сфера обращений	Доля, %
Информирование, разъяснение и устные консультации о защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности	63,6
Жалобы о нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности	28,2
Заявления о содействии в реализации прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности	4,2
Предложения субъектов предпринимательской деятельности о совершенствовании действующего законодательства	4,0
ВСЕГО	100

По результатам анализа информации об обращениях граждан, поступившей от органов государственной власти и местного самоуправления Ярославской области, а также институтов Уполномоченных, построена статистика распределения жалоб и обращений по муниципальным образованиям Ярославской области. Ранжирование муниципальных образований Ярославской области по количеству обращений представлено в таблице 9.

Таблица 9 – Ранжирование муниципальных образований Ярославской области по количеству обращений граждан

Место	Муниципальное образование
1	город Ярославль
2	город Переславль-Залесский
3	Угличский муниципальный район
4	город Рыбинск
5	Некрасовский муниципальный район
6	Даниловский муниципальный район
7	Ростовский муниципальный район
8	Тутаевский муниципальный район

9	Брейтовский муниципальный район
10	Переславский муниципальный район
11	Ярославский муниципальный район
12	Рыбинский муниципальный район
13	Гаврилов-Ямский муниципальный район
14	Мышкинский муниципальный район
15	Борисоглебский муниципальный район
16	Некоузский муниципальный район
17	Любимский муниципальный район
18	Пошехонский муниципальный район
19	Большесельский муниципальный район
20	Первомайский муниципальный район

Данные статистики свидетельствуют о том, что наименьшее количество жалоб поступает из отдаленных от областного центра районов Ярославской области. Это связано с тем, что у жителей данных районов отсутствует физическая возможность непосредственно обратиться в органы государственной власти Ярославской области или в аппараты Уполномоченных. Как правило, обращения жителей данных муниципальных образований направляются преимущественно посредством почтовой связи или по электронной почте.

Из результатов анализа поступающих обращений следует, что наибольшее число жалоб поступает в отношении органов местного самоуправления, регионального парламента (Ярославская областная Дума), коммерческих структур, управляющих компаний и др. Такие результаты могут быть связаны с низкой эффективностью принятия управленческих решений на муниципальном уровне (в том числе из-за отсутствия полномочий либо финансирования), слабой работой депутатов законодательного собрания с избирателями.

Увеличивается число претензий к коммерческим структурам в части нарушения трудовых прав работников.

Особую актуальность сохраняют вопросы жилищно-коммунального хозяйства. Это связано, прежде всего, с изменениями в действующем законодательстве, вступлением в силу Федерального закона от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», утвердившего новые правила проведения капитального ремонта общедомового имущества многоквартирных домов, введением взносов на капитальный ремонт.

Приоритетными остаются вопросы газификации сельской местности.

Актуальными для граждан Ярославской области остаются вопросы образования и воспитания, связанные со строительством новых детских садов и школ, укрепления их материально-технической базы с учетом требований и запросов времени, соблюдением прав и законных интересов обучающихся.

Вопросы работы учреждений культуры и туризма, как правило, связаны с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 375 «О проведении в Российской Федерации года культуры», согласно которого 2014 год был объявлен годом культуры. В этой связи, в органы государственной власти и местного самоуправления Ярославской области поступали обращения по вопросам работы музеев, поддержки стратегии развития туризма, охраны объектов культурного наследия, в том числе памятников архитектуры.

Обращения, связанные с работой транспорта и развитием дорожного хозяйства, посвящены вопросам строительства и реконструкции муниципальных дорог, повышению

цен на проезд для льготных категорий граждан (студентам в г. Рыбинске), отмены части рейсов пригородных поездов, повышения стоимости проезда железнодорожным транспортом.

Вопросы здравоохранения были посвящены продолжающейся в 2014 году реализации регионального проекта оптимизации системы здравоохранения, связанного с объединением лечебных учреждений, увеличением заработной платы медицинским работникам, сокращения и перевода на другую работу медицинских работников.

Обращения граждан в сфере социальной защиты населения, предоставления льгот и пенсионного обеспечения поступали в январе-феврале 2014 года и связаны с задержкой выплат детских пособий для матерей, находящихся в декретном отпуске, а также пересмотра размера пособий по уходу за детьми. В октябре-ноябре 2014 года вновь увеличилось число обращений граждан и общественных организаций в данной сфере по причине принятия муниципалитетом города Ярославля решения от 02 октября 2014 года № 401 «О внесении изменений в решение муниципалитета города Ярославля от 09 октября 2008 года № 787», а также принятия постановления Ярославской областной Думы от 18 ноября 2014 года № 305 по внесению изменений в Закон Ярославской области от 28 ноября 2011 года № 45-з «О временных мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей», которые предусматривали сокращение льгот отдельным категориям граждан, в том числе многодетным семьям.

В сфере экологии и охраны окружающей среды широкий резонанс у граждан в 2014 году вызвали вопросы строительства на территории Вологодской области на берегу Рыбинского водохранилища целлюлозного завода, инициированного группой компаний «СВЕЗА». По мнению общественников, реализация данного проекта приведет к экологической катастрофе Верхневолжья. Также гражданами затрагивались вопросы внедрения раздельного сбора твердых бытовых отходов, негативного воздействия сельскохозяйственного производства на окружающую среду, экологические проблемы озера-водохранилища Неро.

Вопросы в области миграционной политики поступали преимущественно от временных переселенцев из Республики Украина. Обращения граждан связаны с оказанием возможной помощи на период пребывания в Ярославской области, содействием в переезде на постоянное место жительства в Ярославскую область, получением российского гражданства и трудоустройством.

Обращения граждан в сфере межнациональных отношений связаны с возможным принятием мер для сохранения стабильности и добрососедских отношений на территории Ярославской области азербайджанцев с «этническими армянами». Заявители указывали, что конфликт между странами, возникший еще в 1988 году «... дестабилизирует ситуацию между диаспорами, проявляет ксенофобии, манипулирует сознанием граждан и дальнейшей эскалации напряженности на ярославской земле».

Обращения субъектов предпринимательской деятельности в 2014 году преимущественно связаны с вопросами земельных и имущественных отношений; правоотношений на рынке наружной рекламы и транспорта; административных правоотношений; лицензирования и контрольно-ревизионной деятельности органов государственной власти; правоотношений в сферах налогообложения, антимонопольного законодательства и регулирования тарифов; конкурсных процедур при оказании государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности; качества предоставления государственных и муниципальных услуг; уголовного права и процесса.

Обращения граждан, направляемые в правоохранительные органы в 2014 году, в целом содержали аналогичный круг вопросов, что и обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Это обусловлено возможным несогласием граждан с содержанием поступающих ответов и необходимостью подтверждения информации, содержащейся в ответах на обращения граждан.

В 2014 году принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который дал старт разработке проект областного закона об общественном контроле. Департаментом общественных связей Ярославской области совместно с Общественной палатой Ярославской области проведена работа по формированию общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ярославской области, являющихся субъектами общественного контроля.

Однако действующее законодательство не регламентирует вопросы рассмотрения обращений граждан, поступающие в органы общественного контроля, что снижает интерес граждан к данным институтам.

Так, в Общественную палату Ярославской области в 2014 году поступило порядка 70 обращений граждан, содержащих вопросы частного порядка (нарушение прав конкретного гражданина), а также вопросы, касающиеся неограниченного круга лиц в различных сферах. Ряд обращений рассматривался на межкомиссионных рабочих группах и сопровождался выработкой предложений по изменению действующего законодательства.

В 2015 году будет продолжена работа по регламентации работы субъектов общественного контроля с обращениями граждан.

Аудитория Интернет в Ярославской области: динамика вовлеченности, состав и структура

В представленном материале использованы данные семи социологических опросов проведенных Департаментом общественных связей Ярославской области на территории региона в рамках двух мониторинговых исследований - «Аудитория средств массовой информации Ярославской области» и «Уровень и качество жизни населения муниципальных районов и городских округов Ярославской области». Сбор данных осуществлялся методом личного интервью. В опросах приняли участие жители Ярославской области 18 лет и старше, проживающие в различных муниципальных районах. Выборка репрезентативна для области в целом, а также для таких городов как Ярославль и Рыбинск в отдельности, малых городов области и сельских населенных пунктов в целом. Кроме этого были использованы данные АНО Левада-Центр и Федеральной службы государственной статистики.

Основные выводы:

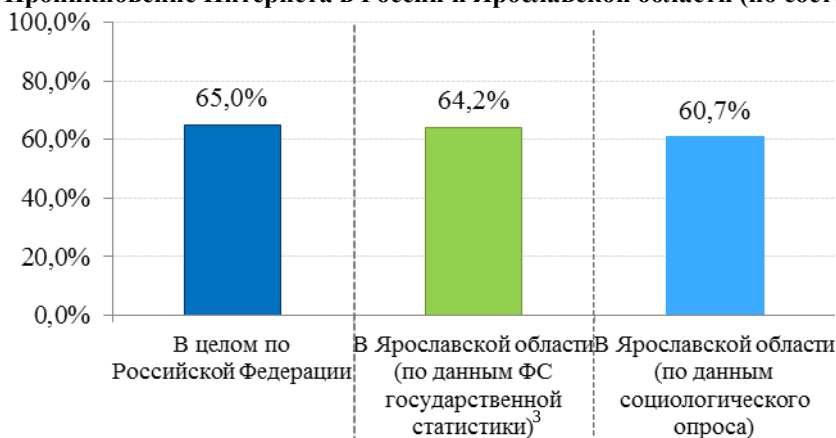
- *Растет уровень проникновения Интернета. Наибольший вклад в рост числа пользователей Интернета в области внесли г. Рыбинск и г. Ярославль;*
- *Развитие и распространение Интернета на территории региона происходит относительно равномерно;*
- *При увеличении доли активных пользователей глобальной сети в Ярославской области, время длительного «зависания» в онлайн сокращается*
- *Вовлеченность молодежи в число пользователей Интернетом превышает 90%;*
- *Интернет-аудитория в Ярославской области характеризуется высоким образовательным уровнем, молодым возрастом и средним/высоким уровнем доходов;*
- *Самыми популярными поставщиками региональных и местных новостей в Интернет-пространстве для жителей Ярославской области являются «76.ru», ИА «ЯРНОВОСТИ» и «YarNews.net»;*
- *Самые популярные социальные интернет-сети - «Вконтакте» и «Одноклассники».*

Уровень проникновения сети Интернет в Ярославской области

Согласно результатам социологического опроса, проведенного на территории Ярославской области в марте-апреле 2015 года, доля пользователей сети Интернет в регионе составляет 60,7% - это 638 тыс. жителей Ярославской области 18 лет и старше⁴. Отставание Ярославской области по данному показателю от общероссийского составляет лишь 4,3% (в рамках статистической погрешности). Так, по данным АНО Левада-Центр в России на 20.11.2014 интернет-пользователями являлись 65,0% граждан (в опросе, проведенном российской негосударственной исследовательской организацией приняли участие граждане в возрасте 18 лет и старше).

⁴ Дети до 18 лет тоже зачастую активно пользуются Интернетом, однако согласно методике, социологическим исследованием они охвачены не были

Проникновение Интернета в России и Ярославской области (по состоянию на март 2015 года, в %)



Примечание:

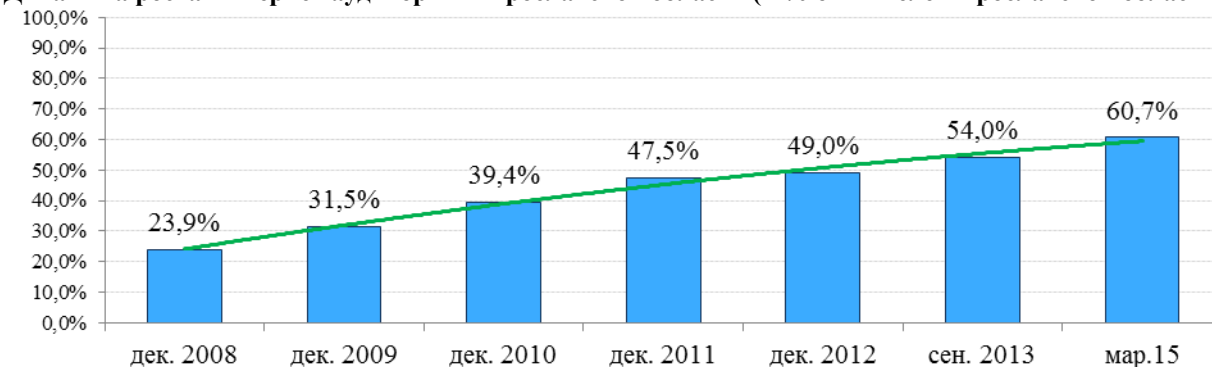
Показатели по России в целом приведены по данным АНО Левада-Центр по состоянию на 20.11.2014. В опросе, проведенном российской негосударственной исследовательской организацией приняли участие граждане в возрасте 18 лет и старше (www.levada.ru)

Данные ФС Государственной статистики представлены за 2014 год. В процентах, доля домашних хозяйств, имеющих доступ к сети Интернет, в общем числе домашних хозяйств. Участники жители ЯО в возрасте 15 - 72 лет, субъекта РФ.

Несмотря на наблюдающееся снижение темпов, интернет-аудитория в регионе продолжает быстро расти. Число пользователей сети Интернет в Ярославской области за последние полтора года (с сентября 2013 года по март 2015 года) увеличилось на 6,7% или на 68 тыс. человек (18 лет и старше). Можно предположить, что рост проникновения Интернета на территории Ярославской - это следствие не только технического прогресса, но результат «перехода» многих государственных и муниципальных услуг в онлайн-режим.

Если в 2013 году наибольший вклад в рост числа пользователей Интернета в Ярославской области внесли г. Рыбинск и малые города, то в 2014 году - г. Рыбинск (+10,2%) и г. Ярославль (+7,3%). Появление областного центра в лидерах роста числа интернет-аудитории, очевидно, явилось следствием и активной работы основных сотовых операторов (МТС, «Мегафон», «Билайн») по продвижению и развитию на его территории мобильного интернета 4G. Сегодня 4G-интернет доступен лишь в г. Ярославле и частично в г. Рыбинске⁵.

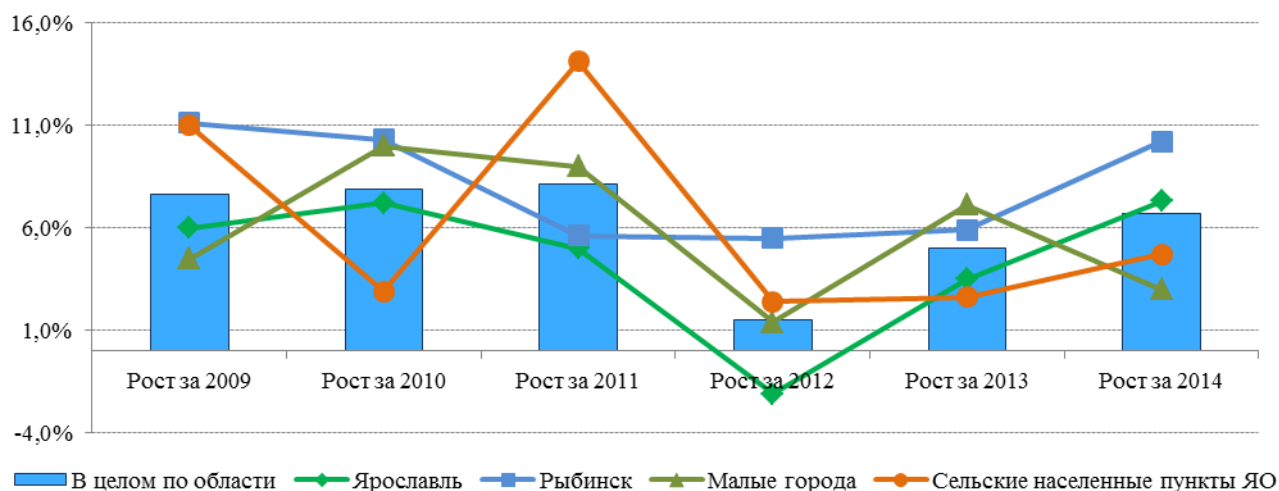
Динамика роста Интернет аудитории в Ярославской области (в % от жителей Ярославской области)



Годовой прирост интернет пользователей в населенных пунктах ЯО в период с декабря 2008 года по декабрь 2013 года

⁵ mts.ru, yar.megafon.ru, yaroslavl.beeline.ru

³ «Использование населением сети интернет», Федеральная служба государственной статистики, URL: www.gks.ru



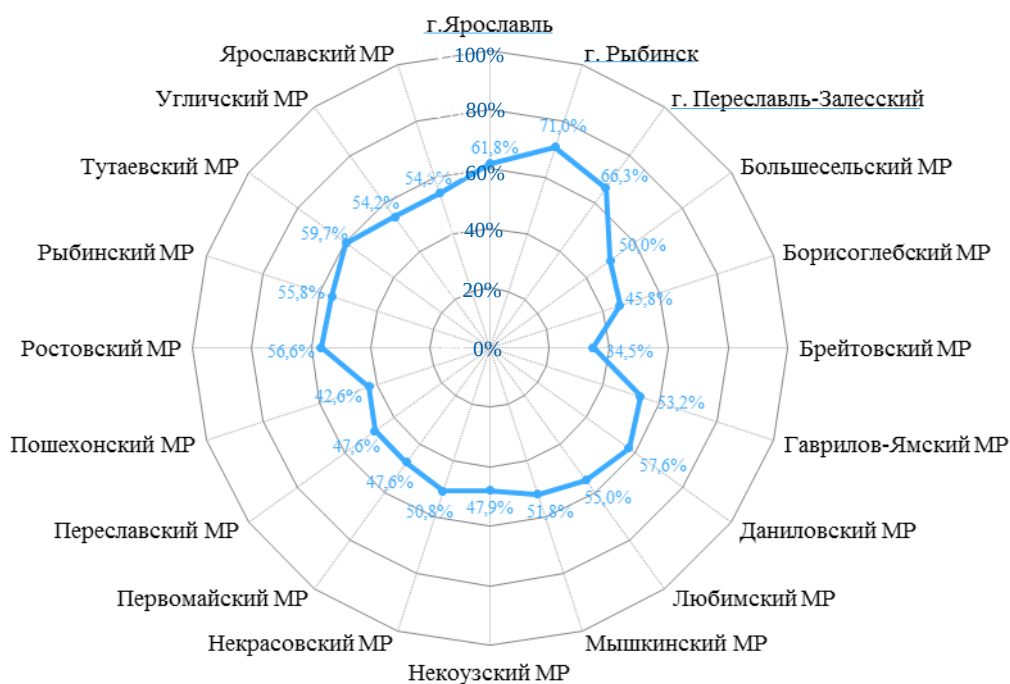
По состоянию на март-апрель 2015 года, наибольший уровень проникновения Интернета зафиксирован не в областном центре, как могло бы показаться на первый взгляд, а во втором по величине городе области – г. Рыбинске (71,0%). По уровню проникновения интернета г. Рыбинск стал лидером в регионе. В г. Ярославле и малых городах области доля интернет-аудитории примерно одинакова около 60%. Сёла по-прежнему отстают по данному показателю – 47,4%. Несмотря на ускорение темпов проникновения Интернета в сельских населенных пунктах, фиксируемое на протяжении трех последних лет (2012 – 2,4%, 2013-2,6%, 2014-4,7%), среднеобластного показателя они, по всей вероятности, достигнут не скоро. Этот вывод подтверждается увеличением разрыва между показателем проникновения Интернета в целом по Ярославской области и сельских населенных пунктах. В 2013 году этот разрыв составлял 11 п.п. в марте 2015 году он достиг 13,3 п.п.

Карта распределения интернет-аудитории в различных типах населенных пунктов Ярославской области, полученная в результате опроса населения, позволяет говорить о пропорциональном развитии и распространении Интернета на территории региона, т.е. городские и сельские жители имеют возможности (в т.ч. по средствам мобильной связи) стать пользователем всемирной паутины. Безусловно, говорить о равных возможностях не приходится, т.к. скорость передачи и число представленных операторов существенно разнятся, но стать частью интернет-аудитории могут и те и другие.

Уровень проникновения Интернета в населенных пунктах Ярославской области различных типов:



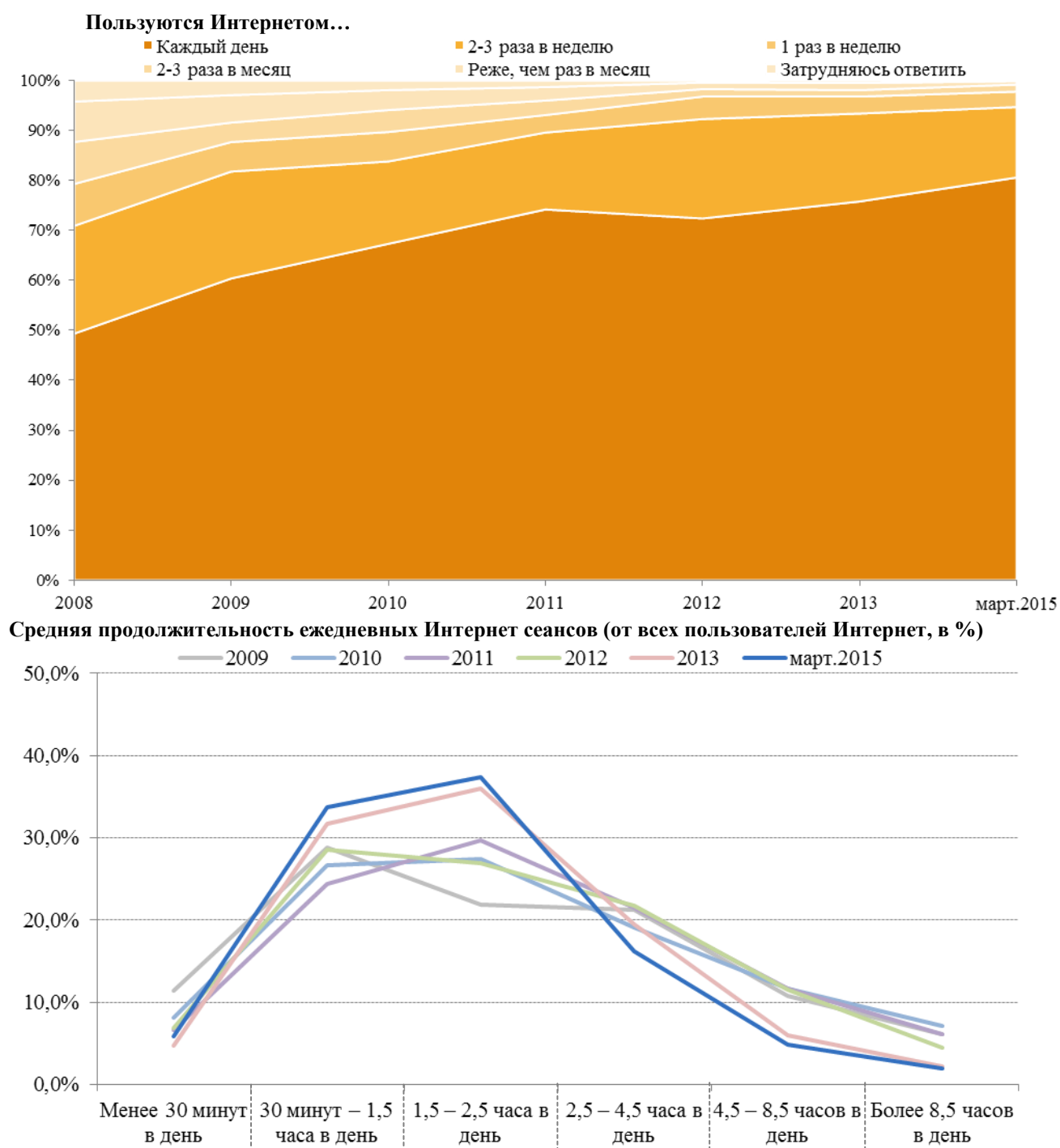
в муниципальных образованиях Ярославской области:



Активность выхода в Интернет и продолжительность одного сеанса

Согласно данным проведенного опроса, количество регулярных и активных пользователей глобальной сети в Ярославской области – если учитывать только тех, кто «пользуется интернетом каждый день» - на протяжении двух с половиной лет неуклонно растёт. Если в 2012 году таковых фиксировалось 72,4%, а в сентябре 2013 – 75,8%, то в марте-апреле 2015 года данный показатель достиг 80,6%.

Основная масса интернет-пользователей в Ярославской области «зависают» во всемирной паутине в среднем от 30 минут до 2,5 часов. Проводят в онлайн 4,5 часа и более 6,8%. Количество людей проводящих в Сети более 4,5 часов в Ярославской области за пять последних лет сократилось более чем в 2,5 раза. Это свидетельствует о том, что жители региона постепенно учатся контролировать себя в плане длительности онлайн сеансов.



Состав и структура Интернет аудитории (в % от опрошенных)

Пользование интернетом среди молодых превышает 90% (в возрастной группе 18-29 лет – 95,5%, в группе 30-39 лет – 90,9%). В интернет-аудитории региона большое представительство имеют и граждане в возрасте 40-49 лет (71,4%). Жители Ярославской области в возрасте 50-59 лет и 60 лет и старше меньше включены в пользование возможностями глобальной сети. Тем не менее, чаще, среди первых выходит в Интернет каждый второй, среди вторых - каждый пятый - это положительные результаты для представителей указанных возрастных групп их можно считать достижением.

Вероятно, что на повышении возрастного порога интернет-пользователей сказались результаты работы исполнительной власти по реализации проектов по повышению компьютерной грамотности представителей старших возрастных групп⁶⁷.

Чаще всего возможностями сети Интернет пользуются студенты ВУЗов, т.е. жители Ярославской области, имеющие неполное высшее образование (среди них доля пользователей всемирной паутины достигает 82,3%), а также жители региона с высшим образованием (несколькими высшими, ученой степенью) – среди них доля Интернет пользователей составляет 77,7%.

Среди студентов профессионально-технических и средне специальных образовательных учреждений интернет-пользователи встречаются несколько реже (65,2% и 62,7% соответственно).

Уровень включенности респондентов в пользование Сетью растет по мере роста их материального достатка. Так, среди бедных лишь каждый четвертый выходит в глобальную сеть, тогда как среди материально обеспеченных это практически 100%.

Параметр	Категория	Доля пользователей в % по годам							Категория	Март 2015
		2008	2009	2010	2011	2012	2013			
Пол	Мужской	26,4%	36,3%	46,0%	55,5%	50,7%	58,0%	Мужской	63,1%	
	Женский	21,9%	28,1%	34,5%	44,7%	48,1%	51,0%	Женский	58,7%	
Возраст**	18-24	59,4%	71,0%	74,5%	90,8%	91,3%	92,6%	18-29	95,5%	
	25-54	28,1%	36,6%	49,2%	57,8%	61,4%	71,2%	30-39	90,9%	
	55 лет и старше	2,8%	7,2%	8,7%	13,9%	13,0%	15,9%	40-49	71,4%	
								50-59	41,7%	
								60 лет и старше	18,3%	
Образование	Начальное, неполное среднее	3,4%	5,6%	8,5%	11,3%	14,0%	-*	Начальное, неполное среднее	23,8%	
	Среднее общее (школа)	17,8%	20,3%	31,1%	40,4%	42,9%		Среднее общее (школа)	48,9%	
	Среднее профессионально-техническое (ПТУ, колледж, лицей и т.п.)	16,7%	30,2%	31,0%	42,2%	52,8%		Среднее профессионально-техническое (ПТУ, колледж, лицей и т.п.)	65,2%	
	Среднее специальное (техникум, ССУЗ, медицинское училище и т.п.)	22,1%	29,3%	39,0%	48,6%	48,6%		Среднее специальное (техникум, ССУЗ, медицинское училище и т.п.)	62,7%	
	Неполное высшее (обучение в ВУЗе без получения диплома)	71,8%	77,6%	87,5%	84,2%	80,4%		Неполное высшее (обучение в ВУЗе без получения диплома)	82,3%	
	Высшее, несколько высших, аспирантура, кандидат, доктор наук	43,1%	57,2%	64,4%	68,2%	70,6%		Высшее, несколько высших, аспирантура, кандидат, доктор наук	77,7%	
Материальное положение	Бедные	5,5%	13,7%	23,5%	26,9%	22,9%	20,0%	Бедные	27,7%	
	Беднее среднего	13,3%	18,8%	24,5%	32,5%	39,4%	36,8%	Беднее среднего	50,1%	
	Среднеобеспеченные	32,1%	37,1%	45,0%	54,4%	52,2%	58,4%	Среднеобеспеченные	62,9%	
	Богатые/ богаче среднего	47,3%	65,2%	68,7%	70,9%	71,8%	77,1%	Богатые/ богаче среднего	85,4%	
	Затрудились ответить	29,7%	39,6%	0,0%	0,0%	0,0%	81,0%	Затрудились ответить	-	
Место жительства	Ярославль	34,9%	40,9%	48,1%	53,1%	51,0%	54,5%	Ярославль	61,8%	
	Рыбинск	22,4%	33,5%	43,8%	49,4%	54,9%	60,8%	Рыбинск	71,0%	
	Малые города	25,0%	29,5%	39,5%	48,5%	49,9%	57,0%	Малые города	60,0%	
	Сельские населенные пункты Ярославской области	9,7%	20,7%	23,6%	37,7%	40,1%	42,7%	Сельские населенные пункты Ярославской области	47,4%	

*В сентябрьском опросе 2013 года вопрос: «Какое у Вас образование?» респондентам не задавался

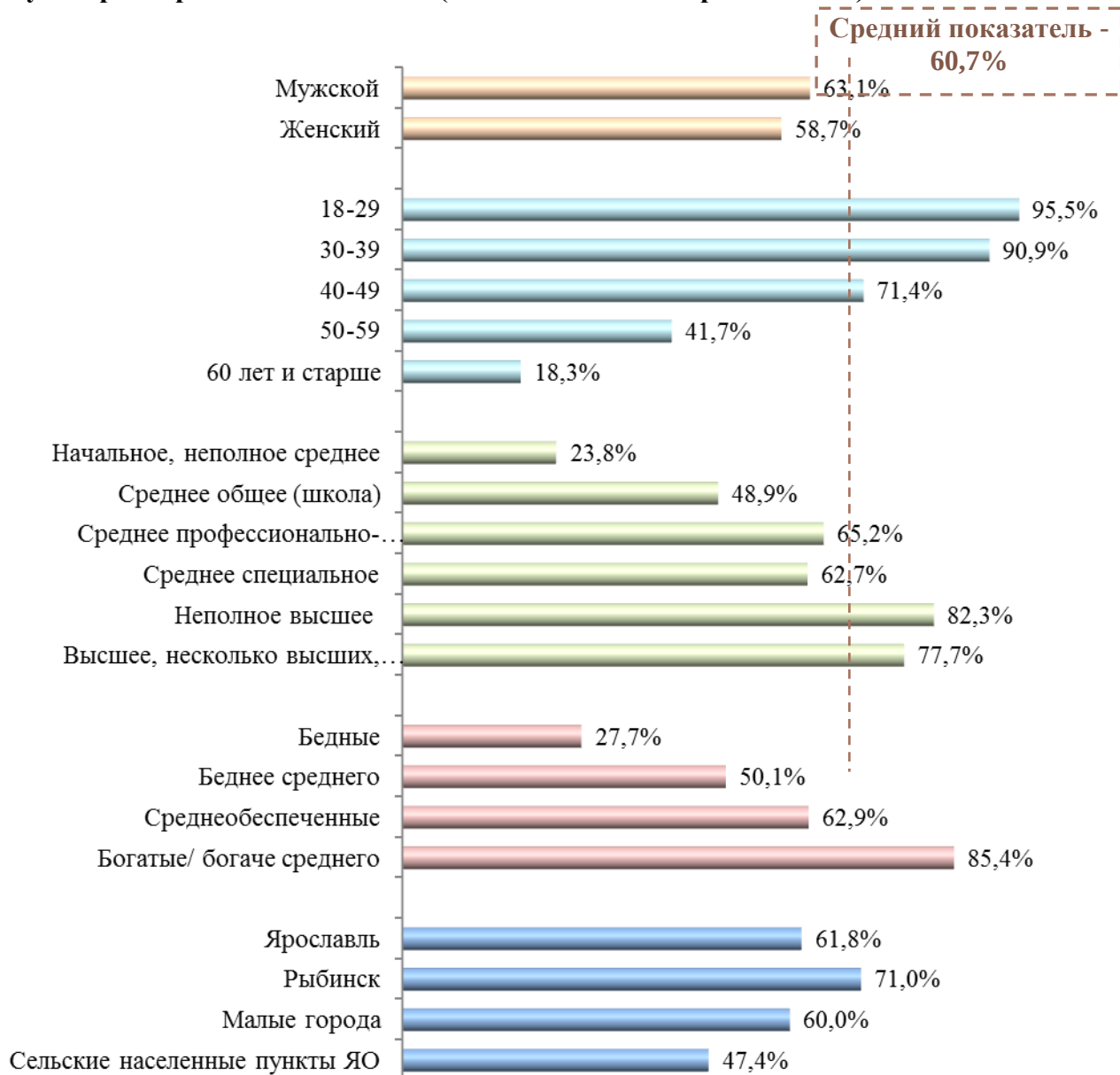
**В опросе, проведенном в марте 2015 года, использовалась несколько иная возрастная школа

Среди респондентов, не использующих Интернет большая доля молодежи с начальным и неполным образованием (здесь все зависит от воли и желания родителей), людей старшего возраста и жителей Ярославской области с низким уровнем доходов.

⁶ «В Ярославле открылся новый центр обучения пенсионеров работе на компьютере», от 09.04.2015, URL: <http://76.ru>

⁷ <http://social-it.ru/about/>

Графическое представление социально-демографического портрета Интернет-аудитории Ярославской области (по состоянию на март 2015 года)



Новостные информационные агентства, как источник общественно-политической и социально-экономической информации: популярность среди жителей Ярославской области

Сегодня в Интернете самыми крупными поставщиками региональных и местных новостей и др. информации для жителей Ярославской области являются 76.ru (с уровнем востребованности 30,9%), ИА ЯРНОВОСТИ (18,5%) и YarNews.net (12,8%). Другие информационно-новостные Интернет ресурсы заметно отстают.

С 2012 года указанные информационно-новостные ресурсы демонстрируют колоссальный рывок в увеличении числа своей аудитории. Среди них особенно выделяется «Ярньюс» (работает с октября 2012 года) - с декабря 2012 года увеличившая число своих читателей в 18 раз и ИА ЯРНОВОСТИ (дата основания 2006 год) – число посетителей данного ресурса с 2012 года увеличилось в 9,7 раз. Рост посетителей данных информационных интернет ресурсов обусловлен не только ростом интернет-аудитории, но и как показывает опрос, но, очевидно и качеством, своевременностью их наполнения информацией.

Практически каждый десятый с различной степенью периодичности черпает новостную информацию, в том числе из ИА «Ярославский регион» и «НИА Волга» (8,8% и 8,6% соответственно).

1	76.ru - Ярославль: новости, погода, работа в Ярославле, автомобили, недвижимость, знакомства, Ярославские форумы (http://76.ru/)	19,2%	30,9% >	5,1%	7,8%	10,3%	5,4%	1,1%	1,1%
2	ИА ЯРНОВОСТИ (http://www.yarnovosti.com/)	1,9%	18,5% >	2,2%	4,9%	6,1%	3,3%	1,0%	1,0%
3	Новостной интернет-портал YarNews.net («Ярньюс») (http://www.yarnews.net/)	0,7%	12,8% >	1,5%	2,4%	3,7%	2,5%	0,9%	1,8%
4	ИА «Ярославский регион» (http://yarreg.ru/)	-	8,8% >	0,6%	0,9%	1,5%	1,8%	1,6%	2,3%
5	«НИА Волга» (http://76rus.org/)	-	8,6% >	1,0%	1,1%	1,6%	2,1%	1,3%	1,4%
6	Страница Ярославля на ИА REGNUM (http://www.regnum.ru/news/fid-central/yaroslavl/)	-	7,8% >	0,4%	1,0%	1,4%	2,1%	1,0%	1,9%
7	ИА YarLand.ru – Ярославль online (http://yarland.ru/news/)	0,7%	7,7% >	0,7%	0,4%	1,2%	1,9%	1,2%	2,4%
8	Новостной портал «Именно.ру» (http://www.imenno.ru/)	-	7,3% >	0,3%	0,3%	1,1%	1,3%	2,0%	2,3%
9	ИА «ЯрКуб» (http://yarcube.ru/)	-	7,2% >	0,4%	0,6%	1,1%	1,9%	1,1%	2,1%

Уровень популярности различных социальных сетей в ЯО

По количеству аккаунтов (профилей) созданных жителями Ярославской области - пользователями Интернет в различных социальных сетях лидируют «ВКонтакте» (68,6% из числа пользователей Интернет зарегистрированы в данной социальной сети) и «Одноклассники» (65,3%). При этом, доля неактивных аккаунтов (профилей) у этих сетей в Ярославской области не достигает 9% (в % от числа зарегистрированных в них).

Далее в рейтинге наиболее популярных социальных сетей разместилась - «Мой мир» - 16,1% региональных интернет-пользователей имеют в ней аккаунт. Однако 33 из 100 аккаунтов в данной социальной сети в Ярославской области являются неактивными.

В социальной сети Facebook зарегистрирован практически каждый десятый интернет-пользователь Ярославской области (9,0%), но реально выходят в свой аккаунт (профиль) только 6,4%.

Что касается остальных социальных интернет сетей, то ими большинство респондентов не пользуются: это Twitter (2,9%), instagram.com (1,5%), «Мой круг» (1,0%) и т.д.

	Доля жителей Ярославской области зарегистрированных в конкретной социальной сети				
	2012 год	2013 год	Март 2015	Пользуюсь данной социальной сетью регулярно	Не пользуюсь данной социальной сетью
Вконтакте	78,6%	67,5%	68,6%	63,9%	4,7%
Одноклассники	75,7%	65,2%	65,3%	59,7%	5,6%
Мой Мир / Блоги@Mail.Ru	29,6%	32,0%	16,1%	10,7%	5,4%
Facebook (Фэйсбук)	17,8%	12,3%	9,0%	6,4%	2,6%
Twitter (Твиттер)	4,9%	7,2%	2,9%	2,4%	0,5%
**instagram.com (Инстаграм)	-	-	1,5%	1,4%	0,1%
Мой круг	2,9%	4,9%	1,2%	1,0%	0,3%
Я.ру	4,9%	8,7%	0,8%	0,6%	0,2%
* http://m.fotostrana.ru/ (Фотострана)	1,8%	-	0,4%	0,2%	0,2%
Livejournal (ЖЖ, Живой журнал)	2,0%	3,3%	0,3%	0,2%	0,1%
Blog.ru (Блог.ру)	0,7%	2,5%	0,3%	0,2%	0,1%
LiveInternet (ЛайвИнтернет)	1,1%	2,5%	0,2%	0,1%	0,1%
*www.mirtesen.ru (миртесен)	1,1%	-	0,2%	0,1%	0,1%

* В 2013 году замер по данным социальным сетям не производился

** Замер популярности среди населения данной социальной сети был начат в 2015 году

Динамика изменения доли зарегистрированных в различных социальных интернет сетях позволяет говорить о двух интересных фактах:

- этап повальной и хаотичной регистрации (всех и во всех существующих Сетях) интернет-пользователей во всех существующих социальных сетях подходит к своему завершению;
- крупные социальные интернет сети постепенно вытесняют более мелкие (менее популярные) и профессионально ориентированные.