ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

ДОКЛАД
О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ В 2011 ГОДУ



Самара, 2011

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

«Состояние гражданского общества в Самарской области в 2011 году»

Самара 2011

Доклад о состоянии гражданского общества в Самарской области в 2011 году.

Доклад подготовлен в соответствии со статьей 10 Закона Самарской области «Об Общественной палате» от 11 февраля 2008 года №8-ГД и статьей 5 Регламента Общественной палаты Самарской области.

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Самарской области 17 февраля 2012 года.

Издано при поддержке Правительства Самарской области.

Бумага офсетная. Печать оперативная. Тираж 1000 экз.

Подготовлено и отпечатано в ООО «Культурная Инициатива»

e-mail: navolge@mail.ru

Текст доклада размещен на сайте Общественной палаты Самарской области – www.op63.ru

© Общественная палата Самарской области

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В 2011 году в Самарской области произошло много социально значимых событий, были реализованы интересные проекты, достигнуты положительные результаты в экономике, культуре, в социальной сфере. Это не могло не сказаться на состоянии гражданского общества Самарской Губернии, для которого именно этот год стал своеобразной «точкой» активизации. Хочется надеяться, что гражданская активность региональной общественности не является ситуативной и будет иметь позитивную тенденцию к развитию: укрепятся связи с другими участниками жизни общества, произойдет консолидация институтов гражданского общества, властных структур и граждан в решении острых социальных проблем. Настоящий Доклад о состоянии гражданского общества в Самарской области в 2011 году подготовлен в соответствии с Регламентом Общественной палаты Самарской области. Мы понимаем, что, вероятно, не все злободневные темы попали в фокус нашего внимания. При выборе тем мы ориентировались на результаты проведенных социологических исследований, высказывания экспертов и жителей области, выступления политиков и общественных деятелей, а также на общероссийский контекст происходивших событий. По своей структуре представленный Доклад состоит из трех частей. В первой части доклада рассматривается динамика развития общественных организаций в Самарской области в целом, проанализированы количественные и качественные параметры их деятельности. Впервые мы попытались вникнуть в интернет-пространство: в специфику его жизнедеятельности, осуществление форм коммуникации, стратегий позиционирования. Данная тема, возможно, будет включена в мониторинг процессов, происходящих в гражданском обществе региона. Отдельный пункт доклада посвящен оценке роли Общественной палаты в общественно-политической системе Самарской области в 2011 году. Вторая часть доклада затрагивает целый ряд вопросов, волнующих региональное сообщество: социальные настроения населения, состояние системы здравоохранения и образования, ЖКХ, а также вопросы экологии жизненного пространства городских и сельских территорий (чистота улиц, экологичность и эстетичность ландшафта), а также отношения жителей к застройке территорий. Анализ гражданских взаимодействий в сфере благотворительности, реализации общественного контроля в антикоррупционной деятельности, а также общая оценка развития и поддержки социально ориентированных НКО представлены в третьей части доклада.

При подготовке Доклада использовались материалы социологических исследований, проведенных в 2011 году (опрос населения Самарской области, экспертный опрос руководителей НКО Самарской области, представителей органов исполнительной и законодательной власти, бизнес-структур, средств массовой информации), а также данные Территориального органа государственной статистики по Самарской области. Кроме того, при подготовке Доклада осуществлялся вторичный анализ данных, полученных в рамках проведенных ранее социологических исследований. В подготовке доклада участвовал наш постоянный и надежный партнер – Исследовательская группа «Свободное мнение».

Текст доклада будет размещен на сайте www.op63.ru. Приглашаем всех заинтересованных лиц принять участие в его обсуждении. Итоги обсуждения будут учтены при подготовке очередного доклада о состоянии гражданского общества в 2012 году.

Председатель Общественной палаты Самарской области
В.А. Сойфер

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ: ШТРИХИ К ПОРТРЕТУ

1.1. Общественные организации Самарской области: динамика развития и отношение граждан 6

1.2. Интернет и блогосфера: Интернет как «площадка» для взаимодействия гражданского сообщества 12

1.3. Общественная палата Самарской области в 2011 году: мероприятия, проблемы, перспективы 22

ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Социальные настроения и экономика 29

2.2. Выборы в Государственную и Губернскую думы: общественное мнение об институте выборов и протестный потенциал 31

2.3. Состояние системы здравоохранения и образования 34

2.3.1. Здравоохранение: состояние здоровья жителей Самарской области и их удовлетворенность качеством медицинской помощи 34

2.3.2. Образование: противоречивые итоги национального проекта и опыт внедрения новых образовательных технологий 37

2.4. Ситуация в ЖКХ: проблемы эффективности УК и восприятия гражданами их деятельности 46

2.5. Экологическое состояние территорий проживания: проблемы гражданской активности жителей городов и сельских поселений 52

ГЛАВА 3. АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДИАЛОГ, СОТРУДНИЧЕСТВО И КОНТРОЛЬ

3.1. Современное положение социально ориентированных НКО в Самарской области: основные приоритеты деятельности и проблемы развития 71

3.1.1. Социально ориентированные НКО в Самарской области: правовой статус и количественная структура 71

3.1.2. Основные формы поддержки социально ориентированных НКО в Самарской области 74

СОДЕРЖАНИЕ

3.1.3. Пути оптимизации взаимодействия социально ориентированных НКО с властными структурами 78

3.1.4. Необходимость реформирования законодательства и разработки региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО 82

3.2. Состояние и проблемы развития системы межсекторного социального партнерства в сфере благотворительной деятельности 86

3.2.1. Правовая основа деятельности благотворительных организаций в Самарской области 86

3.2.2. Практики благотворительной деятельности и проблемы взаимодействия благотворительных организаций с органами власти и бизнесом 91

3.3. Социальные механизмы предотвращения коррупции 97

3.3.1. Нормативная база и опыт ее применения в предотвращении коррупционных практик 97

3.3.2. Зоны коррупционных рисков и оценка эффективности государственных программ по борьбе с коррупцией 105

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 117

ПРИЛОЖЕНИЕ 119

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ: ШТРИХИ К ПОРТРЕТУ

1.1. Общественные организации Самарской области: динамика развития и отношение граждан

Самарская область в Приволжском федеральном округе занимает 1-е место по количеству зарегистрированных негосударственных некоммерческих организаций,не являющихся бюджетными и автономными учреждениями (далее – НКО), и 2-е место в пересчете количества зарегистрированных НКО на количество жителей (1 НКО на 550 человек). Ежегодно регистрируются в среднем 370 новых НКО.

По состоянию на 15.06.2011 г. в ведомственном реестре Управления министерства юстиции РФ по Самарской области зарегистрированы 5638 негосударственных некоммерческих организаций. Это меньше, чем по данным того же источника на 10.08.2010 г., когда в ведомственном реестре зарегистрированных на территории Самарской области некоммерческих организаций содержалась информация о 5972 некоммерческих организациях. Отрицательная динамика связана с действиями Управления министерства юстиции РФ по Самарской области по ликвидации реально не действующих, а числящихся только «на бумаге» НКО. Процесс «чистки» продолжался весь 2011 год и на 10.01.2012 г. в ведомственном реестре Управления министерства юстиции РФ по Самарской области числилось зарегистрированными еще меньше негосударственных некоммерческих организаций – 5364. Динамика численности зарегистрированных в Самарской области НКО представлена в диаграмме 1.1.1.

По организационно-правовым формам среди НКО преобладают общественные объединения граждан (общественные организации, общественные движения, общественные фонды и учреждения); негосударственные некоммерческие организации (некоммерческие учреждения, некоммерческие и благотворительные фонды, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства и ассоциации (союзы) юридических лиц); профсоюзы, религиозные организации, территориальные общественные самоуправления, другие организационно-правовые формы. По видам деятельности структура зарегистрированных НКО представлена в таблице 1.1.1

Таблица 1.1.1

Количество зарегистрированных на территории Самарской области некоммерческих организаций в разрезе видов деятельности на 10.01.2012 г. (по данным Управления Минюста РФ по Самарской области)

Характер деятельности НКО	Количество зарегистрированных НКО
религиозные организации	575

Характер деятельности НКО	Количество зарегистрированных НКО
НКО в сфере образования (включая образовательные учреждения)	483
спортивные НКО	471
НКО в социальной сфере	352
объединения по профессиям	321
объединения инвалидов	202
НКО в сфере культуры	149
правозащитные НКО	135
физкультурно-оздоровительные НКО	110
НКО в сфере здравоохранения	104
детские и молодежные НКО	86
объединения по интересам	77
объединения ветеранов	59
юридические объединения	55
объединения предпринимателей	53
гуманитарные НКО	40
национальные объединения*	40
НКО в сфере экологии	35
научно-технические НКО	35
казачьи общества	27
творческие объединения	26
НКО в области охраны животных	24
патриотические объединения	20
НКО в области наземного и водного транспорта	20
НКО в области музыкального искусства	18
просветительские НКО	16
НКО в сфере экономической деятельности	14
НКО в области сельского хозяйства	11
НКО по борьбе с алкоголизмом и наркоманией	11

Характер деятельности НКО	Количество зарегистрированных НКО
объединения учителей, педагогов и преподавателей	10
объединения женщин	8
объединения военнослужащих	8
объединения литераторов	8
объединения художников	8
объединения работников правоохранительных органов	7
НКО в области проблем чернобыльцев	7
НКО в сфере международного сотрудничества	6
объединения журналистов	5
НКО в области проблем помощи переселенцам	5
объединения студентов	5
объединения, связанные с авиацией	5
объединения архитекторов	4
НКО в сфере страхования	4
миротворческие НКО	3
НКО в области кинематографии	3
объединения воинов-интернационалистов	3
НКО в сфере инвестиционной деятельности	2
объединения соотечественников	1
НКО в области борьбы с безработицей	1
иные НКО	1692
Итого:	**5364**

* «По данным Управления по связям с общественностью Аппарата Правительства Самарской области по состоянию на 10.01.2012 г., число национально-культурных объединений составляло 82, в том числе 21 национальная автономия»

Несмотря на снижение общего количества зарегистрированных НКО по сравнению с 2010 годом, в 2011 году зарегистрировано даже больше новых НКО: в 2010 году – 328, в 2011 году – 378. По-прежнему в территориальном разрезе наибольшая доля вновь регистрируемых НКО приходится на крупные города региона (Самара и Тольятти). Структура зарегистрированных на территории Самарской области некоммерческих организаций с учетом

благотворительных и добровольческих организаций в разрезе муниципальных образований представлена в Приложении (в таблице 1).

Сам по себе факт наличия широкой сети НКО является лишь косвенным показателем активности рядовых граждан в общественно-политических процессах. Не секрет, что нередко НКО существует лишь на бумаге и при отсутствии поддержки со стороны госструктур либо грантового финансирования прекращает свое существование. И это подтверждают цифры снижения численности НКО, приведенные нами выше. Поэтому наиболее важным фактором развития гражданского общества является активная позиция самих граждан. Но, как показывают данные опроса, проведенного в декабре 2011 года, почти половина респондентов не проявляет гражданской активности. Еще чуть более 40 % выражают свою гражданскую позицию на выборах (что, как известно, не является формой самоорганизации) и примерно каждый девятый участвует в мероприятиях по благоустройству территории. Все остальные формы гражданской активности населения представлены гораздо меньшим числом участников. Ситуация по сравнению с 2010 годом отличается лишь тем, что увеличилась доля респондентов заявляющих о своей электоральной активности (в 2010 году – 37,5 %), что связано напрямую с проходившими в декабре выборами и уменьшением доли тех, кто занимался благоустройством территории проживания (в 2010 году – 30,1 %) (см. Приложение, таблицу 2).

Респондентам, указавшим, что они так или иначе проявляли свою гражданскую активность, т. е. занимались общественной деятельностью в 2011 году, задавался вопрос: «Что побудило Вас к участию в этой деятельности?»[1] Выяснилось, что доминирующим мотивом к участию в общественной деятельности является желание респондентов «изменить жизнь к лучшему» (2/3 ответов) (см. Приложение, таблицу 3).

С другой стороны, тем респондентам, кто указал, что ни в какой деятельности общественных организаций не принимал участия, задавался вопрос: «Если Вы не принимали участия в общественной деятельности, то почему?» И при ответе на этот вопрос, так же как и в 2010 году, чаще всего респонденты ссылаются на нехватку времени и «загруженность своими делами». Заметим, что в большинстве случаев за таким утверждением стоит не реальная запредельная занятость, а естественная психологическая защита и стремление представить свое поведение как можно в более выгодном свете под благовидным предлогом. В целом рейтинг мотивов абсентеизма граждан Самарской области по отношению к участию в общественной деятельности не изменился по сравнению с 2010 годом (см. таблицу 1.1.2).

Таблица 1.1.2

Мотивы отказа от гражданской активности жителей Самарской области в 2010 – 2011 гг. (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Мотивы отказа от гражданской активности	Доля ответов	
	2011 год	2010 год
Не хватает времени, загруженность своими делами	38,9	30,3

1 Приводятся данные социологического исследования на тему: «Состояние гражданского общества в 2011 году», которое проводилось СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение»» в 2011 году по заказу ГУ СО «Дом дружбы народов» и поддержке Общественной палаты Самарской области. Выборка – 1000 жителей Самарской области. Метод исследования – формализованное интервью.

Мотивы отказа от гражданской активности	Доля ответов	
	2011 год	2010 год
Не верю, что могу повлиять на ситуацию и на решение социальных проблем	28,1	27,1
Этим должны заниматься государственные организации, достаточно того, что мы платим налоги	13,8	23,8
Необходимо решать свои материальные проблемы	13,2	13,7
Не знаю, не думал/а об этом	7,0	13,0
Другие причины	2,1	1,1

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таким образом, основная масса населения Самарской области по-прежнему не проявляет активной гражданской позиции (за исключением сферы политики, о чем будет сказано далее, в разделе 2.2 настоящего отчета) и не стремится к участию в деятельности общественных организаций. Тем не менее, практически половина опрошенных уверены, что знают выражение «общественная организация», а еще более 1/3 – «что-то слышали» об этом. Лишь каждый десятый впервые услышал выражение «общественная организация», приняв участие в проведенном в декабре 2011 года исследовании (см. диаграмму 1.1.2).

Парадоксально, но, несмотря на то, что «львиная доля» всех НКО зарегистрирована и работает в крупных городах Самарской области, именно здесь наименее выражена доля респондентов, «знающих», что такое общественная организация, и максимальна по сравнению с другими территориями доля тех, кто столкнулся с этим выражением впервые. Объяснить такой феномен, кроме как спецификой выборочной совокупности, трудно. Так, например, среди опрошенных в г.о. Жигулевск, 97,7 % респондентов ответили, что «знают», что такое общественная организация.

В ходе опроса жителям Самарской области предлагалось выбрать: какие функции, по их мнению, должны осуществлять общественные организации. И для более половины респондентов (53,8 % ответов) – это защита прав граждан (см. таблицу 1.1.3).

Таблица 1.1.3

Представления жителей Самарской области о функциях общественных организаций (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Варианты ответа	Доля ответов
Защищать права граждан	53,8
Осуществлять контроль над деятельностью государственных органов	34,7

Варианты ответа	Доля ответов
Оказывать услуги населению	22,4
Затрудняюсь ответить	8,8
Некоммерческие организации вообще не нужны, все эти задачи должно решать государство	4,7
Другие	0,3

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Отношение граждан к общественной деятельности выражается не только в их реальном поведении, но и через такие показатели, как иунтерес к информации об общественной деятельности и потенциальная готовность участвовать в ней. Ежегодные замеры этих показателей уже третий год подряд не демонстрируют какого-нибудь существенного сдвига общественного мнения в сторону повышения интереса к общественным организациям и готовности в них участвовать. Так, субъективная оценка интереса к информации о деятельности общественных организаций в 2011 году снизилась по сравнению с 2010 годом, примерно повторяя ситуацию 2009 года (см. таблицу 1.1.4).

Таблица 1.1.4

Оценка интереса населения Самарской области к информации о деятельности общественных организаций (в % от числа опрошенных, данные за 2009–2011 гг.)

Оценка интереса по 5-тибалльной шкале, где 1 – низкий интерес, 5 – высокий интерес	Доля опрошенных		
	2009 год	2010 год	2011 год
1	22,9	15,7	25,5
2	25,2	10,1	21,2
3	26,9	26,1	29,6
4	12,3	16,2	13,3
5	6,0	16,8	10,4
Затруднились ответить	6,7	15,1	–

Потенциальная готовность участвовать в организованных формах гражданской активности в 2011 году по-прежнему остается невысокой: 67,2 % (в 2010 году – 62,2 %) опрошенных не желают принимать участие в работе общественных организаций. При этом снизилась по сравнению с 2010 годом доля тех, кто хотел бы попробовать себя на этом поприще – 14,2 % (в 2010 году – 21,4 %) (см. диаграмму 1.1.3).

Тем из опрошенных, кто заявил, что хотел бы принять участие в работе общественных организаций (или уже участвует), задавался вопрос: «В деятельности каких организаций Вы хотели бы принимать участие / уже принимаете участие?» Сравнивая полученные данные с предыдущими замерами 2009 – 2010 гг., можно заметить, что неуклонно увеличивается доля тех, кто хотел бы участвовать в работе общества защиты прав потребителей. В 2011 году об этом заявило уже около 1/4 респондентов. Незначительно, но все же растет доля желающих участвовать в работе ТОСов. С другой стороны, третий год подряд данные фиксируют снижение популярности общественных организаций досуговой направленности (спортивные, туристические, охотничьи, автомобилистские объединения). Аналогичная тенденция снижения наблюдается в потребности граждан участвовать в работе домовых комитетов и экологических организаций, а также по участию в благотворительных инициативах и акциях. Наконец, можно отметить, что меньше всего доля в 2011 году тех, кто желает сотрудничать с некогда очень влиятельными профсоюзными структурами, причем доля желающих принимать участие в профсоюзной деятельности ниже, чем в 2009 – 2010 гг. (см. Приложение, таблицу 4).

Таким образом, снижение официально зарегистрированных НКО и низкая общественная активность граждан при падении интереса к общественной деятельности – неутешительный итог, характеризующий динамику некоммерческого сектора в 2011 году. Эпизодическая активность населения по-прежнему сводится в основном к участию в выборах. Лишь в политической сфере в конце 2011 года наметилось оживление активности граждан. Возможно, именно политическая активность граждан явится неким локомотивом, способным вывезти из вялотекущего состояния население и сделать людей не потенциальными, а реальными участниками структур гражданского общества в Самарской области. Сами же общественные организации могут повысить свою привлекательность в глазах граждан за счет реализации своей правозащитной функции и усиления контроля над деятельностью государственных органов. Именно этого ждет от них большинство граждан, по данным проведенного в 2011 году исследования.

1.2. Интернет и блогосфера: Интернет как «площадка» для взаимодействия гражданского сообщества

По мнению экспертов фонда «Общественное мнение»[2], число взрослой Интернет-аудитории (старше 18 лет) в нашей стране превысило 20 миллионов человек (14 % населения старше 18 лет). Однако, для сравнения, в Швеции доля взрослых пользователей сети – 74 %, в Нидерландах – 73 %, в Австралии – 72 %, в Соединенных Штатах – 59 %, в Канаде – 60 %, в Бельгии – 37 %, в Китае – 23 %, в Польше – 24 %, в Египте и Колумбии – 19 %, в Турции – 17 %. Так что по этому показателю нашей стране еще есть кого догонять. Что касается позиций Самарской области в интернет-пространстве, то здесь также есть к чему стремиться. Хотя и сегодня уже Самарская область занимает одну из лидирующих позиций (находится в первой десятке «рунета» по количеству поисковых запросов – 7-е место в рейтинге), но не является лидером (см. таблицу 1.2.1).

2 Тюрин Р. Информационные интернет-порталы в Самарской области // http://www.4p.ru/main/research/19252/

Таблица 1.2.1

Количество посетителей сайтов «рунета» из разных регионов России[3] (данные по первой десятке городов за январь 2012 года и в среднем за последние 3 месяца)

Значения: среднесуточные	В среднем за ноябрь-декабрь 2011 года, январь 2012 года		январь 2012 года	
Москва	11,617,108	25.3 %	11,382,348	24.9 %
Санкт-Петербург	4,338,591	9.5 %	4,248,013	9.3 %
Краснодар	2,659,672	5.8 %	2,705,282	5.9 %
Екатеринбург	2,046,694	4.5 %	2,063,680	4.5 %
Новосибирск	1,828,536	4.0 %	1,850,714	4.0 %
Нижний Новгород	1,601,653	3.5 %	1,614,429	3.5 %
Самара	**1,309,650**	**2.9 %**	**1,316,292**	**2.9 %**
Ростов-на-Дону	1,144,345	2.5 %	1,155,737	2.5 %
Челябинск	942,895	2.1 %	948,622	2.1 %
Казань	898,867	2.0 %	903,589	2.0 %
Сумма выбранных	22,490,603	49.1 %	22,250,040	48.7 %
Всего:	**45,850,979**		**45,700,748**	

По динамике развития, безусловно, наиболее высокие темпы развития интернет-пространства в Москве, но здесь речь идет о несопоставимых величинах, а вот в рамках ПФО место Самары в интернет-пространстве достаточно стабильно. Так, еще в 2007 году Самара имела долю 1,1 % от всего российского интернета, представленного в каталоге LiveInternet.ru. В количественном выражении это составляло 74 895 посетителей интернета в ноябре 2007 года. В рейтинге количества интернет-пользователей Самара в декабре 2007 года занимала 13 место[4]. Темпы роста охвата интернет-пространства еще более существенно увеличились с 2009 года, и, несмотря на некоторый спад во втором полугодии 2011 года, уже к началу 2012 года тенденция роста возобновилась (см. диаграмму 1.2.1).

Всемирная сеть – это особая форма коммуникации, которая сочетает в себе возможности как традиционных СМИ, так и межличностного общения. Средний пользователь сети стремится не только к оперативному получению важной и актуальной для него информации и утолению информационного голода (особенно значима эта функция при наличии в повседневной жизни административных ограничений для получения значимой политической

3 http://www.liveinternet.ru/stat/ru/regions.html?period=month

4 Тюрин Р. Информационные интернет-порталы в Самарской области // http://www.4p.ru/main/research/19252/

информации в предвыборной ситуации, например, цензурирование и запрет размещения политической рекламы конкретных политиков и партий), но и к межличностному общению (обсуждению, дискуссии, повышению значимости личного суждения по приведенному информационному поводу).

В современном обществе разные политические группы все чаще и интенсивнее используют потенциал сети интернет не только как средство проведения политики, но и как средство пробиться через шум, «избежав «сторожей» СМИ»[5], и возможность получить прямой доступ, как правило, к целевой аудитории. Конкретным примером молниеносности и непредсказуемости, а также стихийности распространения информации в интернете может выступать ложное сообщение 17 сентября 2011 года о смерти губернатора Кемеровской области Амана Тулеева[6]. Даже официальные СМИ были в замешательстве и не смогли достаточно быстро подтвердить или опровергнуть данное сообщение. Один из официальных комментариев, который был дан практически спустя сутки, был следующим: «Мы рассматриваем это как заранее спланированную информационную атаку против губернатора и партии «Единая Россия», региональный список которой он возглавляет с очень высоким рейтингом», – сказал источник, добавив, что эти действия приурочены к избирательной кампании, которая «ожидает быть очень грязной по отношению к действующему губернатору». Представитель областной администрации выразил надежду, что правоохранительные органы отследят цепочку появления данных сообщений, а также ложных аккаунтов в «Живом журнале» от имени Губернатора[7].

Некоторые исследователи сегодня настойчиво заявляют, что интернет-среда – это сфера, которая усиливает ощущение общественного представительства. Степень и значимость влияния виртуальных сообществ обсуждается, но то, что оно оказывается как минимум на участников конкретного виртуального сообщества, уже не оспаривается. Наиболее иллюстративным примером в этом смысле является организация 5 декабря 2011 года и 10 декабря 2011 года митингов политического протеста посредством различных социальных сетей. Для России это первый масштабный опыт в организации массовых политических акций с помощью интернета.

Безусловно, создание социальных и политических сообществ намного сложнее, но доступный каждому блогинг (создание и размещение в интернете личного дневника или журнала, на материалы которого можно оставлять свои комментарии), позволяет людям общаться на самые разнообразные темы. Таким образом, блог политика или общественно-политического деятеля – это модель оптимального совмещения размещения значимой информации и возможностей межличностного взаимодействия.

Блогинг может способствовать созданию виртуального сообщества. Этот процесс разворачивается следующим образом. Сначала присоединившиеся к сообществу (или блогу) незаметно находятся где-то на краю и отказываются принимать в них активное участие, именно поэтому таких участников называют «наблюдателями». Однако постепенно многие из них начинают озвучивать свои интересы, принимать участие в обмене мнениями, присоединяются к определению общих для сообщества целей и задач и начинают помогать в создании сообщества, которое действует как в виртуальном пространстве, так и в «реальном мире».

---

5 Лиллекер Дарен Дж. Политическая коммуникация: ключевые концепты. Харьков: Гуманитарный центр, 2010. С. 289.

6 Слухи о смерти Тулеева сильно преувеличены // http://www.vesti.ru/doc.html?id=573577; http://forum.a42.ru/post728087.html – пример форума-обсуждения.

7 Слухи о смерти Тулеева сильно преувеличены // http://www.vesti.ru/doc.html?id=573577

Таблица 1.2.2

Мотивы и вознаграждение за участие в виртуальном сообществе[8]

Действие	Мотив / Вознаграждение	Степень активности участия
Присоединение	Участие / Расширение полномочий	Доказательство, что ты не один / Получение знаний
Комментирование	Социальное одобрение и признание / Налаживание контактов	Поиск способа выразиться, желание быть услышанным / Пассивный вклад
Обмен мнениями	Моральное обязательство / Принадлежность	Активный вклад
Установка общих целей и задач	Общие стремления / Общие ценности	Общее принятие решений / Взаимодействие
Создание сообщества	Стимул что-то менять	Тесные связи внутри сообщества / Обмен знаниями / Построение доверия

По вопросу возможностей, которые предоставляет интернет, ведется множество дебатов. Один из наиболее острых: обеспечивает ли он новые формы политической и общественной коммуникации или это просто новый способ выполнять старые действия? Одним из явных достоинств интернета является возможность авторского взгляда на любую общественно-политическую ситуацию, который не подвергается редакторской правке. Также интернет обеспечивает мгновенную оперативность и доступность практически к любой информации. Но меняет ли и влияет ли все вышеперечисленное на способ реализации политики? Чаще на поставленный вопрос отвечают утвердительно, но степень и границы влияния определять все труднее. Принципиальной сложностью исследования интернета является отсутствие возможности дать полную и всеобъемлющую характеристику аудитории, потребляющей в интернет-пространстве информацию. Значимым вопросом является вопрос о степени влияния полученной информации на установку или модель поведения участника сети.

Еще один сложный вопрос при изучении интернет-среды – кто (по полу, возрасту, образованию и профессии) и как часто читает, комментирует блоги и участвует в деятельности созданных сообществ. Как показывают результаты всероссийских исследований, это люди, которые имеют одно или два высших образования. Они считают обязательным быстро продвигаться с должности на должность. Они предлагают работодателю свою инициативность и имеют доходы выше средних. Они «испытывают нехватку времени, готовы заплатить, лишь бы не ждать. Такие люди подвижны в масштабах города, страны, мира, их основной транспорт – личный автомобиль, в дальних поездках – самолет. Их партнеры по общению близки им в первую очередь по интересам. Зоны их общения – город, места досуга. Они стараются быть постоянно в хорошем настроении и хорошей физической форме, получать удовлетворение в сексе. В общем, устраивает их настоящее, но у них серьезные планы на будущее.

8 Лиллекер Дарен Дж. Политическая коммуникация: ключевые концепты. Харьков: Гуманитарный центр, 2010. С. 292.

Здесь медианный возраст – до 40, доминантный дискурс – мужской. Они общаются, используя новые возможности IT, прежде всего, сетевые системы коммуникации. Там же они получают необходимую им информацию делового, развлекательного или политического рода, ту, которую они считают для себя нужной»[9]. Если материалы в блоге или на сайте размещаются с учетом указанных социальных характеристик целевой аудитории, то успех их манипулятивного воздействия повышается.

Если круг наиболее активных пользователей интернет-среды определен, то менее раскрыты возможности блогосферы как площадки для гражданских взаимодействий, а также реализации своей позиции в интернет-пространстве. Далее представлены результаты мониторинга блогосферы, проведенного в период с 01 августа 2011 года по 01 декабря 2011 года. Основная задача мониторинга состояла в оценке активности региональных политиков, общественных деятелей и интернет-пользователей в период развертывания предвыборной кампании, а также роль новых информационных технологий в активизации общественности.

Политическая активность в Интернет-среде не имеет законных ограничений по началу агитационных действий и использования PR-технологий. Посты на предвыборную тему стали появляться в ЖЖ уже в июле, но носили, скорее, единичный характер. В августе их количество возросло. Именно поэтому дата 01 августа 2011 года была взята в качестве начальной точки отсчета начала региональной избирательной кампании в блогосфере, которая практически была завершена к 01 декабря 2011 года, т. к. последующие материалы были ориентированы на размещение материалов о системе голосования, подсчетах голосов и личной позиции блогеров к этому процессу. Эти посты характеризуются совершенно иной политической и информационной направленностью, несомненно, заслуживают отдельного исследования, поскольку открывают новый период в использовании электронных медиа (в том числе на региональном уровне) – организации и координирования политических протестных движений в России посредством блогинга и социальных сетей.

За выделенный период в анализируемых блогах (для анализа были взяты наиболее популярные платформы для ведения блогов: «Живой Журнал» и «Твиттер») фиксировалось количество постов, а также выделялись темы, которые наиболее активно обсуждались читателями и авторами информационного материала (количество комментариев было 10 и более: в среднем данное распределение строилось как 5 комментариев посетителей поста и 5 ответных реплик на них автора). Именно этот параметр характеризует блог как активный канал социально-политической коммуникации и как «площадку» для формирования горизонтальных связей.

Количественные характеристики блогов представлены двумя видами распределений: первое распределение – это количественное распределение постов по анализируемым месяцам, второе выстраивается по видам используемых PR-технологий. Первое распределение показывает, как повлияло начало пропагандистской кампании в связи с выборами в Государственную и Губернскую думы на количественный рост постов в блоге. Второе – ориентировано на оценку использования блогером разных видов PR-технологий:

1) технологии, ориентированные на продвижение политической партии, которую представляет блогер (пост содержит материал, который полностью или большей частью рассчитан на продвижение партии);

2) технологии, ориентированные на продвижение себя как политика и политической деятельности, которую осуществляет блогер (пост содержит материал, который полностью или большей частью рассчитан на продвижение политика);

9 См.: www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/11/30/250729#ixzz16ksadwVa).

3) технологии, ориентированные на продвижение собственных личностных качеств и личностной гражданской позиции (пост содержит материал, который полностью или большей частью рассчитан на продвижение личностных качеств блогера и/или его гражданской позиции).

Результаты мониторинга позволяют утверждать, что региональные политики и общественные деятели по-разному используют интернет-технологии. Так, например, в блоге одного самарского политика происходит значительный и устойчивый рост количества постов наряду с активным использованием PR-технологий, начиная с сентября и достигая стабильно высокого уровня в октябре-ноябре 2011 года (см. диаграмму 1.2.2). При этом рассматриваемый деятель чаще использовал в своем блоге PR-технологии, ориентированые на продвижение партии и собственных личностных качеств и гражданской позиции. Как показал проведенный анализ, на региональном уровне эффективность использования предвыборной кампании в основном в интернет-среде является низкой.

В блоге другого общественно-политического деятеля явно доминируют PR-технологии, ориентированные на продвижение блогера как политика. Они используются в два раза чаще, чем PR-технологии, направленные на продвижение собственных личностных качеств и гражданской позиции. Изредка в блоге размещаются посты, в которых продвигается партия, которую он представляет (см. диаграмму 1.2.3). В такой версии блог выступает «личным» политическим ресурсом, активно и жестко формирующим предвыборный имидж политика.

В ходе мониторинга была выявлена третья стратегия поведения в интернет-пространстве. В этой стратегии большая часть технологий ориентирована, прежде всего, на формирование имиджа партии и только затем продвижения себя как политика (см. диаграмму 1.2.4).

Сравнительный анализ блогов региональных политиков и общественных деятелей по количественным критериям позволил выделить несколько наиболее ярких отличительных черт в период развертывания предвыборной кампании в интернет-среде. Во-первых, профессионально продуманная и грамотно организованная предвыборная кампания в интернете далеко не всегда может выполнить все функции по продвижению имиджа политика в региональном сообществе. Подобная кампания, в основном, оказывает влияние только на определенную целевую аудиторию, жестко ограниченную интернет-средой, которая на данный момент не способна обеспечить ни политику, ни партии победы на выборах.

Во-вторых, блоги некоторых политиков имели четко выраженную личную, а не партийную ориентацию: в размещенных материалах в большей степени использовались PR-технологии, ориентированные на продвижение блогера как политика и личность и в наименьшей степени их партийную идентичность. Сопоставление интернет-поведения политика-блогера с результатами голосования позволяют говорить, что это наиболее успешное использование манипулятивных материалов. Изначально любой блог имеет преимущественно личностную ориентированность, поэтому размещаемые в блоге материалы должны в обязательном порядке иметь выражение личностной позиции и эмоциональное подкрепление, усиливающее свое воздействие с помощью фото- и видеоматериалов.

В-третьих, манипулятивное воздействие усиливается не за счет количества материалов, но их качества: большей манипулятивной эффективностью характеризуется блог, который имеет большую личную ориентированность и эмоциональное наполнение, а не простое увеличение количества размещенных материалов.

В-четвертых, ряд блогов не содержат материалов, связанных с личными увлечениями и гражданской позицией политиков. Ресурс используется для пропаганды партийной идеологии и, как правило, обладает наименьшей эффективностью в интернет-среде. Задача блога –

дать общее представление о партии как на региональном, так и федеральном уровнях.

Нельзя не отметить качественные различия блогов региональных блогеров, а также соблюдение ими своеобразных «принципов» создания и ведения блогов. Так, при создании поста для блога необходимо обязательно учитывать тот факт, что актуальная информация имеет гораздо большую ценность, чем устаревшая[10]. Это также отражается на силе ее воздействия на читающую пост аудиторию. Активность блога оценивается, прежде всего, по быстроте представления в нем актуальной информации и реакции на нее как самого блогера, так и комментирующих его читателей. Можно вывести следующее правило: хороший блог обновляется каждый день, очень хороший – каждый час.

Интерактивность блога характеризует коммуникативное взаимодействие между участниками обмена мнениями по информационному поводу – это блогер и комментатор (читающий), хотя, как правило, достаточно часто в коммуникационное взаимодействие вступают и другие участники обсуждения информационного повода. Это очень важно, так как другие члены взаимодействия могут как с помощью комментария, так и с помощью размещения собственной информации и ссылок изменять оценку информационного повода или ее усиливать (имеет одинаковую силу воздействия и на положительные, и на отрицательные оценки). Интерактивность также характеризует еще одно очень важное свойство интернет-взаимодействия, которое называют «виртуальной близостью» – «чувством, что человек или люди, с которыми вы общаетесь, гораздо ближе к вам, чем это есть на самом деле»[11]. Степень доступности блогера в интернет-пространстве влияет на отношение к нему посетителей блога или сайта. Существует еще одно правило ведения блога: чем более интерактивен блог, тем большим уважением он пользуется и характеризуется гораздо большей посещаемостью и влиянием на интернет-аудиторию.

Содержание – это сложная характеристика блога. Она включает, в зависимости от ситуации оценивая, много различных параметров: это и форма блога, и его наполняемость различной информацией, целью которой является привлечение внимания аудитории. Правило: информационный повод, выбранный для блога, должен быть интересен для аудитории, эмоционально насыщен и визуально репрезентирован! Исследователи в области коммуникации доказали, что информация с сильным визуальным компонентом способна захватывать и удерживать внимание человека.

Результаты проведенного мониторинга позволяют сделать вывод, что за рассматриваемый период региональные блогеры активизируются в обсуждении предвыборной тематики. Тема выборов в октябре получает широкое освещение, уже в августе и к октябрю 2011 года становится еще более актуальной. Посты, носящие предвыборный характер, можно разделить на подгруппы: посты, рассказывающие о предстоящих выборах; затрагивающие деятельность отдельных партий или их кандидатов, а также посты, содержащие информацию о личных темах или внеполитической деятельности блогеров.

В своих постах блогеры ставят разные акценты. При этом одни используют гиперссылки на чужие блоги и ссылки на различные СМИ, другие активно оперируют текстовыми, видео- и фото-материалами, третьи развертывают непосредственную коммуникацию с посетителями ресурса, благодаря чему аудитория чувствует, что оставляемая ими информация в виде комментариев важна и интересна для блогера.

10 Риви М.М. Оценка политических вебсайтов // Справочник по политическому консультированию. М., 2002. С. 242.

11 Риви М.М. Оценка политических вебсайтов // Справочник по политическому консультированию. М., 2002. С. 242.

Последний месяц перед выборами был насыщен разного рода значимыми событиями для избирательной кампании отдельных кандидатов на пост депутата Самарской Губернской думы, а в ряде случаев блоги используются как средство активизации дополнительных сил (например, с помощью соответствующих призывов). Ряд политиков и общественных деятелей для привлечения сторонников активно размещают информацию о нарушениях, рассматривают изощренные методы противостояния политических оппонентов. Подобные блоги активно работали на формирование у пользователей яркого впечатления о том, что блогер – это настоящий борец в ситуации максимального политического притеснения. Несомненно, что такая стратегия содержательного построения блога была выигрышной в сложившейся политической ситуации. Она давала возможность подкреплять и удерживать уже существующее недоверие к оппонентам.

Для закрепления собственного политического имиджа блогеры также обращались к технологии привлечения лидеров мнений, которыми являются известные деятели культуры.

Социологический анализ блогов известных региональных политиков показал, что уровень их эффективности различен. На это оказывает влияние множество факторов: знание особенностей социальной сети, следование правилам ведения блога, его соответствие складывающейся в регионе социально-политической ситуации.

Рецепт политического успеха в соцмедиа сводится, в основном, к двум вещам: постоянной и интерактивной работе с аудиторией и умению смотреть на присутствие политических брендов в соцмедиа глазами их пользователей.

В заключении этого раздела приведем рейтинг блогов Самарской области, составленный по данным сайта http://kraspr.ru, который ссылается на расчеты «Яндекса» на 28.12.2011 г. Для сравнения взяты самые популярные социальные сети региона, являющиеся интернет-площадками для ведения блогов – «Живой Журнал» (livejournal.com) и «Твиттер» (twitter.com) (см. таблицу 1.2.3).

Таблица 1.2.3

Рейтинг блогов Самарской области на 28.12.2011 г.[12]

	Twitter (Твиттер)				LiveJournal (Живой Журнал)		
	Юзер	↓ Мощь	Читатели		Юзер	↓ Мощь	Читатели
1	**D_Azaroff**	7178	1132	1	**sv_bob**	11380	1502
2	**Ermolenko151151**	4832	350	2	**alenkkka_s**	10915	185
3	**Shakhova_Lina**	4829	141	3	**kortunov**	7511	1562
4	**kortunov**	4280	1445	4	**blog_matveev**	7332	913
5	**simple_kot**	3799	538	5	**151151**	6855	1454
6	**pas_de_trois**	3779	320	6	**simple_kot**	5906	415

12 См. блог Дмитрия Котукова: http://samara-ru.livejournal.com/6071646.html

	Twitter (Твиттер)				LiveJournal (Живой Журнал)		
	Юзер	↓ Мощь	Читатели		Юзер	↓ Мощь	Читатели
7	**Alenka7774**	3621	96	7	**63ru**	4890	889
8	**Sava_Morozov**	3566	210	8	**mymaster**	4138	385
9	**Draft_MC**	2962	121	9	**seleste_rusa**	3808	158
10	**CHeeseVinyl**	2962	121	10	**bezobraznaja_el**	3757	1450
11	apichatkin	2529	65	11	golema	3427	454
12	Kat_Vdovina	2517	131	12	aglos	3130	155
13	mister_sk	2462	64	13	kekaey	2786	329
14	AV_Bashmakov	2405	64	14	greatgonchar	2675	380
15	ti_samoylova	2264	315	15	la_chevrefeurl	1514	641
16	EugeneDemyan	2065	156	16	matrokreazoth	1470	820
17	the_big_jump	1835	301	17	david_gor	1455	338
18	mendax_	1714	188	18	ilyasuldin	1447	148
19	yadio77	1570	49	19	degtyarev_info	1364	179
20	svetlana_smr	1500	51	20	t_samoylova	1348	479
21	Dima063	1317	104	21	chateau	1337	605
22	88462128506	1262	152	22	analizator_sam	1254	113

Несомненным лидером регионального рейтинга Живого Журнала стал Владимир Сверкалов (http://sv-bob.livejournal.com/). В ТОПе рейтинга Твиттера ожидаемо лидирует микроблог мэра Самары Дмитрия Азарова (http://twitter.com/D_Azaroff). Количество обращений к нему граждан через эту социальную сеть огромно. Однако он практически полностью забросил блог в «Живом Журнале» (azarov63), что не совсем верно с точки зрения PR.

Согласно проведенному анализу, есть блогеры, лидирующие в обоих рейтингах. Если составить единый рейтинг ЖЖ и Твиттера, то первые места будут выглядеть так[13]:

1. Денис Кортунов (4 место твиттера, 3 место ЖЖ, итого – 7) и

Игорь Ермоленко (2 место твиттера, 5 место ЖЖ, итого – 7).

2. Алена Молодцова (10 место твиттера, 2 место ЖЖ, итого – 12),

3. Дмитрий Котуков (9 место твиттера, 6 место ЖЖ, итого – 15).

Таким образом, сеть Интернет действительно начинает выступать альтернативной формой гражданской самоорганизации. И, в первую очередь, площадкой для такой само-

13 См. блог Дмитрия Котукова: http://samara-ru.livejournal.com/6071646.html

организации является блогосфера. Кроме того, не стоит забывать и о наличии массовых социальных сетей, позволяющих создавать группы по интересам и мгновенно распространять информацию (например, «Фейсбук» и «Вконтакте»). Современные интернет–технологии позволяют не просто создавать сообщества и публиковать свое мнение на суд общественности, но и осуществлять интерактивное общение через передачу визуальной информации («Скайп»). И все эти площадки в совокупности с развивающимся интернет-телевидением[14] несут в себе огромный потенциал для создания альтернативной социально-политической реальности и формирования независимой от государственных СМИ «повестки дня».

В то же время блогосфера сейчас для рядовых граждан все больше становится каналом обратной связи с представителями государственных органов власти и муниципалитетов. Теперь любой интернет-пользователь может напрямую обратиться по интересующему его вопросу к соответствующему должностному лицу. Выше мы уже упоминали о высокой популярности такого микроблога главы Самары Дмитрия Азарова. В настоящее время по его поручению аналогичные микроблоги Twitter открыты у всех руководителей городских департаментов и районных администраций г.о. Самара. Как отмечает сам Дмитрий Азаров, обращаясь к жителям города Самары: «Задавайте вопросы по профильным направлениям, делитесь наблюдениями, сообщайте информацию об авариях и неисправностях для оперативного реагирования»[15].

Важно сказать, что в целом на территории Самарской области действует «Концепция развития в Самарской области информационного общества и формирования электронного правительства до 2015 года (Постановление Правительства Самарской области от 5 сентября 2007 года № 159 (с изменениями от 18 февраля 2009 года)). В рамках этой концепции уже реализован и действует интернет-проект «Электронное правительство Самарской области» (http://egov.samregion.ru/). Деятельность этого ресурса уже позитивно сказывается на взаимодействии властных структур и гражданского общества. Заметим, что эксперты Минэкономразвития РФ высоко оценили уровень информатизации госструктур Самарской области[16]. Неслучайно Самарская область является одним из пилотных регионов по переходу на систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Во многом существующую стратегию развития поддержал Премьер РФ В.В. Путин, отметив, что «электронное правительство» должно стать подлинно доступным для граждан ресурсом, позволяющим сделать государственный механизм на всех уровнях понятным и доступным. В течение года, по предложению премьера, должен быть, в частности разработан перечень обязательной информации на сайтах образовательных и медицинских учреждений[17].

К этому стоит добавить уже действующие в настоящее время интернет-приемные органов исполнительной власти Самарской области, где напрямую любой гражданин может обратиться к Губернатору Самарской области либо к руководителям различных Министерств и Департаментов Правительства Самарской области (http://www.vopros.samregion.ru/addressees.do).

Более того, в последнее время развиваются и новые формы интернет-взаимодействия властных структур и граждан: дискуссионные интернет-площадки. Так, например, Министерство образования и науки Российской Федерации организовало такой Дискуссионный клуб

14 Яркий пример – телекомпания «Дождь», которая вела прямую трансляцию общегражданских митингов, проходивших в Москве в декабре 2011 года, и уже занявшая свою нишу в кабельных телевизионных сетях.

15 http://www.samru.ru/society/novosti_samara/60346.html

16 http://egov.samregion.ru/press_centre/events/15.02.2012/6737/

17 http://iecp.ru/news/item/382747/

(http://club.mon.gov.ru/), являющийся интернет-площадкой, на которой пользователи могут не только общаться между собой, но и принимать участие в общественном обсуждении важных вопросов развития образования и науки. Очевидно, такая инициатива может быть успешно внедрена как на уровне министерств Самарского региона, так и на уровне муниципалитетов.

Таким образом, сегодня закладывается фундамент для формирования нового вида взаимосвязи власти и гражданского общества. И Общественная палата Самарской области не может оставаться в стороне от такого начинания и, несомненно, уже в 2012 году найдет свое место в блогосфере и активизирует свою работу в интернет-сообществе.

1.3. Общественная палата Самарской области в 2011 году: мероприятия, проблемы, перспективы

Общественная палата Самарской области создана в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов жителей Самарской области, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления. Сформированная на демократических принципах, палата включает в себя представителей различных социальных групп, религиозных конфессий и некоммерческих организаций, которые являются лидерами общественного мнения, известными и уважаемыми людьми.

Основные направления деятельности Общественной палаты Самарской области определяет актуальная повестка дня.

В 2011 году Россия отметила знаменательную дату – 50-летие первого полета человека в космос. Указом Президента Российской Федерации 2011 год был объявлен в России Годом космонавтики. Именно предприятия Самарской (Куйбышевской) области создали основу для выполнения российских космических программ, а теперь успешно выполняют и коммерческие заказы других стран. Космическая отрасль, несомненно, одна из основ положительного имиджа губернии. Накануне юбилейной даты Общественная палата Самарской области представила проект «Издание подарочного комплекта открыток «Самара космическая». Проект стал не просто имиджевым, но и просветительским. Комплект открыток представляет основные этапы становления и развития регионального космического комплекса: каждая открытка, помимо изображения, содержит интересные документальные материалы. Кроме того, для школьных уроков патриотического воспитания на тему «Самара космическая» были изданы специальные плакаты.

В год 160-летия Самарской области и 425-летия основания Самары по инициативе Архиепископа Самарского и Сызранского Сергия Общественная палата обратилась «ко всем властным ветвям Самары и Самарской области, руководителям общественных организаций, представителям бизнеса, ко всем, кому небезразлична судьба Самары, с предложением немедленно начать работу по восстановлению и сохранению исторической части города, по наведению порядка на улицах и во дворах Самары, по коренному пересмотру градостроительной политики, по усилению культурно-воспитательной, просветительской и патриотической работы в городе и области».

Не только праздничные даты формируют актуальную повестку дня жизни общества. Задача институтов гражданского общества – вовремя реагировать на возникающие в общественной жизни страны проблемы.

Так, поскольку проблемы любительского рыболовства весной 2011 года стали одной из самых обсуждаемых тем общественной жизни, в Общественной палате Самарской области была создана специальная рабочая группа, члены которой провели ряд встреч с представителями общественных организаций, представляющих интересы рыболовов-любителей, и представителями органов власти. По мнению членов палаты, общественности необходимо выработать рекомендации региональным органам власти, которые позволят на этапе принятия подзаконных нормативных актов на региональном уровне нивелировать некоторые негативные последствия, которые может повлечь реализация обновленного федерального закона и в то же время усилить его положительные стороны.

Нередко социальная напряженность возникает в силу недопонимания, отсутствия необходимой информации; крайне важно, чтобы в таких случаях стороны все же услышали друг друга и приложили совместные усилия для решения существующих проблем. Региональная Общественная палата призвана выступать площадкой для организации конструктивного диалога общества и власти.

Выборы – важнейший элемент общественно-политической жизни страны и региона. В августе 2010 года в качестве бессрочного института в рамках Общественной палаты Самарской области был создан Общественный комитет «За честные выборы». Через Общественный комитет Общественная палата представляет участникам избирательного процесса площадку для публичного политического разговора.

В периоды проведения крупных избирательных кампаний Комитет активизирует свою работу: его члены наблюдают, как соблюдается избирательный закон, принципы добросовестности и честности в избирательных отношениях.

В преддверии единого дня голосования 4 декабря 2011 года члены Общественного Комитета обратились к политическим партиям, кандидатам на выборные должности, а также различным институтам гражданского общества, исследовательским структурами, которые работают в данной сфере, с предложением подписать проект соглашения «За честные выборы». Проект был подготовлен членами Общественного комитета в сотрудничестве с Общественной палатой РФ. Конечно, подобное соглашение может носить лишь чисто моральный характер, но его авторы исходили из того, что мораль может быть выше закона, поскольку именно мораль обеспечивает здоровое состояние общества, государства.

В течение всей избирательной кампании члены Комитета вели постоянную работу по мониторингу порядка осуществления предвыборной агитации в регионе. Подведение промежуточных итогов мониторинга электоральной ситуации и рассмотрение поступающих обращений становились предметом рассмотрения на заседаниях Комитета. Члены Общественного комитета получали информацию о нарушениях (и предполагаемых нарушениях) в ходе избирательной кампании из различных источников. Сигналы о возможных нарушениях поступали в Общественный комитет и от представителей самих политических партий. Уже 29 сентября 2011 года в тестовом режиме на базе Нотариальной Палаты Самарской области начал работу пункт общественной «Горячей линии» связи с избирателями на территории Самарской области (официальное открытие пункта состоялось 10 октября). За весь период работы пункта (по 5 декабря 2011 года) поступило 649 обращений.

Одна из основных тенденций в работе Общественной палаты Самарской области – расширение взаимодействия с некоммерческими, в первую очередь, общественными организациями.

В современном понимании «гражданское общество» обычно связывают с активностью «третьего сектора»: именно некоммерческие организации являются одним из основных институтов гражданского общества. Однако многие НКО являются, по сути, «мертвыми душами», фактически прекратившими свою деятельность, а в ряде случаев – никогда ее не осуществлявшими.

В мае 2011 года Общественной палатой Самарской области была образована рабочая группа Общественной палаты по разработке предложений, направленных на повышение ответственности некоммерческих организаций за свою деятельность. Одним из результатов деятельности рабочей группы стало совместное обращение Общественной палаты Самарской области и Управления Министерства юстиции РФ по Самарской области к некоммерческим организациям с призывом более ответственно подойти к обязанности предоставления ежегодных отчетов. Кроме того, Общественная палата и Управление Министерства юстиции РФ по Самарской области совместно подготовили и издали своеобразную «памятку для НКО». Сборник включил в себя ответы в доступной форме на такие вопросы, как: понятие и признаки некоммерческих организаций, их организационно-правовые формы, правовое регулирование создания и деятельности некоммерческих организаций, особенности государственной регистрации и контроль над деятельностью некоммерческих организаций.

Одним из итогов масштабного мониторинга реализации Закона Самарской области от 24.05.1999 г. «О благотворительной деятельности в Самарской области» № 18-ГД, проводимого членами Общественной палаты, можно считать информационный бюллетень «Благотворительные организации Самарской области», размещенный на сайте Общественной палаты: op63.ru (в рубрике «Полезная информация»).

Идея составления подобного бюллетеня возникла, поскольку именно отсутствие информации об организациях, которые реализуют это направление деятельности, является, по мнению представителей бизнес-структур и средств массовой информации, одной из основных проблем развития благотворительности в Самарской области. Представленный Общественной палатой бюллетень – своеобразный справочник, где в удобной табличной форме представлена информация о благотворительных организациях, работающих в губернии. При этом информационный бюллетень является электронным изданием с постоянной возможностью обновления, поэтому все желающие фонды и организации, которые осуществляют благотворительную деятельность на территории Самарской области, могут присылать информацию о себе в Общественную палату Самарской области.

В начале декабря 2011 года на базе региональной палаты для представителей НКО были проведены информационно-методические семинары Общественной палаты Российской Федерации. Темы семинаров: «Оформление заявок НКО на гранты» и «Экспертная деятельность» – вызвали неподдельный интерес участников. Учитывая положительный опыт прошедших мероприятий, были достигнуты договоренности о проведении на базе Общественной палаты Самарской области в 2012 году информационно-методических семинаров по другим актуальным для НКО темам.

Нужно отметить, что в целом взаимодействие региональной Общественной палаты с Общественной палатой РФ развивается очень плодотворно. В течение всего 2011 года члены Общественной палаты Самарской области активно участвовали в мероприятиях, проводимых по инициативе федеральной палаты.

В 2011 году состоялось два пленарных заседания Совета по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами субъектов РФ. Выступления делегатов от Общественной палаты Самарской области, презентующих опыт Самарской области, получили положительный отклик коллег из других регионов.

23 декабря 2011 года был окончательно сформирован новый состав Общественной палаты Российской Федерации[18]. Каждый федеральный округ в ней будут представлять по 5 общественников (кроме ЦФО и ПФО, которые получили по 6 мандатов). Впервые членом федеральной Общественной палаты стал представитель Самарской области: в состав ОП РФ избран член Совета Общественной палаты Самарской области, сопредседатель Совета Международного социально-экологического Союза Сергей Владимирович Симак.

2011 год стал знаковым для региональной Общественной палаты: впервые в истории ее деятельности произошла смена состава[19].

Формирование Общественной палаты Самарской области второго созыва началось в середине лета. В предусмотренный законом срок в новый состав палаты некоммерческими организациями было предложено 77 кандидатур: 39 заявок было подано на имя Губернатора, 47 – в Самарскую Губернскую Думу (9 фамилий значились в обоих списках).

25 августа 2011 года на итоговом пленарном заседании члены палаты первого созыва подвели итоги своей трехлетней работы, обменялись мнениями о том, что получилось сделать за первый срок полномочий и по каким причинам чего-то добиться не удалось, сформулировали предложения и пожелания новому составу палаты.

В конце сентября процесс формирования Общественной палаты Самарской области второго созыва завершился и 24 октября 2011 года состоялось первое пленарное заседание Общественной палаты Самарской области второго созыва.

В ходе первого пленарного заседания члены палаты второго созыва избрали Председателя, поддержали ряд изменений в Регламент палаты, определись с персональным составом десяти профильных комиссий и избрали их председателей. Председателем региональной Общественной палаты вновь был избран Президент Самарского государственного аэрокосмического университета имени академика С.П.Королева (национального исследовательского университета), член-корреспондент РАН, доктор технических наук, профессор Виктор Александрович Сойфер.

Перечень комиссий претерпел некоторые изменения: была упразднена комиссия по регламенту, этике и совершенствованию деятельности общественной палаты (эта работа будет продолжена в рамках деятельности комиссии по вопросам законности, правам человека,

18 Выборы 126 членов Общественной палаты проходят в три этапа: 42 члена палаты утверждаются Указом Президента, затем они выбирают еще 42 члена из представителей общероссийских общественных объединений. Затем уже 84 члена ОП РФ избирают оставшихся 42 из числа представителей от региональных и межрегиональных общественных объединений. В свою очередь, выборы «региональной» трети Общественной палаты также проходят многоступенчато: сначала регионы выдвигают своих представителей на окружные конференции, а затем на уровне федеральных округов проходит голосование по выдвижению кандидатов.

19 Общественная палата Самарской области первого созыва начала свою работу в сентябре 2008 года. Палата состоит из сорока пяти членов. В соответствии со ст. 3 Закона Самарской области от 11 февраля 2008 года № 8-ГД «Об общественной палате Самарской области», пятнадцать членов назначаются распоряжением Губернатора Самарской области, пятнадцать – постановлением Самарской Губернской Думы. Назначенные таким образом члены палаты в течение 30 дней со дня назначения проводят конкурсный отбор кандидатов, предложенных некоммерческими организациями, и принимают решение о назначении еще пятнадцати членов палаты. Срок полномочий региональной Общественной палаты составляет три года со дня ее первого заседания.

взаимодействию с судебными и силовыми органами), а из комиссии по вопросам экономики, промышленности, сельского хозяйства и предпринимательства решено выделить отдельную комиссию по вопросам сельского хозяйства и продовольствия.

За время работы первого состава Общественной палаты Самарской области (2008 – 2011 гг.) состоялось десять пленарных заседаний, прошло около двух десятков заседаний Совета палаты, около двухсот заседаний профильных комиссий, в том числе целый ряд выездных заседаний в различных муниципальных образованиях области. Общественная палата зарекомендовала себя как эффективная площадка, обеспечивающая обратную связь органов власти с населением; значимые процессы в общественной жизни региона идут при активном участии членов палаты. Можно сказать, что закончился этап становления палаты, когда многое и для ее членов, и для ее партнеров было «впервые и вновь». Членами палаты первого созыва заложена прочная основа для дальнейшей работы по формированию и развитию гражданского общества в регионе.

Диаграмма 1.1.1

Динамика численности НКО в Самарской области с 1990 по 2012 гг.

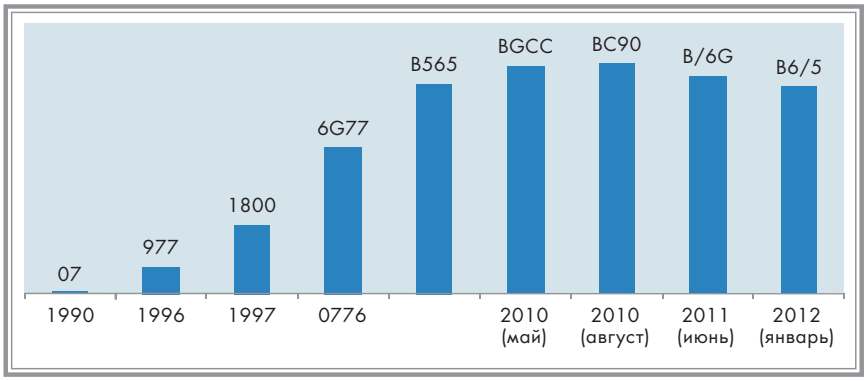


Диаграмма 1.1.2

Распределение ответов на вопрос: «Знаете или слышали ли Вы выражение «общественная организация?» (в % от числа опрошенных по территориям)

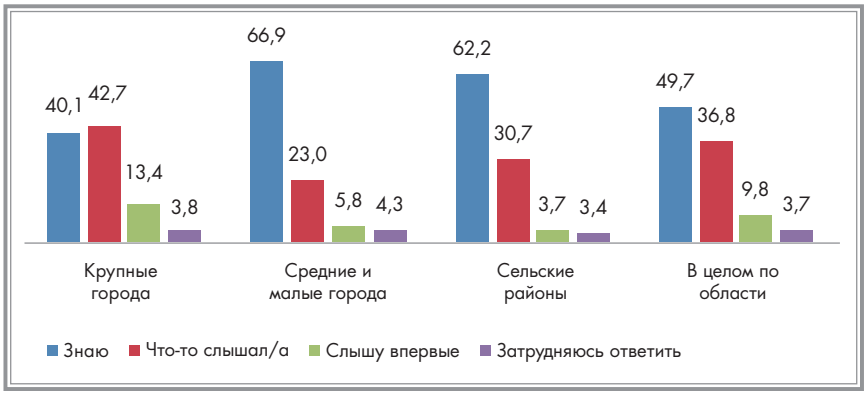


Диаграмма 1.1.3

Распределение ответов на вопрос: «Хотели бы Вы принимать участие в работе каких-либо общественных организаций?» (в % от числа опрошенных)

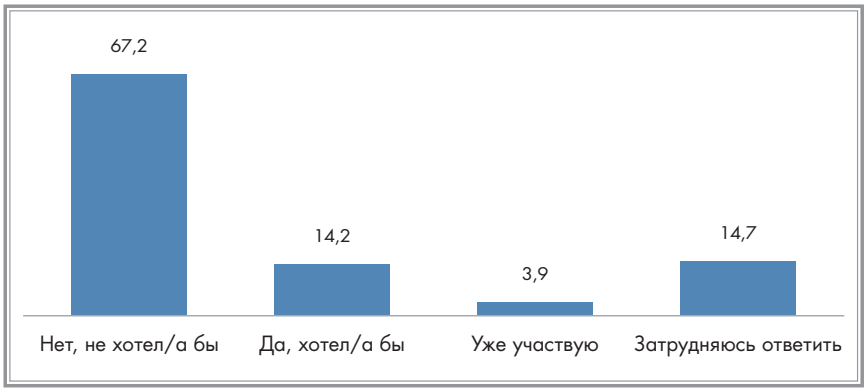
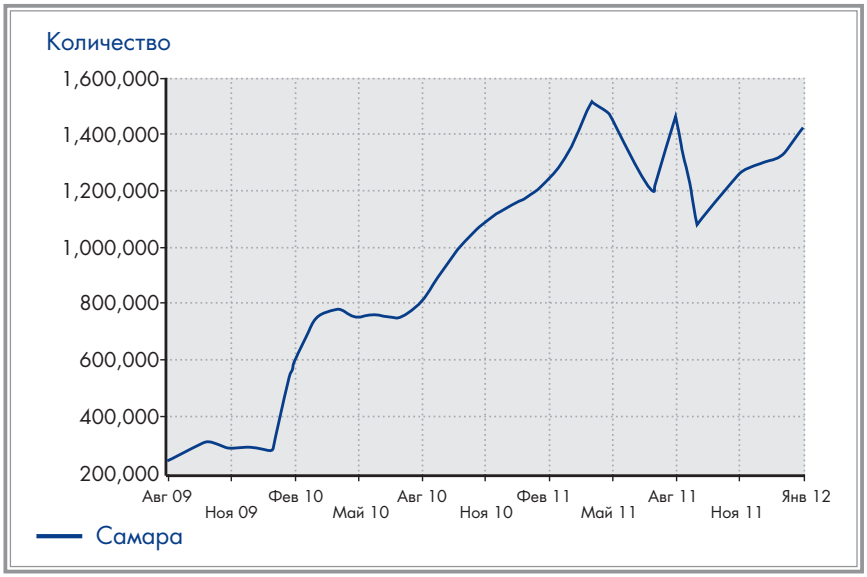


Диаграмма 1.2.1

Динамика посещений сайтов «рунета» самарскими интернет-пользователями с августа 2009 по февраль 2012 гг.



http://www.liveinternet.ru/stat/ru/regions.html?period=month&id=3&show=%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D1%8C+%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D0%BA&per_page=10&report=regions.html%3Fperiod%3Dmonth

Диаграмма 1.2.2

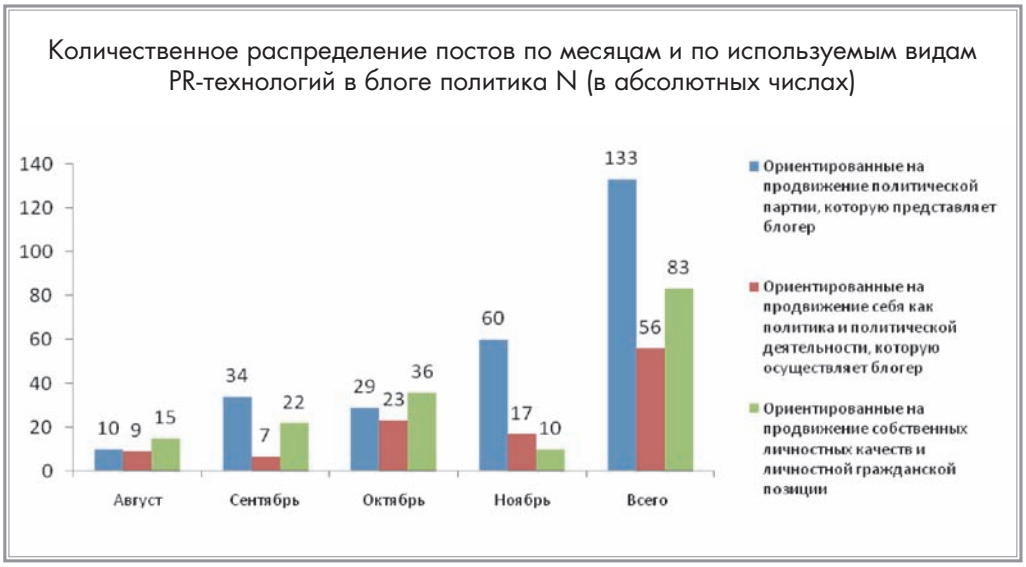


Диаграмма 1.2.3



Диаграмма 1.2.4



ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Социальные настроения и экономика

Анализ актуальной повестки развития гражданского общества в 2011 году предполагает обращение к проблемам, которые волнуют жителей Самарской области. Данные проведенного в декабре 2011 года анкетного опроса населения позволяют сказать, что наиболее актуальными проблемами населения являются: неудовлетворительная работа ЖКХ, высокая стоимость коммунальных услуг, несоответствующая их качеству (около половины ответов), и материальные проблемы жителей (низкая заработная плата, нехватка денег на покупку товаров, отдых и т. п.) (почти половина ответов) (см. Приложение, таблицу 5).

Ситуация, сложившаяся в ЖКХ Самарской области, будет рассмотрена в разделе 2.4 данного Доклада. В этом разделе представлен анализ социальных настроений жителей Самарской области: оценка динамики материального положения семьи, восприятие складывающейся социально-экономической ситуации, ожидания дальнейшего развития и готовность к активным протестным действиям.

Необходимо отметить, что большинство (более 2/3) опрошенных по уровню своего материального положения находятся на разных социальных ступенях бедности («нищета», «нужда», «умеренная степень бедности»[20]). В наиболее бедственном положении оказались жители средних и малых городов, где практически 9/10 опрошенных по уровню семейного дохода могут быть отнесены к той или иной группе бедных. При этом почти 1/5 респондентов (18 %) живут в нищете, не имея денег «даже на самое необходимое». Такое безрадостное материальное положение жителей средних и малых городов вполне объясняется с одной стороны отсутствием таких возможностей для заработка, какие имеются в крупных городах, а с другой – отсутствием личного подсобного хозяйства, которое помогает во многом выживать сельчанам.

В целом менее 1/3 опрошенных могут быть отнесены к более-менее обеспеченным или обеспеченным гражданам и лишь один респондент из Самары может считаться богатым («могу купить практически всё, что хочу»). Материальное положение подавляющего числа семей опрошенных жителей Самарской области в 2011 году не изменилось (почти 60 % опрошенных) либо даже ухудшилось (более 1/4 опрошенных) (см. диаграмму 2.1.1).

Как и в 2010 году, по данным исследования 2011 года, лишь каждый девятый опрошенный отмечал улучшение материального благосостояния своей семьи (в 2010 году – 11,4 %, в 2011 году – 11,2 %). Заметим, что меньше всего респондентов, отметивших улучшение своего материального положения, среди рабочих (8,2 %), среди них же большая доля отметивших, что материальное положение их семьи ухудшилось – почти 30 %

20 См. об этом подробно: Бочаров В.Ю. Социальный институт наемного труда в современной России. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010, С.289.

опрошенных. И такие настроения отнюдь не беспочвенны. Так, по данным Самарастата, реальные располагаемые денежные доходы населения в январе-октябре 2011 года по сравнению с соответствующим периодом 2010 года сократились на 4,5 процента[21].

При этом в ближайшее время позитивных изменений социально-экономической обстановки и преодоления негативных экономических тенденций ожидают 30 % опрошенных. Примерно столько же (30,6 %) прогнозируют пессимистический сценарий развития, а остальные не определились с ответом либо настаивают на том, что «неясность сохранится», что также нельзя рассматривать как надежду на светлое будущее и уверенность в завтрашнем дне. Очевидно, что наименее обеспеченные граждане гораздо острее реагируют на негативные тенденции в экономике. Так, среди респондентов, по уровню дохода не имеющих средств даже на самое необходимое, доля пессимистов, полагающих, что экономический кризис будет усиливаться, составляет почти половину опрошенных (48,2 %) (см. диаграмму 2.1.2).

Тем не менее, в декабре 2011 года большинство опрошенных, как и в 2010 году, испытывали надежду на «антикризисные» меры руководства страны. Почти 40 % не наблюдают никаких позитивных изменений в преодолении кризиса, но ожидают, что скоро антикризисные меры принесут свои плоды (в 2010 году – 28,6 %). Еще 17,8 % опрошенных (в 2010 году – 15,7 %) жителей Самарской области видят существенные сдвиги в борьбе с кризисом, которую предпринимает правительство. Таким образом, доля позитивно воспринимающих антикризисные меры руководства страны составляет более половины опрошенных жителей (57,3 %), даже увеличившись по сравнению с 2010 годом, когда такого мнения придерживались 44,3 % респондентов (см. диаграмму 2.1.3).

Однако вера в эффективность социально-экономических мер руководства страны не может продолжаться бесконечно. Опасно думать, что такой кредит доверия имеет безлимитный характер и люди готовы терпеть свое положение сколь угодно долго. Но пока тенденций к росту социальной напряженности из-за социально-экономических трудностей в декабре 2011 года не наблюдалось. Протестный потенциал даже снизился по сравнению с опросом 2010 года (здесь не идет речь о политическом протесте, который проявился в поствыборной ситуации декабря 2011 года). В 2011 году вероятность участия в массовых выступлениях против роста цен, безработицы и падения уровня жизни допускали лишь 11,2 % опрошенных (в 2010 году – 17,5 %). Еще 29,8 % жителей Самарской области (в 2010 году – 35,9 %) не исключили возможности своего участия в протестных мероприятиях при определенных условиях («может быть, и буду») (см. диаграмму 2.1.4).

Итак, более 40 % опрошенных не видят для себя возможности участвовать в массовых выступлениях против роста цен, безработицы и падения уровня жизни. Рассчитанный индекс готовности к таким выступлениям имеет отрицательное значение (–0,19), свидетельствующее о низкой вероятности таких акций[22].

Таким образом, несмотря на низкий материальный уровень жизни (более 2/3 опрошенных), отсутствие перемен к лучшему (9/10 опрошенных), невысокий уровень оптимистических ожиданий лучшего будущего (1/3 опрошенных), среди населения Самарской

21 http://www.samarastat.ru/digital/region12/operinf/i111210r.htm

22 Индекс изменяется в пределах от –1,0 (минимальная готовность участвовать в массовых выступлениях) до +1,0 (максимальная готовность участвовать в массовых выступлениях). Методика расчета индекса «готовности» представлена: Бочаров В.Ю. Социальный институт наемного труда в современной России. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010, С. 411.

области превалируют надежды на экономические преобразования руководства страны, которые улучшат их положение, и поэтому, в основном, люди готовы терпеть свое сегодняшнее положение. В таких условиях руководство страны практически не имеет права на ошибку. Любой негативный фактор ухудшения социально-экономической ситуации будет очень болезненно воспринят обществом.

2.2. Выборы в Государственную и Губернскую думы: общественное мнение об институте выборов и протестный потенциал

Показателями политической активности выступают, во-первых, степень вовлеченности граждан в политику и специфика наиболее распространенных форм политического поведения граждан (участие в выборах, в различных политических действиях и акциях, членство в политических и общественных организациях и т. д.), а во-вторых, масштабы и формы участия в протестных акциях. В рамках проведенного в декабре 2011 года опроса жителям Самарской области предлагалось ответить на ряд вопросов, в том числе оценить собственную позицию в отношении политики, возможность и опыт личного участия в массовых акциях протеста, а также опыт участия в прошедших выборах исполнительной и законодательной власти разного уровня[23].

Сравнение данных исследований 2010 – 2011 гг. позволяет сказать, что для граждан Самарской области самой распространенной формой политического поведения попрежнему является чтение/просмотр информации на политические темы в средствах массовой информации: на это указали чуть более половины опрошенных (57,6 % – в 2011 году, 53,9 % – в 2010 году); около 1/5 части респондентов (21,7 % – в 2011 году, 21,6 % – в 2010 году) отмечали, что они «регулярно участвуют в голосовании/выборах» и почти столько же (18,2 % – в 2011 году, 18,8 % – в 2010 году) выбрали вариант ответа: «ни в каких из этих форм не принимаю участие» (см. таблицу 2.2.1).

Таблица 2.2.1

Отношение жителей Самарской области к политике (в % от общего числа опрошенных, данные за 2010 – 2011 гг.)

Варианты ответа	2010 год	2011 год
Читаю о политике в газетах, в Интернете, смотрю передачи и сюжеты на политические темы по телевидению	53,9	57,6
Регулярно участвую в голосовании/выборах	21,6	21,7
Участвую в работе партий и в избирательных кампаниях	1,5	1,1
Участвую в митингах и собраниях	0,7	0,8

23 Приводятся данные социологического исследования на тему: «Состояние гражданского общества в 2011 году», которое проводилось СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение»» в 2011 году по заказу ГУ СО «Дом дружбы народов» и поддержке Общественной палаты Самарской области. Выборка – 1000 жителей Самарской области. Метод исследования – формализованное интервью.

Варианты ответа	2010 год	2011 год
Имею опыт обращения во властные структуры, общения с представителями власти	3,0	0,3
Являюсь активным политическим деятелем (выдвигаю кандидатуры, руковожу общественно-политическим движением или партией, участвую в организации выборов и т. п.)	0,5	0,3
Ни в каких из этих форм не принимаю участие	18,8	18,2
Итого	**100,0**	**100,0**

Позиция населения Самарской области в отношении политики за 2010 – 2011 гг., судя по ответам участников исследования, не изменилась, оставаясь довольно пассивной. Между тем, непосредственно в выборах, прошедших 4 декабря 2011 года, принимали участие более 70 % опрошенных жителей Самарской области (см. диаграмму 2.2.1).

Несколько меньшей, по сравнению с другими возрастными группами, оказалась доля молодежи, участвовавшей в голосовании 04.12.2011 г., но и в этом случае об участии в выборах заявили почти 2/3 опрошенных в возрастной группе 18-29 лет (см. диаграмму 2.2.2).

В территориальном разрезе наибольшую активность по участию в выборах проявляли сельчане (более 3/4 опрошенных) и жители крупных городов (здесь, прежде всего, речь идет об опрошенных в г.о. Тольятти, где по данным опроса в выборах принимало участие 80,5 % респондентов, в то время как в г.о. Самара – 63,9 %). А вот в средних и малых городах о своем участии в выборах заявило около 2/3 опрошенных (см. диаграмму 2.2.3).

Почти 60 % опрошенных принимают решение за кого проголосовать, руководствуясь исключительно своим личным мнением. Еще около 1/5 ориентируются на мнение членов семьи и родственников (см. таблицу 2.2.2).

Таблица 2.2.2

Распределение ответов на вопрос: «Если говорить вообще о выборах, то мнение каких людей Вы, прежде всего, принимаете в расчет при голосовании?» (в % от общего числа опрошенных)

Варианты ответа	Доля опрошенных
Членов семьи, родственников	21,9
Близких друзей, приятелей, соседей	5,4
Коллег, товарищей по работе, учебе	3,7
Комментаторов, политических обозревателей	4,2
Любимых артистов, спортсменов	0,3
Деятелей церкви	0,5

Варианты ответа	Доля опрошенных
Затрудняюсь ответить	5,0
Принимаю решение самостоятельно, независимо от мнения других людей	59,0
Итого	**100,0**

Можно отметить, что институт выборов везде по России теряет доверие у населения. Эта тенденция наблюдается с начала 2000-х годов и характерна для всех регионов. Самарская область – не исключение: так, среди респондентов, не принимавших участие в выборах, превалируют мнения, что «выборы нечестные» и их «голос ни на что не влияет» (21,3 %). Каждый седьмой среди причин своего неучастия в выборах 04.12.2011 г. отметил, что выборы «ничего не изменят», либо указал свои варианты ответа (наиболее типичные ответы при этом: «был/а занят на работе», «был/а в отъезде», «смена места жительства» или «болезнь»).

Тем не менее, большинство (около 70 %) жителей Самарской области активно интересовались избирательной кампанией, что позволяет сказать, что выбор, сделанный ими, был осознанным, основанным на полученной из разных источников информации (см. диаграмму 2.2.4).

Наибольший интерес к избирательной кампании проявляли жители старших возрастных групп (почти 3/4 опрошенных среди респондентов возрастных групп 30-44 лет, 45 лет и старше), а вот среди молодежи интерес был ниже (почти 2/3 опрошенных) (см. диаграмму 2.2.5).

В силу многих обстоятельств прошедшие выборы стали своеобразным катализатором роста политической активности граждан. Почти для 3/4 из опрошенных их результаты воспринимаются как важные лично для себя (см. диаграмму 2.2.6).

При этом значительная часть опрошенных довольно критично восприняла подведенные итоги выборов. Основная причина таких настроений в том, что лишь 13 %(!) респондентов согласны с мнением, что выборы были полностью честными. Однако, как ни парадоксально, но практически никто не столкнулся лично с нарушениями на выборах. Лишь 1,8 % опрошенных указали, что лично были свидетелями нарушений (отсутствие в списках избирателей, отсутствие приглашений на выборы, смена привычного местонахождения избирательного участка и т. п.). И действительно, как следует из доклада, размещенного на сайте комиссии, почти 90 % поступивших в Центризбирком РФ жалоб на нарушения избирательного законодательства в ходе кампании по выборам депутатов Госдумы не подтвердилась[24]. По данным ЦИК, всего было 1686 обращений. Информация о нарушениях подтвердилась в 195 случаях. Избирательная комиссия Самарской области также констатировала: «Жалоб, которые могли бы повлиять на итоги голосования, зафиксировано не было»[25]. Организованный в 2010 году по инициативе Общественной

24 ЦИК отчитался по жалобам на нарушения во время думских выборов // http://news.rambler.ru/12681786/

25 Серьезных нарушений на выборах в Самаре не выявлено http://www.samru.ru/society/novosti_samara/59550.html

палаты Самарской области общественный комитет «За честные выборы»[26]продолжает деятельность по приему и изучению обращений граждан в связи с прошедшими избирательными кампаниями[27]. Все обращения участников избирательного процесса, несомненно, найдут должную оценку, и ни один случай нарушений не останется без правовой оценки.

В целом практика рассмотрения обращений избирателей по результатам прошедших в декабре 2011 года выборов позволяет сделать заключение о росте гражданской сознательности избирателей при общем невысоком уровне правовых и политических знаний значительной части избирателей. В связи с этим можно выразить уверенность в том, что деятельность государственных, муниципальных органов и общественных объединений, направленная на повышение уровня политико-правовой грамотности, будет важнейшим направлением развития инициативного и ответственного гражданского общества – гарантии сохранения сильного и по-настоящему демократического государства.

2.3. Состояние системы здравоохранения и образования

Традиционно образование и здравоохранение относят к основополагающим системам, составляющим ядро так называемой социальной сферы общества. В последние годы на государственном уровне были реализованы приоритетные национальные проекты, призванные повысить эффективность образовательных и медицинских учреждений, а также улучшить ситуацию в социально-трудовой сфере относительно уровня оплаты труда медицинских и педагогических работников. Однако, как показывают цифры статистики, а также данные опроса населения Самарской области, проведенного в декабре 2011 года[28], кардинальным образом ситуация не улучшилась.

2.3.1. Здравоохранение: состояние здоровья жителей Самарской области и их удовлетворенность качеством медицинской помощи

Судя по данным опроса, жители Самарской области в своей массе не склонны считать себя потенциальными пациентами медицинских учреждений, довольно высоко оценивая состояние своего здоровья. Лишь 5,7 % опрошенных указали, что имеют в той или иной мере плохое здоровье (среди респондентов старше 45 лет об этом сообщил каждый десятый). Заметим, что ситуация по сравнению с 2010 годом, когда на плохое здоровье жаловались 6,7 % опрошенных, практически не изменилась (см. диаграмму 2.3.1.1).

Тем не менее, почти 2/3 опрошенных в 2011 году обращались в медицинские учреждения лично или приводили своих детей (среди опрошенных жителей Похвистнево и Сызрани – около 3/4) (см. диаграмму 2.3.1.2). Заметим, что гораздо чаще об этом сообщали

26 http://www.vybor-naroda.org/stovyborah/5467-za-chestnye-vyborypartii-otkliknulis-na-prizyv-lidera-regionalnogo-otdeleniya-edinoy-rossii-provesti-izbiratelnuyu-kampaniyu-chisto-i-otkryto.html

27 Заявление Общественного комитета «За честные выборы» / http://www.op63.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=943:-l-r&catid=3&Itemid=65

28 Приводятся данные социологического исследования на тему: «Состояние гражданского общества в 2011 году», которое проводилось СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение»» в 2011 году по заказу ГУ СО «Дом дружбы народов» и поддержке Общественной палаты Самарской области. Выборка – 1000 жителей Самарской области. Метод исследования – формализованное интервью.

женщины (70,3 %), чем мужчины (53,6 %). Это вовсе не означает, что у женщин здоровье хуже. Все объясняется двумя причинами: во-первых, как правило, с детьми в медицинские учреждения ходят мамы, а во-вторых, существует стереотип, что «мужчина должен быть сильным, справляться с болезнями самостоятельно, не жалуясь и не посещая врачей по таким пустякам, как, например, простуда». Обоснованность такого стереотипа более чем спорна, но он довольно распространен (см. диаграмму 2.3.1.3).

По данным исследования 2011 года лишь 13,8 % респондентов отметили улучшение качества медицинских услуг, в то время как около 1/5 опрошенных указали на ухудшение ситуации. В территориальном разрезе ситуация выглядит примерно одинаково: везде доминируют те, кто считает, что положительных изменений в качестве предоставляемых в их населенном пункте медицинских услуг не произошло, а доля тех, кто отмечает ухудшение обстановки, превышает долю утверждающих, что качество услуг улучшилось (см. диаграмму 2.3.1.4).

Общая оценка качества медицинской помощи в Самарской области в 2011 году по сравнению с данными 2010 года по-прежнему свидетельствует о невысоком уровне удовлетворенности жителей. Причем ситуация даже ухудшилась. Около 40 % респондентов (в 2010 году – 38,6 %) поставили среднюю оценку (вариант ответа – «не то, чтобы удовлетворен, не то, чтобы нет»). При этом если в 2010 году доля удовлетворенных жителей пусть незначительно, но превышала долю в той или иной степени неудовлетворенных качеством оказываемых медицинских услуг, то в 2011 году уже доля в той или иной степени неудовлетворенных (около 40 %) более чем вдвое превышает долю в той или иной степени удовлетворенных медицинской помощью (16,6 %). Индекс удовлетворенности[29] качеством медицинской помощи с положительного значения (0,04) в 2010 году снизился до отрицательного (–0,17) в 2011 году.

Необходимо обратить внимание, что доля в той или иной степени неудовлетворенных качеством медицинской помощи наиболее велика среди жителей сельских муниципальных районов – около 60 % опрошенных. Среди сельчан и наиболее низкое значение имеет индекс удовлетворенности медицинской помощью – (–0,33) (см. диаграмму 2.3.1.5).

Одним из факторов, влияющих на низкую удовлетворенность жителями Самарской области качеством медицинской помощи, является нехватка новых медицинских учреждений. И в этом случае респонденты отмечают ухудшение обстановки. Так, если в 2010 году потребность в расширении и большем разнообразии сети медицинских учреждений испытывало около 40 % жителей региона (причем, эта доля была одинаковой как в городских округах, так и сельских муниципальных районах), то в 2011 году на нехватку медицинских учреждений пожаловались более половины опрошенных (52,6 %), а индекс достаточности медицинских учреждений имеет отрицательное значение: –0,10[30]. Кроме того, проблема обострилась в средних и малых городах и особенно в сельских муниципальных районах, где на нехватку медицинских учреждений обратили внимание более 4/5 (!) опрошенных (81,9 %) (см. диаграмму 2.3.1.6).

В рамках проведенного опроса тем респондентам, кто указал на нехватку медицинских учреждений в их населенном пункте, задавался вопрос о том, каких именно учреж-

29 Примечание: Значение индекса удовлетворенности качеством медицинской помощи изменяется в пределах от –1,0 (минимальная удовлетворенность) до +1,0 (максимальная удовлетворенность).

30 Примечание: Значение индекса достаточности медицинских учреждений изменяется в пределах от –1,0 (минимальная достаточность медицинских учреждений) до +1,0 (максимальная достаточность медицинских учреждений).

дений не хватает. Респонденты отметили, что в первую очередь недостаточно многопрофильных стационаров, больниц, госпиталей (40 % ответов), поликлиник (1/3 ответов) и диагностических центров (около 1/4 ответов) (см. таблицу 2.3.1.1).

Таблица 2.3.1.1

Распределение ответов на вопрос: «Каких медицинских учреждений, на Ваш взгляд, не хватает на территории Вашего города (района, поселения)?» (в % от общего числа ответов)

Варианты ответа	Доля ответов
Многопрофильные стационары, больницы, госпитали	40,0
Поликлиники	33,9
Диагностические центры	26,7
Специализированные диспансеры	19,2
Санаторно-оздоровительные учреждения (санатории, профилактории, пансионаты и пр.)	18,1
Родильные дома, женские консультации	18,1
Станции скорой помощи	16,1
Стоматологические клиники	14,2
Офтальмологические (глазные) клиники	11,1
Врачебно-фельдшерские пункты (на предприятиях, в детских домах, школах, учреждениях), офисы врачей общей практики	8,9
Другое	7,2
Фармацевтические учреждения, аптеки	6,7
Психоневрологические дома	6,7
Благотворительные организации (службы милосердия, хосписы и др.)	5,6
Затрудняюсь ответить	4,7
На территории действуют все необходимые медицинские учреждения	2,5

Примечания:
1. Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.
2. При выборе варианта ответа «другое» респонденты чаще всего отмечали, что в их населенном пункте не хватает детских лечебных учреждений («поликлиник», «клиник»), реже – недостаток «бесплатных клиник» и «опытных отзывчивых врачей».

Таким образом, можно сказать, что в 2011 году восприятие жителями Самарской области ситуации в системе здравоохранения существенно ухудшилось: лишь 13,8 % респондентов заметили улучшение качества медицинских услуг, при этом жители не удовлетворены качеством медицинской помощи (индекс удовлетворенности имеет значение –0,17) и острее по сравнению с 2010 годом испытывают нехватку медицинских учреждений в их населенном пункте.

2.3.2. Образование: противоречивые итоги национального проекта и опыт внедрения новых образовательных технологий

Если судить по абсолютным цифрам финансовой поддержки системы образования, то рост государственных бюджетных расходов, начиная с 2005 года, неуклонно увеличивается в абсолютных цифрах, оставаясь примерно на одном и том же уровне в процентах от общего объема расходов областного бюджета (см. таблицу 2.3.2.1)

Таблица 2.3.2.1

Расходы консолидированного бюджета на образование[31]
(по данным Самарастата, в текущих ценах)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Миллионов рублей						
Консолидированный бюджет объекта Российской Федерации	10285,6	1379,7	17141,8	22125,2	22233,7	23524,1
В процентах от общего объема расходов						
Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	19,4	19,5	19,7	19,7	20,2	19,4

Между тем, число образовательных учреждений либо снижается (дошкольные и общеобразовательные учреждения, а также учреждения начального профессионального образования) либо, в лучшем случае, остается неизменным (учреждения среднего профессионального и высшего образования). О динамике числа образовательных учреждений различного уровня свидетельствуют таблицы 6-10, представленные в Приложении к Докладу.

Отсутствие динамики роста количества учреждений системы образования дополняют данные, свидетельствующие о том, что, несмотря на изменение внутри структуры начисленной заработной платы и радикального снижения доли получающих наиболее низкие заработки в размере около МРОТ, в целом более 4/5 работников образовательных учреждений в 2011 году имели заработки, не превышающие 17 000 руб. (см. таблицу 2.3.2.2). Такой размер ниже, чем 3 прожиточных минимума (ПМ), а значит ниже порога бедности[32].

31 В этой таблице и далее в разделе данные статистики приводятся по сборнику: «Образование в Самарской области. Статистический сборник / отв. ред. Г.И. Чудилин. – Самара: Самарастат, 2011.

32 См. об этом подробно: Бочаров В.Ю. Социальный институт наемного труда в современной России. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010, С.289.

Таблица 2.3.2.2

Распределение численности работников организаций вида деятельности «Образование» по размерам начисленной заработной платы (по данным выборочных обследований Самарастата за апрель, в %)

	2005	2006	2007	2009	2011
Все работники	100	100	100	100	100
В том числе с начисленной заработной платой, рублей:					
До 4200,0	67,0	46,8	33,3	4,9	3,8
4200,1-5000,0	10,5	8,8	8,5	12,4	10,2
5000,1-5800,0	6,2	9,5	6,9	7,5	9,4
5800,1-7400,0	7,1	12,6	13,1	16,9	13,0
7400,1-9000,0	3,9	7,3	11,1	13,4	11,3
9000,1-10600,0	1,7	4,7	7,6	10,6	9,5
10600,1-13800,0	1,6	4,4	9,6	14,2	16,1
13800,1-17000,0	0,7	1,8	4,3	8,2	10,3
17000,1-20200,0	0,5	1,0	2,2	4,3	6,0
20200,1-25000,0	0,4	1,1	1,5	3,5	4,7
25000,1-35000,0	0,2	1,1	1,3	2,7	3,5
35000,1-50000,0	0,1	0,4	0,5	0,9	1,3
50000,1-75000,0	0,1	0,4	0,2	0,4	0,6
Свыше 75000,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3

Обозначенные выше проблемы дополняют данные статистики, показывающие, что за последние 6 лет в Самарской области постоянно снижается общее количество обучающихся в образовательных учреждениях (см. таблицу 2.3.2.3). И если в последние 3 года количество обучающихся в общеобразовательных учреждениях стабилизировалось, то снижение количества учащихся в учреждениях начального и среднего профессионального образования носит обвальный характер. Последствия этих процессов уже заметны на рынке труда, испытывающем серьезную нехватку высококвалифицированных рабочих и специалистов инженерно-технических специальностей.

Таблица 2.3.2.3

Охват населения Самарской области образованием (по данным Самарастата, на начало учебного года, тысяч человек)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Численность обучающихся всего	598,5	573,1	555,2	541,8	530,3	517,0
В том числе в:						
Общеобразовательных учреждениях	326,1	308,1	293,5	288,6	285,7	286,8
Образовательных учреждениях начального профессионального образования	30,3	27,2	23,6	19,6	18,1	16,6
Образовательных учреждениях, реализующих программы среднего профессионального образования	60,7	57,6	54,8	50,5	49,0	48,1
Образовательных учреждениях высшего профессионального образования	179,1	177,5	180,4	180,1	174,4	162,3
Аспирантуре и докторантуре	2,3	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2

Снижение числа обучающихся в образовательных учреждениях Самарской области естественно обусловлено демографическим спадом («демографическая яма»), но если говорить об учреждениях системы НПО и СПО, то речь, прежде всего, может идти о нежелании молодежи идти учится на рабочие профессии. То есть проблема низкого имиджа учреждений СПО и НПО достаточно новая и обострилась лишь в последние годы.

И, хотя общее число учреждений СПО сохранилось стабильным (см. Приложение, таблицу 9), количество обучающихся в них, несмотря на слияние с реорганизованными НПО, достаточно быстро сокращается. Соответственно еще более быстрыми темпами сокращается количество обучающихся в учреждениях НПО. Так, за последние 6 лет обучаемых в учреждениях СПО стало меньше в 1,3 раза (см. таблицу 2.3.2.5), а в учреждениях НПО – в 1,8 раз (см. таблицу 2.3.2.4).

Таблица 2.3.2.4

Обучающиеся в учреждениях начального профессионального образования (всего по Самарской области, по данным Самарастата, человек)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Численность обучающихся – всего	30268	27190	23573	19639	18089	16636

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Принято на обучение – всего	13130	12236	11102	9105	9580	9145
Выпущено квалифицированных рабочих и служащих – всего	13993	13657	12950	11391	9788	9059

Таблица 2.3.2.5

Обучающиеся в учреждениях среднего профессионального образования (всего по Самарской области, по данным Самарастата, человек)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Численность обучающихся – всего	60653	57633	54810	50497	49033	48126
Принято на обучение – всего	18600	16863	16954	14524	15305	15844
Выпущено специалистов – всего	15991	16272	16185	15245	13653	12948

Сокращение обучаемых в системе профтехобразования, безусловно, имеет и объективные внешние причины. Управленцы обычно называют в их числе низкий уровень оплаты труда выпускников профтехобразования после их прихода на промышленные предприятия. Называют также общее снижение престижа труда по рабочим профессиям. В условиях «демографической ямы» в борьбу за абитуриентов с образовательными учреждениями профтехобразования вступают вузы. За последние 5 лет число образовательных учреждений высшего профессионального образования, реализующих программы среднего профессионального образования, увеличилось в три раза, и этот процесс, по прогнозам специалистов, будет нарастать. А это означает дальнейшее сокращение абитуриентов в учреждениях НПО и СПО.

Наряду с сокращением численности обучающихся сокращается и численность преподавателей учреждений СПО. Динамика численности преподавательского персонала государственных и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы среднего профессионального образования, выглядит следующим образом (на начало учебного года, человек, по данным Самарастата):

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Численность преподавателей (штатный персонал)	3663	3598	3444	3400	3196

При этом проблемой, которая создаётся этим сокращением, является не появление безработных преподавателей (увольняются чаще всего лица, достигшие пенсионного возраста), а отсутствие притока молодых специалистов и специалистов с производственным стажем. Действующая в настоящее время оплата труда преподавателей и мастеров произ-

водственного обучения не мотивирует прихода в профобразование людей, нуждающихся в трудоустройстве или окончивших высшее учебное заведение. И это один из самых сложных вопросов модернизации и развития системы профтехобразования.

Отмеченные проблемы образовательных учреждений и особенно учреждений профтехобразования не могут дать всестороннего представления о положении в системе образования. Безусловно, есть и положительный опыт реализации различных проектов и программ. Прежде всего, необходимо сказать об опыте внедрения принципов общественно ориентированного и инклюзивного образования в общеобразовательных учреждениях Самарской области.

Опыт внедрения принципа общественно ориентированного образования в общеобразовательных учреждениях Самарской области.

Официально общеобразовательные учреждения Самарской области статуса общественно активных школ не имеют. Элементы общественно ориентированного образования присутствуют в планах работы всех школ области. В ходе образовательного процесса образовательными учреждениями ежегодно реализуются следующие формы общественно ориентированного образования:

- участие субъектов образовательного процесса в решении проблем сообщества через органы общественного участия в управлении общеобразовательным учреждением (управляющие, попечительские, школьные советы);
- воспитание через общественно полезную деятельность (работа по благоустройству поселка, уход за обелиском погибшим в годы ВОВ 1941–1945 гг., помощь ветеранам войны и престарелым гражданам, экологические акции, организация культурных мероприятий и др.);
- демократизация внутришкольного пространства и системы отношений в школе: работа Управляющего совета, органа ученического самоуправления, родительских комитетов школы и классов;
- вовлечение родителей и членов сообщества в жизнедеятельность школы (организация совместного досуга детей и родителей, проведение спортивных соревнований между командами учащихся и спортсменов из числа родителей и др. жителей поселка и т.п.);
- оптимальное использование возможностей и ресурсов школы для нужд сообщества (посещение школьного спортзала и тренажерного зала сельской молодежью и взрослым населением, выдача школьных лыж напрокат жителям поселка, использование ресурсов школьной библиотеки родителями и др. жителями поселка);
- сотрудничество между школой и организациями и учреждениями поселка: администрацией поселения, сельским Домом культуры, поселковой библиотекой, санаторием, лесхозом;
- взаимодействием школы с другими образовательными учреждениями района: дошкольными образовательными учреждениями, школами, учреждениями начального и среднего профессионального образования.

Формой активного взаимодействия образовательного учреждения с местным сообществом является представление ежегодного Публичного доклада директора школы о деятельности образовательного учреждения за прошедший учебный год. Помимо того, что данный доклад в обязательном порядке размещается на сайте образовательного учреждения, про-

ходит общественное представление с приглашением представителей исполнительной и законодательной властей, родителей, жителей микрорайона.

Также во всех общеобразовательных учреждениях имеются представительские сайты, на которых родители, представители Управляющих советов, общественности могут получить информацию о деятельности образовательного учреждения.

Адаптация и социализация учащихся в условиях гражданского общества осуществляется через деятельностные подходы к воспитанию и обучению учащихся. Примером такой деятельности является разработка и реализация социально значимых проектов, направленных на решение проблем местного сообщества. Площадкой для демонстрации таких проектов в округе и регионе является проведение конкурса «Я – гражданин». Участвуя в конкурсе, школьники реализуют знания, полученные на уроках граждановедения, права, истории, литературы и др., о таких понятиях, как гражданские права и обязанности, гражданская, общественная активность, благотворительность, добровольчество, партнерство, демократия и др., закрепляют их в процессе активного участия в многообразных формах ученического самоуправления, формируют навыки общественной активности, социального партнерства, практически используют знания и навыки для самостоятельного и совместного осознания значимых для них реальных проблем как внутри, так и вне школы, в окружающем их сообществе.

Примером лучших практик общественно активных школ является МОУ лицей (технологический) с. Хрящёвка Ставропольского района Самарской области, который с 2005 по 2010 гг. работал в соответствии с программой развития «Создание информационно-образовательного пространства школы – социокультурного центра села». К результатам реализации такой программы можно отнести следующие показатели:

1. Внедрение технологий, повышающих качество образования.

1.1. Интеграция основного и дополнительного общего образования: количество учащихся, занятых в системе дополнительного образования составляет 97,9 % от общего числа учащихся.

1.2. Интеграция общего и профессионального образования: выпускники лицея с аттестатом о среднем (полном) общем образовании получают свидетельства о присвоении им квалификационных разрядов по 5 специальностям.

1.2. Информатизация образовательного процесса, которая обеспечивает дифференциацию и индивидуализацию обучения.

2. Гражданское образование и патриотическое воспитание.

В лицее созданы детские добровольные организации:

2.1. Движение «Чистота и Порядок». Участники движения в рамках социального проекта «Гражданин» ведут просветительскую работу по формированию у жителей села осознанного бережного отношения к природе родного края. Следят за соблюдением санитарно-гигиенических норм в береговой зоне Куйбышевского водохранилища.

2.2. Отряд юных друзей милиции имени И.П. Уткина. Замечена положительная динамика в формировании у учащихся законопослушности. За последние три года учащимися лицея не совершено ни одного правонарушения.

2.3. Отряд юнармейцев. Выпускники лицея осваивают азы военной службы и первой медицинской помощи. Свои знания и умения юнармейцы неоднократно демонстрировали на военно-спортивных слётах и фестивалях.

3. Лицей был дважды (2006 год, 2007 год) победителем конкурсного отбора общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы. В 2008 году это учреждение победило в конкурсе «Достойные граждане великой страны».

В числе ОУ, практически в полной мере реализующих модель «общественно активной школы», МОУ Зуевская СОШ Нефтегорского района Самарской области.

МОУ Зуевская СОШ зарегистрирована на Всероссийском портале общественно активных школ (http://www.cs-network.ru/orgs/?content=org&id=50), там же зарегистрированы все добровольческие проекты школы. После окончания проекта МОУ Зуевская СОШ продолжает социально активную деятельность: в 2008 и 2009 гг. школа получила грантовую поддержку по итогам участия в общероссийском Конкурсе молодежных добровольческих проектов, проводимых Фондом «Новые Перспективы» при поддержке компании Nokia.

Работники МОУ Зуевская СОШ являются тренерами Программы международного Фонда «Образование для демократии», ими проведены семинары для педагогов ОУ Нефтегорского, Алексеевского районов, г.о. Кинель (с участием международного тренера).

МОУ Зуевская СОШ реализует программу развития «Общественная активность как ресурс развития сельской школы», результативность деятельности позволила школе в 2008 году стать победителем проводимого в рамках ПНПО конкурса ОУ, внедряющих инновационные образовательные программы.

На сегодняшний день основными проблемами и препятствиями, мешающими реализации принципа общественно ориентированного образования, являются:

- отсутствие (недостаточная привлекательность) льгот для коммерческих организаций, осуществляющих финансирование развития образовательных учреждений в рамках социального партнерства;

- трудности создания и регламентирования деятельности общественных (школьных) фондов;

- недостаточная готовность педагогов и общественности к открытому взаимовыгодному диалогу;

- незнание принципов общественно активной школы, неготовность местного сообщества активно участвовать в совместной деятельности с образовательными учреждениями.

Опыт внедрения инклюзивного образования в общеобразовательных учреждениях Самарской области

Инклюзивное образование детей с ОВЗ началось в Самарской области в 2001 году с начала реализации областной целевой программы «Реабилитация». Под инклюзивным (включенным) образованием понимается такая форма организации обучения ребенка с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ), когда он осваивает образовательные программы в одном классе со сверстниками, не имеющими нарушений здоровья и развития. При этом образовательный процесс осуществляется по индивидуальным образовательным программам, разработанным на основании общеобразовательных программ, рекомендованных психолого-медико-педагогической комиссией (далее – ПМПК), и программ, по которым занимаются остальные учащиеся класса. При

этом индивидуальная образовательная программа максимально учитывает не только типологические (связанные с видом нарушения) и возрастные, но и индивидуальные потребности и возможности ребенка.

Для внедрения в образовательную практику инклюзивного образования необходимо решить комплекс задач: минимизировать разрыв в уровне развития ребенка с ОВЗ и его сверстников путем оказания своевременной квалифицированной помощи; обеспечить в общеобразовательном учреждении адаптивную среду, включая программно-методическое, кадровое оснащение, доступность зданий и помещений, оснащение образовательного процесса необходимыми специальными приспособлениями и аппаратурой. Острой проблемой является обеспечение детям с ОВЗ сопровождения и поддержки в образовательном процессе. Под сопровождением в данной Программе понимается участие в образовательном процессе специалистов в сфере коррекционной педагогики, педагогов-психологов, медицинских работников, обеспечивающее максимальную эффективность обучения с учетом специфических потребностей ребенка. В некоторых случаях детям с особыми образовательными потребностями необходима также поддержка. Так, ребенку с ограничениями в передвижении может понадобиться помощь при перемещениях, при организации рабочего места. При реализации индивидуальных программ педагог использует персональные задания, и некоторым детям при их выполнении необходима помощь взрослого. Иногда нужно, чтобы кто-то помог установить необходимую аппаратуру или др.

В ходе реализации задач первых этапов были выявлены категории детей, которых можно обучать в инклюзивной форме в первую очередь. Так, обучение детей с задержкой психического развития (ЗПР), нарушениями речи и легкой умственной отсталостью не требует радикальных изменений образовательной среды в школе. В ходе реализации первых этапов работы по реорганизации системы специального образования Самарской области именно дети данных категорий успешно включены в обучение в школах по месту жительства.

В настоящий момент в регионе сложилась новая модель специального образования, которая позволяет детям с ОВЗ с учетом его особенностей обучаться в инклюзивной форме:

1. Сформировано необходимое нормативно-правовое, программно-методическое обеспечение инклюзивного обучения детей с ОВЗ, что позволяет детям данной категории обучаться в школе по месту жительства, а не в интернате.

2. Создана возможность подготовки административного и педагогического персонала образовательных учреждений, работающих в инклюзивных классах: в 2003 году создан Центр специального образования Самарской области. Помимо курсовой подготовки педагогов, Центр осуществляет разработку программно-методического обеспечения инклюзивного образования, координацию деятельности образовательных учреждений, занятых в системе специального образования, информационное обеспечение. Здесь созданы различные базы данных, позволяющие оперативно реагировать на запросы населения, образовательных учреждений, ведется мониторинг эффективности работы по формированию и развитию системы специального образования.

3. С целью оперативного и адресного обеспечения образовательных учреждений, осуществляющих инклюзивное образование, необходимыми ресурсами создана система территориальных агентств специального образования (ТАСО). ТАСО действуют в каждом территориальном управлении министерства образования и науки Самарской области. Здесь сконцентрированы программно-методические, материально-технические (специальная техника, аппаратура, мебель и др.), кадровые ресурсы, которые направляются в то учреждение, где инклюзивно обучаются дети с ОВЗ. Специалисты ТАСО участвуют в раз-

работке индивидуальных образовательных программ, оказывают методическую помощь педагогам. В случае необходимости специалисты выезжают в учреждение, где обучаются такие дети, для чего все ТАСО оснащены легковыми автомобилями.

4. Для обеспечения доступности зданий и помещений образовательных учреждений детям, ограниченным в передвижении, в 13 образовательных учреждениях области установлено соответствующее оборудование. Кроме того, в рамках Государственной программы РФ «Доступная среда» на 2011 – 2015 гг., в которой Самарская область принимает участие, в 2011 году аналогичное оборудование установлено еще в 10 общеобразовательных учреждениях, на что было израсходовано 22 000 тыс. руб., в том числе 7940,1 тыс. руб. из средств федерального бюджета и 14 059,9 тыс. руб. из средств областного бюджета. В 2012 году запланировано оборудовать еще 19 общеобразовательных школ Самарской области.

В результате реализации первых этапов реорганизации системы специального образования достигнуты следующие социальные эффекты:

- удалось остановить рост и добиться снижения численности школьников с ОВЗ более чем на 30 % по сравнению с 2001/2002 учебным годом (с 19,2 тыс. чел. до 12,1 тыс. чел.);

- снизилась доля школьников с негрубыми нарушениями (ЗПР) в общем количестве школьников с ОВЗ (с 64 % в 2001/2002 учебном году до 32 % в 2011/2012 учебном году);

- снизился контингент специальных (коррекционных) образовательных учреждений (далее – СКОУ) с 5828 чел. в 2001/2002 учебном году до 4110 чел. в 2011/2012 учебном году (снижение на 29,5 %). Количество СКОУ также сократилось: 18 учреждений в 2010/2011 учебном году против 23 в 2001/2002 учебном году;

- 37,3 % школьников с ОВЗ обучается инклюзивно.

В 2011/2012 учебном году инклюзивное образование детей с ОВЗ осуществляют 356 общеобразовательных учреждений из 698 (51 %). Количество учащихся в инклюзивных школах составляет около 140 тыс. человек. Доля детей с ОВЗ, обучающихся инклюзивно, в общем числе обучающихся данных школ, составляет 3,2 %. При этом доля детей с ОВЗ, обучающихся в инклюзивной форме, в общей численности детей с ОВЗ в текущем учебном году составляет 37,3 %.

Таблица 2.3.2.6

Информация о численности детей с ОВЗ, обучающихся в инклюзивной форме

Наименование муниципального образования, территориального управления министерства образования и науки Самарской области (далее – управление)	Количество детей с ОВЗ, обучающихся в инклюзивной форме, чел.
Южное управление	44
Г.о. Самара	125
Юго-Западное управление	242

Наименование муниципального образования, территориального управления министерства образования и науки Самарской области (далее – управление)	Количество детей с ОВЗ, обучающихся в инклюзивной форме, чел.
Отрадненское управление	268
Центральное управление	274
Северо-Западное управление	281
Западное управление	282
Поволжское управление	285
Кинельское управление	303
Юго-Восточное управление	413
Северное управление	488
Г.о. Тольятти	625
Северо-Восточное управление	896
Всего по Самарской области	**4526**

Вместе с тем имеется ряд категорий детей, включение которых в массовый образовательный процесс требует существенных изменений образовательной среды в учреждении. Это дети с нарушениями слуха, зрения, эмоционально-волевой сферы (в частности дети с аутистическими расстройствами), дети со сложными дефектами (далее – дети, нуждающиеся в специфической помощи). Помимо индивидуальных программ, им требуются адаптированные учебники, наглядные пособия, аппаратура, особая поддержка и сопровождение. Дети, нуждающиеся в специфической помощи, на определенном этапе своего развития должны получать образование в дифференцированных формах и переходить к инклюзивным формам обучения только по мере максимальной готовности. Иными словами, им необходим индивидуальный образовательный маршрут, обеспечивающий оптимальное сочетание различных форм обучения. Развитие интеграционных процессов в сфере образования детей, нуждающихся в специфической помощи, осложнено также относительно низкой их численностью и неравномерным территориальным распределением. Это существенно ограничивает возможности организации квалифицированного сопровождения образования детей, нуждающихся в специфической помощи, в школах по месту жительства, особенно в сельских территориях области.

2.4. Ситуация в ЖКХ: проблемы эффективности УК и восприятия гражданами их деятельности

Одним из выводов, сделанных в прошлогоднем докладе Общественной палаты Самарской области, была констатация факта, что основы процесса модернизации жилищной сферы Самарской области в целом сформированы. Между тем, за прошедший год кардинальным

образом ситуация в ЖКХ региона не изменилась. В 2011 году по-прежнему многие проблемы этой сферы не потеряли своей остроты, а перспективы их решения туманны. Неслучайно традиционно в комиссию Общественной палаты Самарской области по местному самоуправлению, строительству, ЖКХ приходит основная масса обращений жителей губернии, адресованных членам региональной Общественной палаты. Всего за 2011 год в комиссию поступило около 200 письменных обращений граждан. По более чем 150 поступившим обращениям от имени комиссии были сделаны запросы в органы государственной власти, местного самоуправления и в управляющие организации. Нужно отметить, что на абсолютное большинство запросов были получены ответы (без ответа осталось около 2 % запросов; причем в числе проигнорировавших значатся, прежде всего, управляющие организации). При этом в течение 2011 года члены комиссии провели более ста встреч с населением г.о. Самара и других муниципальных образований области; в ходе личного приема граждан к председателю комиссии Общественной палаты Самарской области по местному самоуправлению, строительству, ЖКХ В.И. Часовских обратилось около тысячи человек.

Председатель комиссии Общественной палаты Самарской области по местному самоуправлению, строительству, ЖКХ В.И. Часовских так прокомментировал ситуацию по итогам 2011 года: «Конечно, не все вопросы нам удалось решить. Иногда положительное решение поставленных в обращении граждан вопросов невозможно в силу объективных причин; порой претензии и требования заявителей попросту незаконны. Но мы должны с удовлетворением констатировать, что по основной массе обращений решения принимались. Иногда, чтобы решить проблему, с которой граждане долгое время не могли справиться, достаточно одного телефонного звонка: люди просто не знали, куда именно нужно обратиться. К сожалению, правовая безграмотность жителей остается одной из основных проблем в сфере ЖКХ».

Несмотря на прилагаемые со стороны Общественной палаты усилия, данные опроса жителей Самарской области, проведенного в декабре 2011 года[33], свидетельствуют о сохранении напряженной ситуации в сфере ЖКХ Самарской области.

Первый блок вопросов касался объективных характеристик жилищного фонда (срок эксплуатации, материал постройки) и субъективных оценок его состояния, а также наиболее беспокоящих жителей проблем в сфере жилищных и коммунальных услуг.

Безусловно, восприятие состояния ЖКХ во многом зависит от специфики условий жизни. Так, около половины респондентов проживают в домах еще советской постройки, и лишь примерно каждый десятый живет в доме, чей срок эксплуатации не превышает 10 лет. Более 40 % опрошенных проживают в кирпичном, а еще около 30 % – в панельном доме.

Лишь примерно каждый пятый опрошенный охарактеризовал состояние дома своего проживания как «хорошее». Остальные утверждают, что их дом нуждается в текущем или капитальном ремонте, либо находится в аварийном состоянии. Правда, наиболее критичной оценки придерживаются лишь 3,4 % опрошенных (см. диаграмму 2.4.1).

Указанная специфика объясняет, почему среди наиболее серьезных проблем коммунального хозяйства большинство респондентов указывали на состояние подъездов (около половины ответов), состояние придомовой территории (около 1/3 ответов) и состояние кровли (почти 1/3 ответов) (см. таблицу 2.4.1).

33 Приводятся данные социологического исследования на тему: «Состояние гражданского общества в 2011 году», которое проводилось СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение»» в 2011 году по заказу ГУ СО «Дом дружбы народов» и поддержке Общественной палаты Самарской области. Выборка – 1000 жителей Самарской области. Метод исследования – формализованное интервью.

Таблица 2.4.1

Распределение ответов на вопрос: «Что Вас больше всего беспокоит в коммунальном хозяйстве дома, в котором вы живете?» (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Варианты ответа	Доля ответов
Состояние подъездов	49,8
Состояние территории около дома	33,9
Состояние кровли	31,4
Уборка и вывоз мусора	25,0
Состояние подвалов	23,4
Освещение двора	15,1
Обеспечение теплом	13,6
Состояние разводящих сетей воды и тепла	11,4
Освещение лестничных площадок	7,2
Обеспечение горячей водой	5,6
Работа лифта	5,3
Обеспечение холодной водой	5,0
Другое	3,6
Состояние почтовых ящиков	2,9

Примечания:
1. Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать до 3-х вариантов ответа.
2. При выборе варианта ответа «другое» респонденты сами указывали вариант ответа. Большинство ответов сводилось к суждениям «все устраивает», «все хорошо» или «ничего не беспокоит». Многие просто указали: «затрудняюсь ответить». Между тем встречались и частные критические замечания, такие как: «наличие крыс в подвале», «внешняя отделка», «электричество».

При этом в сфере предоставления жилищных услуг больше всего жителей Самарской области беспокоит ситуация необходимости ремонта в подъезде дома их проживания (почти половина ответов). Волнует многих граждан также состояние придомовой территории, необходимость ремонта кровли и инженерных сетей в подвалах и квартирах – более 1/4 ответов по каждой проблеме (см. Приложение, таблицу 11). В сфере предоставления коммунальных услуг наиболее тревожат граждан проблемы обеспечения теплом (чуть более половины ответов), обеспечение горячей водой (почти 1/3 ответов) и обеспечение электроэнергией (см. Приложение, таблицу 12).

Респондентам задавался блок вопросов относительно взаимодействия жителей с управляющей компанией (далее – УК), обслуживающей их дома. При этом выяснялся общий уровень удовлетворенности респондентами своей УК и роли, которую сами жильцы играют в управлении своим жильем.

Данные, полученные в ходе опроса, свидетельствуют, что лишь немногим более половины жителей Самарской области знают УК, которая обслуживает их дом (см. диаграмму 2.4.2).

Среди молодежи (18-29 лет) чуть более 40 % знают, какая УК обслуживает их дом, тогда как среди респондентов средней и старшей возрастной группы об этом сообщают около 60 %.

Тот факт, что в целом более 40 % жителей не знакомы с УК, обслуживающей их жилье, не всегда можно объяснить равнодушием самих жителей, но также свидетельствует и о проблеме слабой информационной политики самих УК. Как показывают данные опроса, лишь около 1/5 опрошенных утверждают, что УК отчитывается перед ними, т. е. имеют информацию о деятельности УК по расходованию средств, поступивших от жильцов за коммунальные услуги. При этом лишь около 5 % опрошенных смогли указать, что УК, обслуживающая их дом, отчитывается перед ними регулярно. С другой стороны, более 40 % уверены, что УК перед ними не отчитывается, а более 1/3 пребывают в неведении относительно этого вопроса. Обратим внимание, что более 2/3 респондентов, опрошенных в малых и средних городах, утверждают, что УК не отчитывается перед ними по поводу расходования поступивших от жильцов денежных средств (в г.о. Жигулевск об этом сообщили более 4/5 опрошенных). Лишь единицы (2,9 %) жителей малых и средних городов имеют возможность (преимущественно нерегулярную) получать информацию о расходовании УК их денег (см. диаграмму 2.4.3).

Недостаточность информации о расходовании средств жильцов является не только серьезной имиджевой проблемой УК, но и нарушает правовые нормы, согласно которым такие отчеты являются обязательной практикой. Но с другой стороны, не всегда можно вести речь о нарушениях со стороны УК. Дело в том, что насильно на отчетные собрания привести народ невозможно, и часто жильцы просто игнорируют такие мероприятия и остаются в неведении.

Помимо таких ежегодных собраний, существует и повседневная практика взаимодействия жителей домов со своей УК по вопросам, связанным с предоставлением коммунальных услуг. И в ходе опроса выяснилось, что лишь 15,7 % опрошенных отмечают, что работники УК относятся к просьбам жильцов по поводу ремонта или устранения неисправности с пониманием и по-деловому. В то же время почти 1/3 сообщают о формализме и невнимательности сотрудников УК, а еще почти 1/3 – о пустых обещаниях и отсутствии реальной помощи в подобных ситуациях (см. диаграмму 2.4.4).

Политика информационной закрытости, а также невнимательность и формализм, а иногда и хамство по отношению к обращениям граждан – реальность, с которой сталкивается большинство опрошенных жителей Самарской области. Неудивительно, что более половины (55,5 %) опрошенных в той или иной мере неудовлетворены работой своей УК, а индекс удовлетворенности работой УК имеет отрицательное значение (–0,20) (см. таблицу 2.4.2).

Таблица 2.4.2

Распределение ответов на вопрос: «Насколько в целом Вы удовлетворены работой Вашей управляющей компании?» (в % от общего числа опрошенных)

Варианты ответа	Доля опрошенных
Совершенно неудовлетворен/а	14,4
Скорее, неудовлетворен/а	41,1
Скорее, удовлетворен/а, чем нет	22,7
Полностью удовлетворен/а	3,7
Трудно сказать	18,1
Итого	**100,0**
Индекс удовлетворенности работой УК	**–0,20**

Примечание: Значение индекса удовлетворенности работой управляющей компании изменяется в пределах от –1,0 (минимальная удовлетворенность) до +1,0 (максимальная удовлетворенность).

Тем не менее, стоит сказать, что человеческий фактор не всегда играет решающую роль в неудовлетворенности работой УК. Во многом жители склонны существующие проблемы и бытовые неудобства, которые обусловлены высоким физическим износом их дома, перекладывать на работников УК. Очевидно, что в новых домах и трубы протекают и засоряются реже, и батареи работают эффективнее и т. п. Такую закономерность демонстрирует диаграмма 2.4.5, в соответствии с которой, чем старше возраст дома (а соответственно его физический износ), тем больше доля тех респондентов, кто в той или иной мере оказался неудовлетворенным работой УК, обслуживающей их дом (см. диаграмму 2.4.5).

В целом работой своей УК в той или иной мере удовлетворен примерно каждый четвёртый опрошенный житель Самарской области (причем полностью удовлетворены лишь 3,7 %). В такой ситуации трудно ожидать, что жители будут довольны соотношением между качеством оказываемых УК услугами и ежегодно возрастающими коммунальными платежами. Люди в своей массе не видят улучшения в качестве обслуживания со стороны УК, а видят только увеличивающиеся цифры в квитанциях за квартплату. Лишь единицы опрошенных полностью устраивает существующая практика (4,2 %), в то время как для более 1/3 такая ситуация кажется совершенно ничем не обоснованной. В целом по массиву опрошенных рассчитанный индекс соответствия качества предоставляемых УК услуг предъявляемым платежам имеет отрицательное значение (–0,10) (см. таблицу 2.4.3).

Таблица 2.4.3

Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, соответствует ли качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг платежам, предъявляемым управляющей компанией?» (в % от общего числа опрошенных)

Варианты ответа	Доля опрошенных
Да, полностью соответствуют	4,2
Считаю, что не в полной мере	45,7
Нет, не соответствуют	37,4
Не знаю	12,7
Итого	**100,0**
Индекс соответствия качества предоставляемых услуг предъявляемым платежам	**–0,10**

Примечание: Значение индекса соответствия качества предоставляемых услуг предъявляемым платежам изменяется в пределах от –1,0 (минимальное соответствие) до +1,0 (максимальное соответствие).

Снизить негативные оценки работы УК, а также преодолеть информационный вакуум и отчуждение, наблюдающееся во взаимоотношениях большинства жителей Самарской области с УК, обслуживающими их дома, может, как ни странно, активность со стороны самих граждан, которые при наличии грамотно обоснованной позиции и самоорганизации могут изменить отношение работников УК к себе и заставить ее руководителей считаться со своим мнением. Но, как показывают данные опроса, более половины (53,6 %) респондентов не желают принимать участие в управлении своим домом, предпочитая перекладывать ответственность на сотрудников УК. Лишь примерно каждый десятый отметил, что имеет предложения по управлению своим домом и высказывает их работникам УК (см. диаграмму 2.4.6).

Таким образом, в 2011 году ситуация в сфере ЖКХ продолжала оставаться напряженной, эффективность работы УК – низкой, а восприятие гражданами их деятельности – в основном, критичным.

Проблема усугубляется еще и тем, что сегодня УК стали заложниками проводимой государством политики, когда они вынуждены решать повседневные проблемы изнашивающегося жилищного фонда, не имея по сути достаточных средств для серьезных инвестиций. Ведется политика «латания дыр» без возможности эффективного развития производственного и кадрового потенциала УК. В сложившихся условиях УК не всегда могут обеспечить своим работникам достойную заработную плату. При этом часто кадровый состав сотрудников не отличается высоким профессионализмом и культурой общения с гражданами либо даже при наличии необходимых профессиональных качеств компенсирует свои невысокие заработки поборами с жильцов (иногда с молчаливого согласия своего руководства).

С другой стороны, пассивность жителей в разрешении проблем управления своим домом является серьезным тормозом для улучшения ситуации в налаживании эффективного жилищного хозяйства.

2.5. Экологическое состояние территорий проживания: проблемы гражданской активности жителей городов и сельских поселений

Проблемы экологической обстановки из-за своей неизменной остроты постоянно находятся в центре внимания общественности. И Общественная палата Самарской области принимает самое активное участие в решении этих проблем, касающихся практически каждого жителя городских округов и сельских муниципальных районов региона. Приведем два наиболее ярких примера участия комиссии Общественной палаты Самарской области по охране окружающей среды и экологической безопасности в решении экологических проблем территорий:

1. 23 августа 2011 года состоялось выездное заседание комиссии Общественной палаты Самарской области по охране окружающей среды и экологической безопасности в п.г.т. Усть-Кинельский. Здесь была проведена встреча с жителями и представителями администрации г.о. Кинель. На встречу были также приглашены представители Управления Росприроднадзора по Самарской области и областного министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования.

Решалась проблема недовольства жителей начавшейся в июне 2011 года вырубки леса вдоль прибрежной полосы реки Большой Кинель. По данным экологов, было уничтожено более 400 деревьев на площади 2,5 га; еще примерно такой же по площади территории угрожала серьезная опасность, т. к. муниципалитет выделил в пойменной зоне более сорока участков под индивидуальное жилищное строительство, и новые собственники уже начали «осваивать» свои земли.

По итогам заседания принято решение обратиться в администрацию г.о. Кинель с предложением пересмотреть решение о выделении земельных участков в пойменной зоне и восстановлении статуса лесных или рекреационных территорий. Муниципалитету было рекомендовано придать пойменным лесам реки Б. Кинель статус рекреационных территорий, спроектировать и организовать природный/ландшафтный парк п.г.т. Усть-Кинельский. Кроме того, комиссия Общественной палаты обратилась к Губернатору Самарской области с просьбой взять ситуацию под контроль, а также в Прокуратуру Самарской области с предложением проверить соответствие принятого решения законодательству РФ.

2. 20 октября 2011 года рабочая группа Общественной палаты Самарской области посетила поселок городского типа Междуреченск (Сызранский район). Члены палаты, представители профильных региональных министерств и надзорных органов встретились с представителями поселковой администрации и администрацией муниципального района Сызранский, инициативными жителями. В ходе встречи были подняты проблемы ЖКХ, в частности проблемы очистки хозяйственно-бытовых стоков п.г.т. Междуреченск.

Борьба местных жителей и администрации городского поселения за чистый воздух и благоприятную окружающую среду, по словам главы администрации п.г.т. Междуреченск Павла Нассонова, длится уже более десяти лет: еще в 2000 году главой администрации г. Октябрьска (тогда поселок административно подчинялся городу) в адрес областного Правительства было направлено ходатайство о включении очистных сооружений поселка, находившихся в крайне неудовлетворительном состоянии, в план реконструкции на 2001 год. Однако до сих пор проблема не находит своего разрешения. «Все это время контрольные ведомства и инстанции регулярно составляют протоколы в отношении администрации городского поселения Междуреченск, накладывают штрафы, которые мы с трудом покрываем из нашего скудного бюджета. Все это время не обеззараженные сточные воды направляются напрямую в Усинский залив Куйбышевского водохранилища», – подчеркивает Павел Нассонов.

Члены рабочей группы Общественной палаты имели возможность убедиться: очистные сооружения п.г.т. Междуреченск лишь условно можно назвать действующими, очистные сооружения поселка ЖБК (часть п.г.т. Междуреченск) разрушены практически полностью: сточные воды, канализационные потоки напрямую попадают в р. Усу, а из нее в Волгу.

Утверждать, что за десять лет вопрос совсем не сдвинулся с мертвой точки было бы неправильным: поселковая администрация некоторое время назад получила уведомление о том, что объект «Канализационные очистные сооружения №2 производительностью 200 куб.м/сут. п. ЖБК в п.г.т. Междуреченск Сызранского района Самарской области» включен в областную целевую программу «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры на 2009 – 2015 гг.» со сроком исполнения в 2015 году. При этом финансирование реконструкции очистных сооружений в п. ЖБК запланировано уже в 2012 году, реконструкцию очистных сооружений в п.г.т. Междуреченск профинансируют из областной казны в 2013 – 2014 гг.

Однако «затягивание» сроков не устраивает ни главу поселения, ни уставших от ожидания местных жителей. Среди последних нет согласия и по вопросу о том, какие сооружения стоит восстанавливать первыми: инициативные группы поселков ЖБК и Междуреченск настаивают на необходимости обратить внимания в первую очередь именно на «их» объекты.

В итоге и глава администрации поселка, и присутствовавшие на заседании члены инициативных групп жителей были вынуждены согласиться: действительно, целесообразнее начать реконструкцию именно с менее затратных работ по восстановлению очистных сооружений поселка ЖБК.

Подводя итоги выездного заседания, председатель комиссии Общественной палаты Самарской области по охране окружающей среды и экологической безопасности С.В. Симак резюмировал: «По итогам сегодняшней встречи мы направим ряд рекомендаций в различные инстанции. В частности, учитывая то, что проблема неудовлетворительного состояния очистных сооружений является системной для нашего региона, мы рекомендуем Правительству Самарской области разработать и принять областную целевую программу по строительству и реконструкции коммунальных очистных сооружений».

Тем не менее, несмотря на прикладываемые со стороны общественности усилия, экологическое состояние территорий все еще вызывает тревогу и нарекания со стороны жителей Самарской области. Об это свидетельствуют данные проведенного в декабре 2011 года социологического исследования[34].

Социально-экологическая ситуация, сложившаяся в Самарской области, рассматривалась в рамках проведенного исследования в двух аспектах.

Во-первых, с точки зрения оценки жителями городов и сельских поселений тех изменений социально-экологической обстановки, которые произошли на территории их проживания в 2011 году. При этом оценку произошедших изменений (в лучшую или в худшую сторону) респондентам в рамках анкетного опроса предлагалось произвести по следующим характеристикам:

- чистота улиц, дворовых территорий;
- чистота подъездов;
- чистота воздуха;

34 Приводятся данные социологического исследования на тему: «Состояние гражданского общества в 2011 году», которое проводилось СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение»» в 2011 году по заказу ГУ СО «Дом дружбы народов» и поддержке Общественной палаты Самарской области. Выборка – 1000 жителей Самарской области. Метод исследования – формализованное интервью.

- качество дорог;
- наличие зеленых зон и зон отдыха;
- наличие мест для прогулок, игровых площадок;
- наличие автостоянок, мест для парковки автомобилей.

Во-вторых, через выяснение, насколько опрошенные жители готовы проявлять активную гражданскую позицию по улучшению социально-экологической среды на территории своего проживания, а именно:

- принимать участие в управлении застройкой и реконструкцией своего населенного пункта;
- принимать участие в обсуждении планов застройки и реконструкции пространства своего населенного пункта;
- участвовать в массовых выступлениях против застройки мест отдыха, парков, берегов, уплотнения жилых зон;
- участвовать в изменении облика своего двора, микрорайона (например, заниматься озеленением, уборкой и благоустройством территории и т. п.).

Согласно данным проведенного опроса жителей Самарской области, почти 2/3 опрошенных (60,9 %) не видят каких-либо изменений в состоянии чистоты своих улиц и дворовых территорий (см. диаграмму 2.5.1). Опираясь на опыт предыдущих исследований[35], такие данные свидетельствуют о сохранении в целом негативной ситуации (или даже об ее ухудшении – об этом сообщило 16,9 % опрошенных).

Неэффективная работа муниципальных организаций, занимающихся уборкой улиц, в совокупности с нехваткой дворников, отвечающих за чистоту придомовых территорий, – настоящий бич для большинства жителей Самарской области. Лишь 1/5 опрошенных отметили, что улицы и дворовые территории стали чище. Примерно такая же доля респондентов отмечала улучшение и в 2010 году. Очевидно, что отсутствие эффективной программы действий у муниципалитетов по очистке территорий от мусора не может объясняться лишь управленческим бездействием. Ситуация во многом не изменяется в лучшую сторону из-за отсутствия экономических стимулов глубокой переработки отходов и связанных с этим недостатка инвестиций во внедрение новейших мусороперерабатывающих технологий, нехватки современной уборочной техники, медленного внедрения системы раздельного сбора мусора, низкой оплаты труда работников, отвечающих за чистоту территорий (прежде всего, речь о дворниках), а также не в последнюю очередь – низкого уровня культуры самих жителей, нередко оставляющих мусор в неустановленном месте или кидающих окурки и бутылки прямо из окон домов, где они живут.

Похожая ситуация сложилась и относительно чистоты подъездов жилых домов (см. диаграмму 2.5.2). При этом улучшение состояния подъездов в 2011 году заметили лишь 16,9 % опрошенных (правда, в 2010 году так утверждали еще меньше респондентов – 14,3 %). Не секрет, что уборка подъездов часто финансируется путем найма уборщицы самими жителями или ведется силами самих жильцов, тогда как управляющие компании дистанцируются от этого. При этом далеко не все жильцы соглашаются с такой практикой, из-за чего нередко возникают конфликты. Помимо этого, одним из основных негативных факторов все также является низкая культура самих жителей (конечно, речь не обо всех, но о многих), не придающих значения сохранению чистоты в подъездах.

35 Напомним, что в 2010 году об улучшении состояния чистоты улиц и дворовых территорий сообщало лишь около 1/5 опрошенных, в то время как почти 1/3 отмечали ухудшение этой характеристики экологического состояния территорий своего проживания.

Многие годы одной из самых острых проблем экологической ситуации в Самарской области является загрязненность воздуха городских и сельских поселений. В целом по массиву опрошенных лишь примерно каждый десятый респондент указал, что качество воздуха в 2011 году улучшилось. Заметим, что именно в крупных городах (а это Самара и Тольятти) наиболее велика доля респондентов, отметивших, что чистота воздуха в той или иной мере улучшилась (16,2 %). Это небольшая доля респондентов, однако увеличение по сравнению с 2010 годом существенно, когда о таком улучшении говорили буквально единицы опрошенных. Вероятно, не последнюю роль здесь сыграло усиление внимания экологических служб и общественных организаций областной столицы и Тольятти (в том числе и при участии Общественной палаты Самарской области) к проблемам чистоты воздуха. Однако, по большому счету, ситуация по-прежнему неблагоприятна и справедливо оценивается жителями Самарской области достаточно критично (см. диаграмму 2.5.3).

Еще одной острой социально-экологической проблемой в последние годы стало низкое качество дорог в Самарской области. Лишь каждый пятый респондент из опрошенных по всему массиву отметил улучшение состояния качества дорог в 2011 году. При этом 44 % указали, что ситуация в этом плане в той или иной мере ухудшилась (в м.р. Кинельский на это обратили внимание почти 4/5 опрошенных). Заметим, что особенно критично настроены к ситуации с качеством дорог жители сельских районов. Среди них более половины (54,3 %) отметили ухудшение ситуации на дорогах, и лишь примерно каждый десятый высказался об улучшении их качества (см. диаграмму 2.5.4). Недостаток инвестиций в ремонт существующего дорожного полотна и строительство новых дорог в сельской местности, очевидно, становятся существенными факторами, определяющими негативное отношение сельчан к социально-экологической обстановке, объективно снижая качество их жизни, и в целом не способствует привлекательности жизни на селе. Даже, несмотря на реализовывавшийся с 2006 года национальный проект «Развитие АПК», кардинальных сдвигов в улучшении состояния дорог не произошло.

Нельзя не отметить, что около 1/4 опрошенных в городских поселениях указывают на улучшение качества дорог, что может свидетельствовать о том, что положительные тенденции наметились (в первую очередь о таких позитивных изменениях сообщают тольяттинцы, где об улучшении качества дорог сообщили около 1/3 опрошенных (33,7 %)).

В диаграммах 2.5.5 и 2.5.6 представлены оценки респондентами состояния и наличия: зеленых зон и зон отдыха (см. диаграмму 2.5.5), мест для прогулок и игровых площадок в их городе/поселке/селе (см. диаграмму 2.5.6).

Более половины опрошенных жителей Самарской области отмечают, что ситуация с наличием и состоянием мест для рекреации и активного отдыха за последний год не изменилась (см. диаграммы 2.5.5 и 2.5.6). Примерно равные доли (около 1/5) отмечают ухудшение или улучшение обстановки. Очевидно, что с одной стороны нельзя сказать, что вообще не создаются новые места для активного отдыха жителей, но недостаточность таких мер по благоустройству территорий очевидна. С другой стороны, до сих пор не решена проблема городской «точечной застройки», когда уже существующие рекреационные зоны уничтожаются под натиском строительства новых объектов (прежде всего, торговых центров).

Наконец, еще один фактор, влияющий на социально-экологическую обстановку, – наличие автостоянок, мест для парковки автомобилей. Сегодня парк личных автомобилей горожан ежегодно увеличивается, а мест для их размещения не хватает. И уже стала привычной для горожанина картина, когда практически полностью внутридворовые дороги (а нередко в нарушении всех норм и газоны) заняты автотранспортом, который отравляет воздух, создает негативный шумовой фон, наносит вред зеленым насаждениям и, наконец, серьезно повыша-

ет опасность среды обитания для жизни и здоровья жителей и особенно детей. По оценкам респондентов лишь 12,2 % из них отмечают улучшение ситуации, в то время как более половины говорят об отсутствии положительных сдвигов в решении проблемы, а более 1/5 – об ухудшении ситуации (см. диаграмму 2.5.7).

Таким образом, состояние характеристик социально-экологической обстановки жизненного пространства жителей Самарской области остаются не просто негативными, а продолжают ухудшаться. Особенно критичной, по оценкам респондентов, выглядит ситуация состояния качества дорог и чистоты воздуха. То есть, по сути, это такие характеристики, на которые сам житель мало может повлиять и практически полностью зависит от решений муниципалитета и государственных контролирующих структур. Тем не менее, есть характеристики, которые вполне могут быть улучшены и силами самих жителей. Так, например, ситуация с чистотой подъездов домов вполне разрешима при наличии согласия членов местного сообщества. В то же время иждивенческие настроения населения еще очень сильны: многие предпочитают годами надеяться на государство или органы местного самоуправления, но не готовы ничего делать для улучшения социально-экологической обстановки.

Следующий блок вопросов как раз и был направлен на выяснение готовности жителей Самарской области проявлять активную гражданскую позицию по улучшению социально-экологической среды на территории своего проживания.

Первый вопрос касался выяснения мнения респондентов о том, насколько, по их мнению, реально жителям принимать участие в управлении застройкой и реконструкций своего города/поселка/села. Распределение мнений респондентов представлено в диаграмме 2.5.8.

Ответы респондентов свидетельствуют о существовании серьезных объективных и субъективных барьеров, препятствующих реальному участию жителей в процессах управления их жизненным пространством. Лишь единицы (4,0 %) участвуют в процессах управления застройкой и реконструкцией своего населенного пункта, еще около 1/3 (32,4 %) потенциально согласны, что должны принимать в этом участие, но по тем или иным причинам не делают этого. Но около 1/4 считают, что это невозможно (наличие объективных барьеров), еще почти 1/5 (16,5 %), считают, что не должны этого делать (субъективные барьеры), а около 1/4 (23,0 %) – затруднились с ответом. Во многом проясняют такую позицию жителей ответы на следующий вопрос: «Готовы ли Вы принять участие в обсуждении планов застройки и реконструкции пространства Вашего населенного пункта?» По сути, участие в обсуждении планов застройки и реконструкции, является на сегодняшний день реальным механизмом, позволяющим самим жителям влиять на происходящие процессы. Конечно, сегодня существует целый ряд нареканий по организации таких «слушаний», есть случаи и рейдерства (когда заинтересованные в определенных решениях лица привозят на проходящие слушания по застройке под видом жителей своих сторонников), но, тем не менее, при активной гражданской позиции местного сообщества повлиять на решение о строительстве того или иного объекта или, например, об изменении статуса земель участка – возможно. Но в большинстве своем жители сами не готовы принимать активное участие в обсуждении изменений, касающихся их жизненного пространства (36,9 %), или готовы, но «при определенных обстоятельствах» (34,0 %). И лишь примерно каждый десятый готов и точно хотел бы в этом участвовать (11,2 %), и, наконец, только 1,2 % – уже участвуют в процессах планирования застройки и развития территории. В территориальном разрезе выделяются своей пассивной позицией жители средних и малых городов, среди которых почти половина опрошенных (46,0 %) не готовы принимать участие в обсуждении планов застройки и реконструкции территории (в г.о. Жигулевск – об этом сообщили более половины опрошенных) (см. диаграмму 2.5.9).

В то же время более половины опрошенных заявили, что потенциально могут принять участие в массовых акциях протеста против застройки мест отдыха, парков, берегов, уплотнения жилых зон. Но готовность «на словах» далеко еще не означает реального протеста и зависит от различных условий (например, одно дело – протестовать в своем дворе, другое – ехать на какой-то отдаленный объект). Для жителей Губернии характерен низкий уровень протестного потенциала: лишь 2 % респондентов уже принимали участие в подобных акциях (в 2010 году об этом сообщало 6,6 % опрошенных), хотя на самом деле конфликтов по поводу, например, уплотнения жилых зон, было за 2011 год, если судить даже только по г. Самаре, более чем достаточно. С другой стороны повышение общей политической активности, несомненно, в ближайшем будущем скажется и на повышении активности граждан в вопросах обустройства их жизненного пространства. В территориальном разрезе пассивной позицией опять выделяются жители средних и малых городов, среди которых около 30 % ни при каких условиях не пойдут протестовать против ущемляющей их права на благоприятную социально-экологическую среду проживания застройки. Также заметим, что ни один респондент из малых и средних городов не принимал участие в подобных акциях в 2011 году (см. диаграмму 2.5.10).

Наконец, заключительный вопрос относительно готовности жителей решать проблемы, связанные с улучшением их жизненной среды, касался их личного участия в благоустройстве своего двора или микрорайона (см. диаграмму 2.5.11).

Распределение ответов респондентов еще раз показывает довольно пассивное отношение к проблемам их жизненного пространства, причем, по сравнению с данными опроса 2010 года, апатия жителей к решению этих проблем только усилилась. По данным опроса 2011 года почти половина жителей вообще не участвует в благоустройстве (в 2010 году – 34,2 %), еще порядка 40 % делают это изредка (вероятнее всего, раз в год на весенних «субботниках») (в 2010 году – 44,2 %). Активно занимается изменением облика своего двора и микрорайона только примерно каждый седьмой опрошенный житель Самарской области (в 2010 году – примерно каждый пятый). Причины такой низкой активности респонденты указывали при ответе на вопрос анкеты: «Если не участвуете, то почему?» Распределение ответов на этот вопрос приведено ниже (в %, от количества отвечавших, ранжировано по мере убывания доли ответов в 2011 году, в сравнении с данными 2010 года):

Варианты ответов	2010 год	2011 год
У меня нет на это времени	18,9	40,5
У меня есть другие дела и заботы	8,8	19,3
Считаю, что этим должны заниматься специальные службы	42,0	18,0
Не знаю, что необходимо делать, с чего начать	5,4	10,3
У нас во дворе нет инициативных людей, которые могли бы организовать и поддержать такую работу	13,9	9,4
Трудно сказать	7,9	7,3
Другие причины	3,2	0,6

Примечание: В опросе 2011 году некоторые респонденты отмечали более одного варианта ответа, поэтому итоговая сумма превышает 100 %.

Данные показывают, что для большинства опрошенных в 2011 году непреодолимыми причинами отсутствия проявления активности по благоустройству территории своего двора или микрорайона является отсутствие времени на это (около 40 % ответов) и наличие других дел и забот (почти 1/5 ответов). Из приведенных выше данных заметно, что в 2010 году основной причиной пассивности являлось мнение, что благоустройством территории должны заниматься специальные службы. В 2011 году на эту причину сослались лишь 18,0 % отвечавших. Такое изменение вряд ли может объясняться резко изменившимися установками жителей Самарской области, а, скорее, является отражением специфики респондентов, попавших в выборку.

В целом же так же как и в предыдущие годы можно констатировать, что осознанное участие в улучшении жизненного пространства через его изменение до сих пор не стало характерной чертой образа жизни подавляющего большинства населения Самарской области. В совокупности с несформированным в сознании населения положительным образом территории проживания, о чем свидетельствует состояние рассмотренных нами характеристик социально-экологической обстановки, а также апатией основной массы жителей к преодолению негативных явлений в окружающем их жизненном пространстве, – это серьезная социальная проблема. Невозможность создания комфортной среды проживания и неблагоприятная экология территорий – это не только удел крупных и средних городов, но общая для всех жителей Самарской области повседневная проблема. И для решения этой проблемы необходимы совместные усилия как государственных и муниципальных властных структур, так и активно формирующихся институтов гражданского общества Самарской области.

Диаграмма 2.1.1



Диаграмма 2.1.2

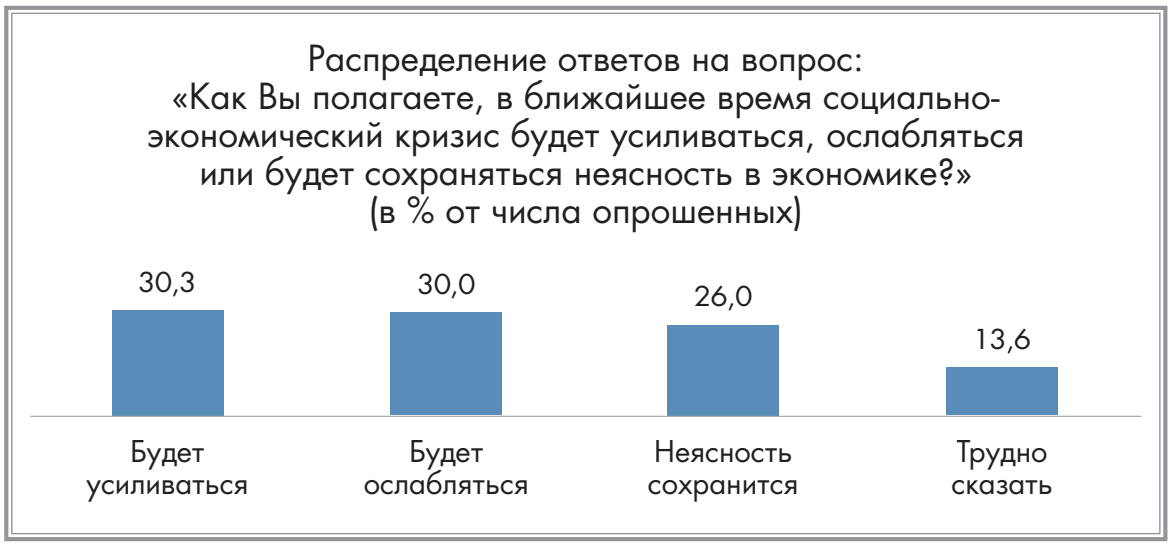


Диаграмма 2.1.3

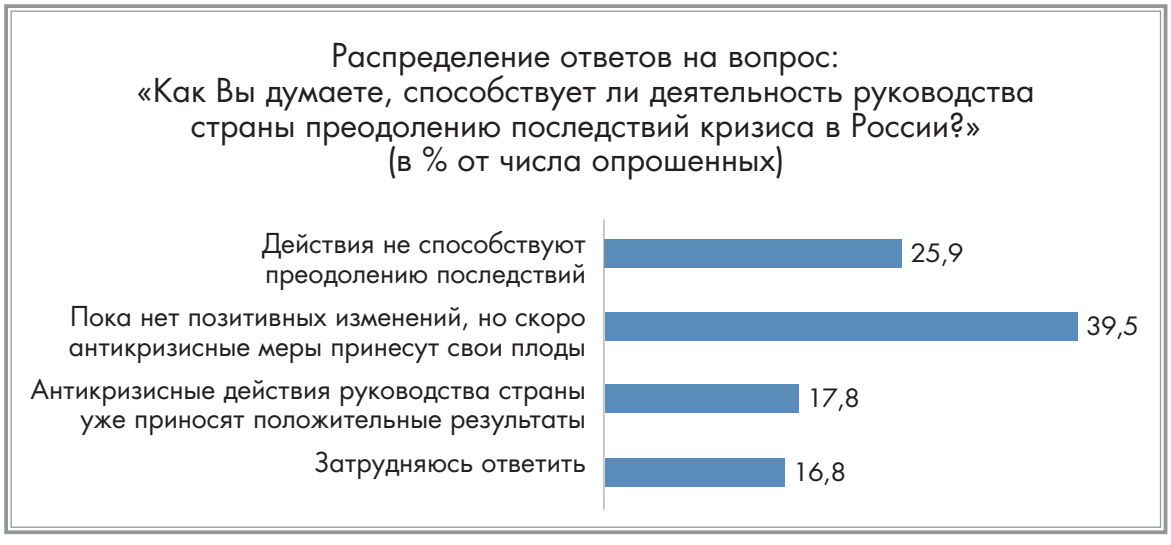


Диаграмма 2.1.4



Диаграмма 2.2.1



Диаграмма 2.2.2

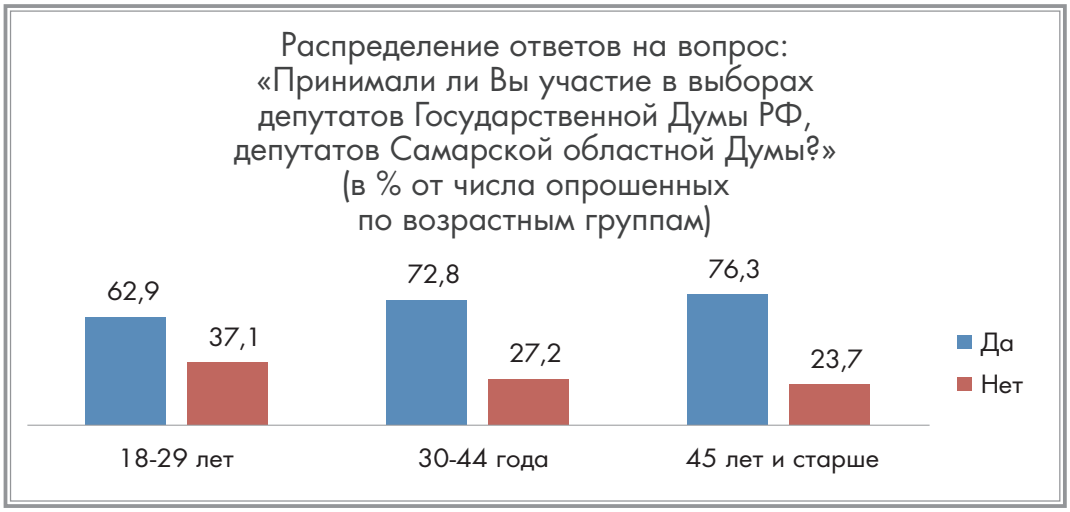


Диаграмма 2.2.3

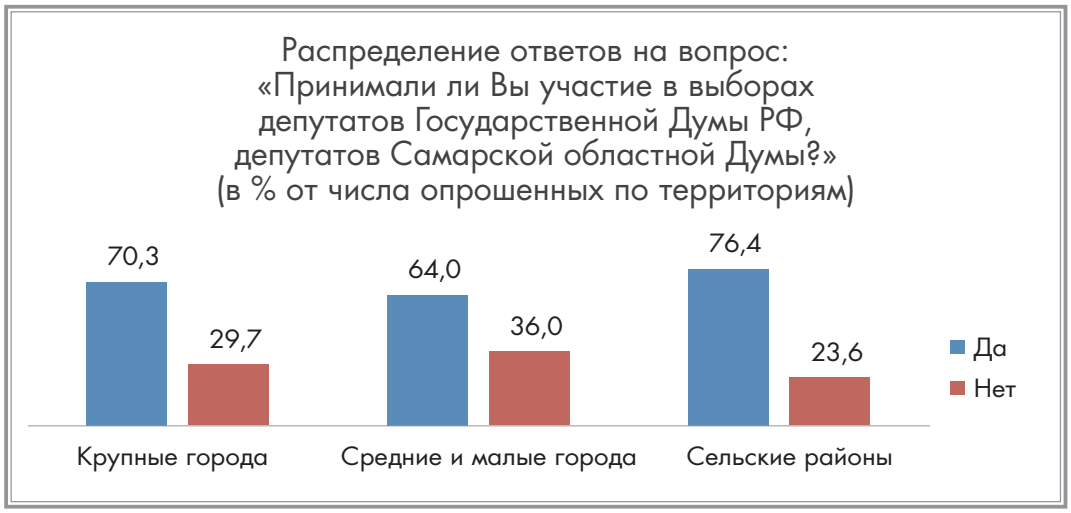


Диаграмма 2.2.4



Диаграмма 2.2.5

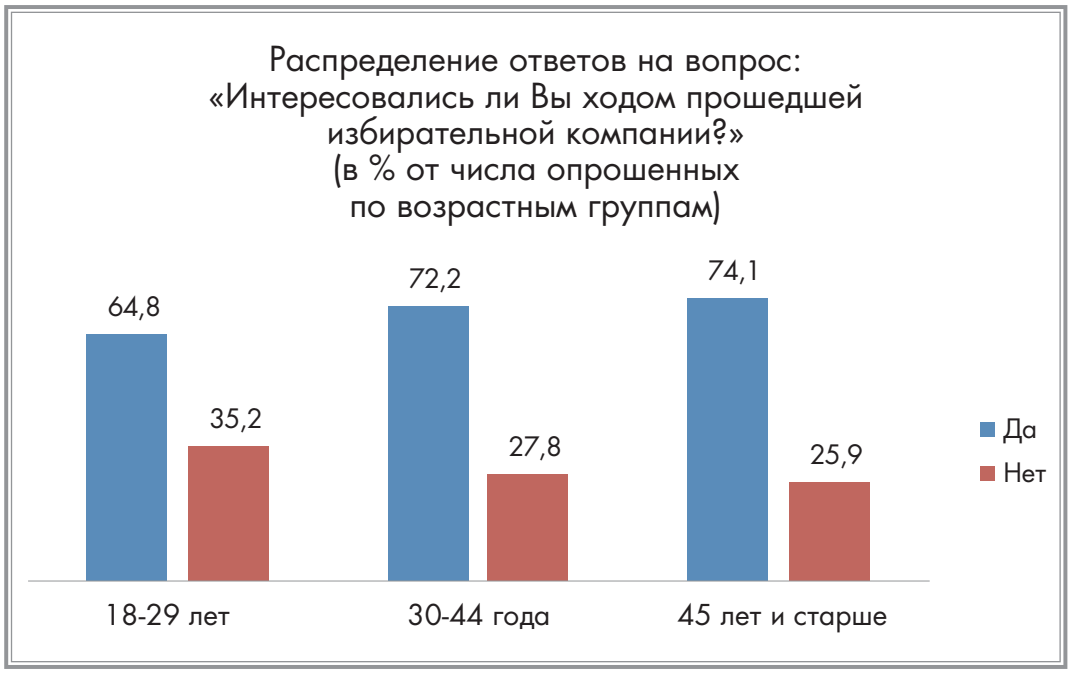


Диаграмма 2.2.6



Диаграмма 2.3.1.1



Диаграмма 2.3.1.2



Диаграмма 2.3.1.3

Распределение ответов на вопрос:
«Обращались ли Вы лично или Ваши дети в 2011 году в медицинские учреждения Вашего города (района, поселения)?»
(в % от числа опрошенных по гендерным группам)

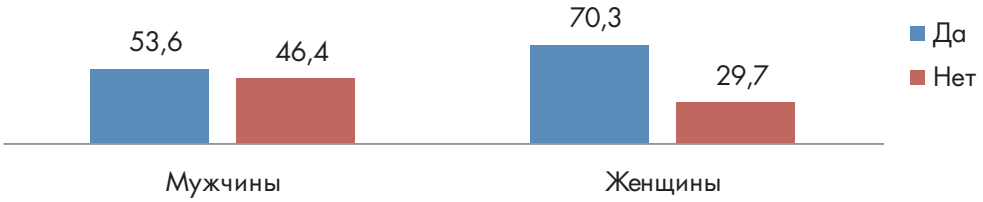


Диаграмма 2.3.1.4

Распределение ответов на вопрос:
«Как изменилось качество медицинских услуг в Вашем населённом пункте в 2011 году?»
(в % от числа опрошенных по территориям)

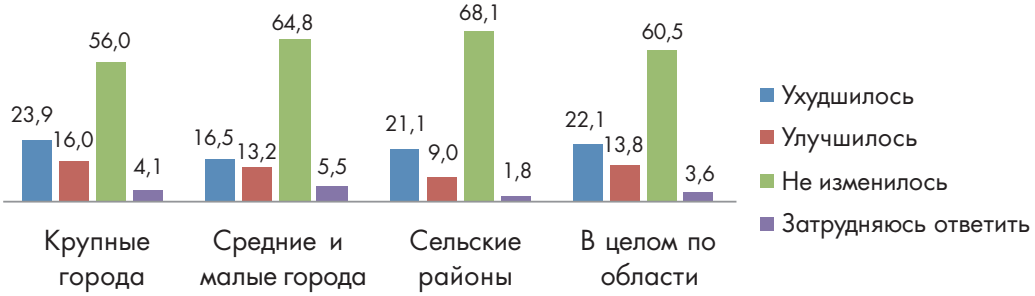


Диаграмма 2.3.1.5

Распределение ответов на вопрос: «Если говорить в целом, насколько Вы удовлетворены качеством медицинской помощи в Вашем населённом пункте в 2011 году?»
(в % от числа опрошенных по территориям)

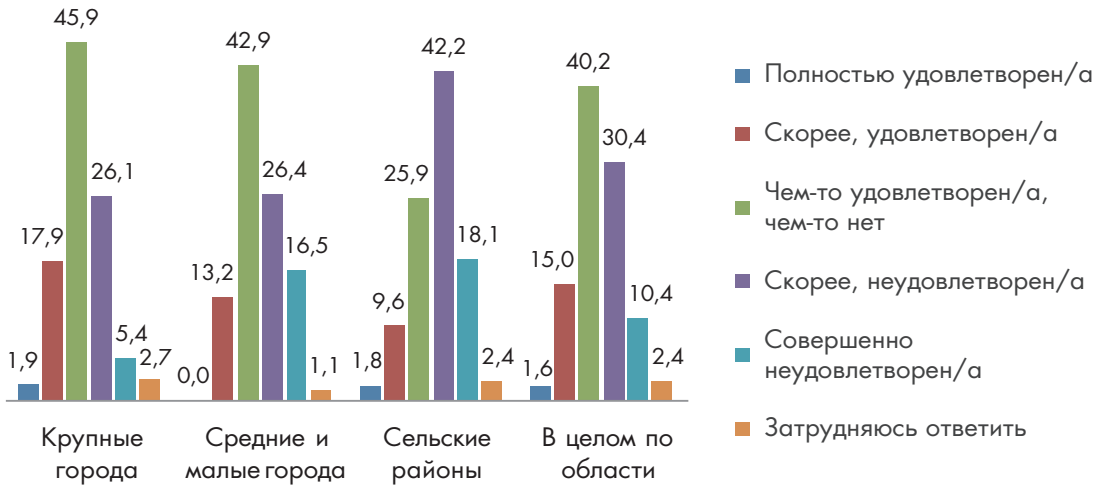


Диаграмма 2.3.1.6

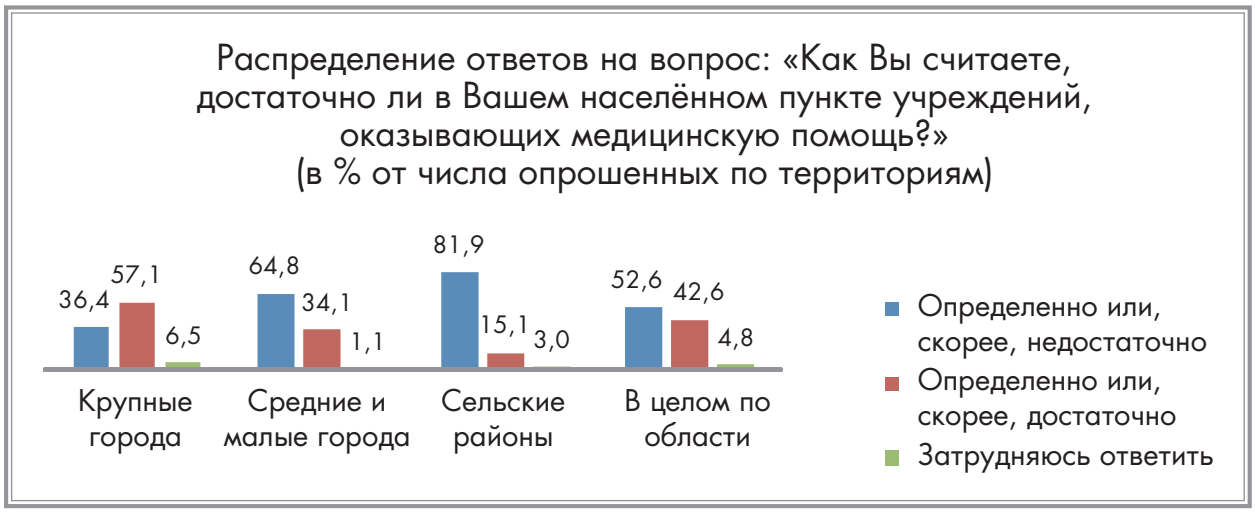


Диаграмма 2.4.1

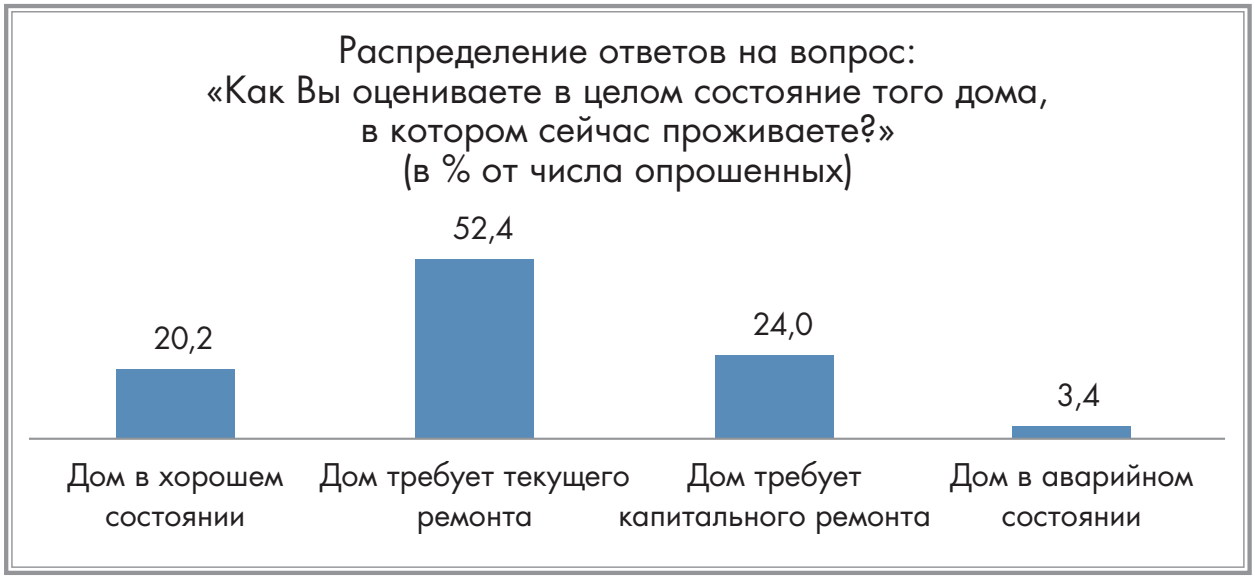


Диаграмма 2.4.2

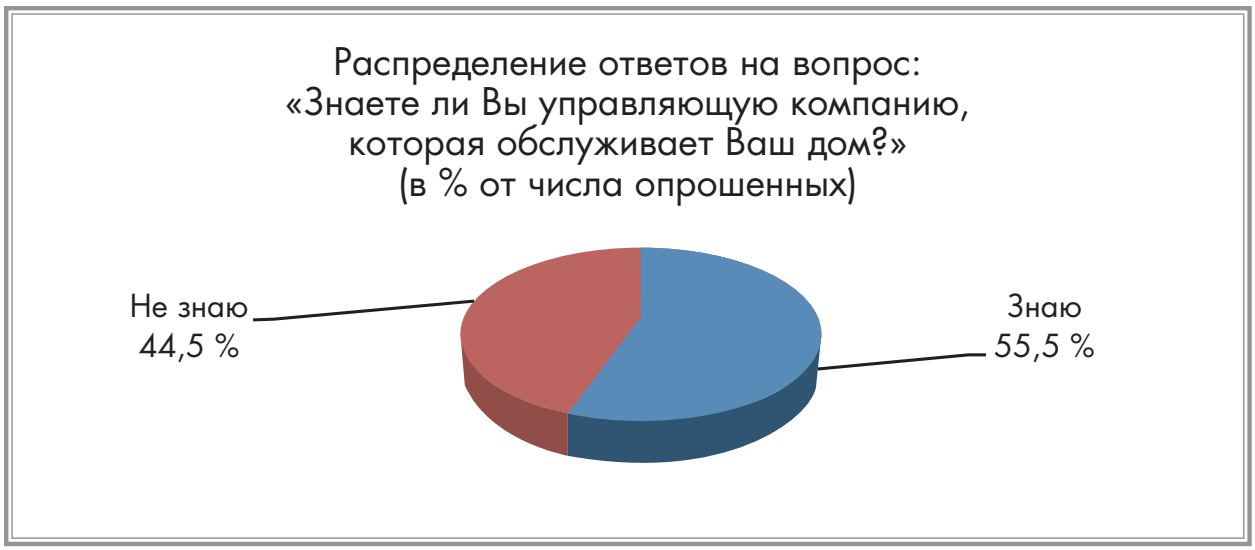


Диаграмма 2.4.3

Распределение ответов на вопрос:
«Отчитывается ли управляющая компания перед Вами о расходовании Ваших денег?»
(в % от числа опрошенных по территориям)

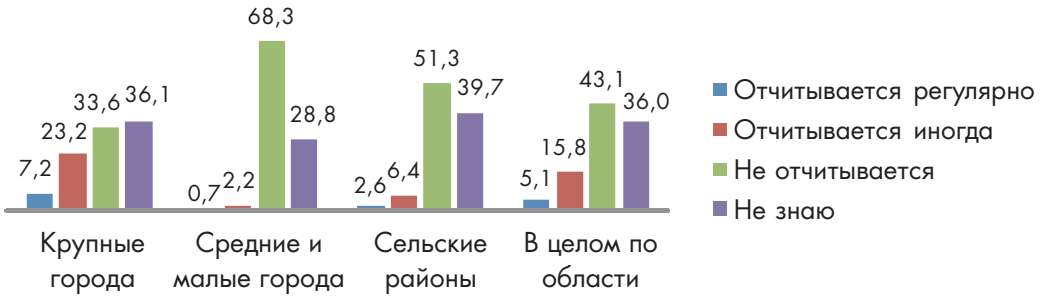


Диаграмма 2.4.4

Распределение ответов на вопрос:
«Как относятся к Вам сотрудники Вашей управляющей компании, когда Вы обращаетесь к нис в просьбой выполнить ту или иную работу по ремонту или по устранению неисправности?»
(в % от числа опрошенных)



Диаграмма 2.4.5

Распределение ответов на вопрос:
«Насколько в целом Вы удовлетворены работой Вашей управляющей компании?» (в % от числа опрошенных в зависимости от времени постройки дома)

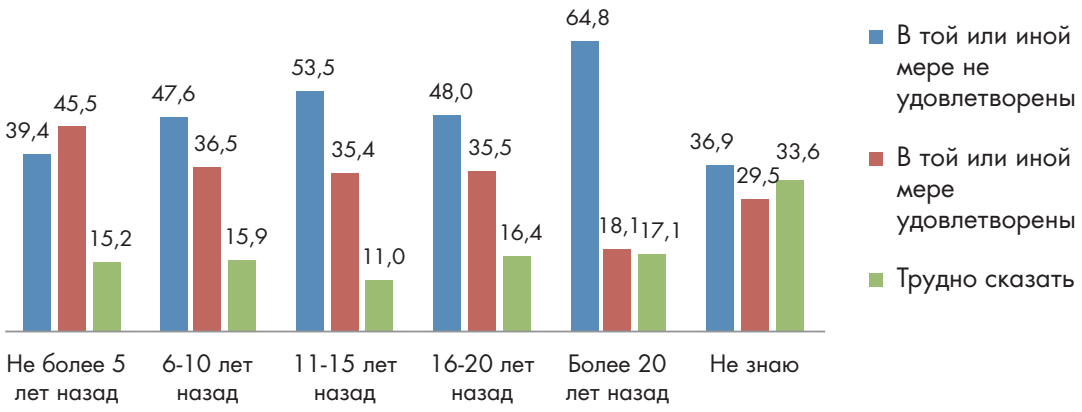


Диаграмма 2.4.6



Диаграмма 2.5.1



Диаграмма 2.5.2



Диаграмма 2.5.3

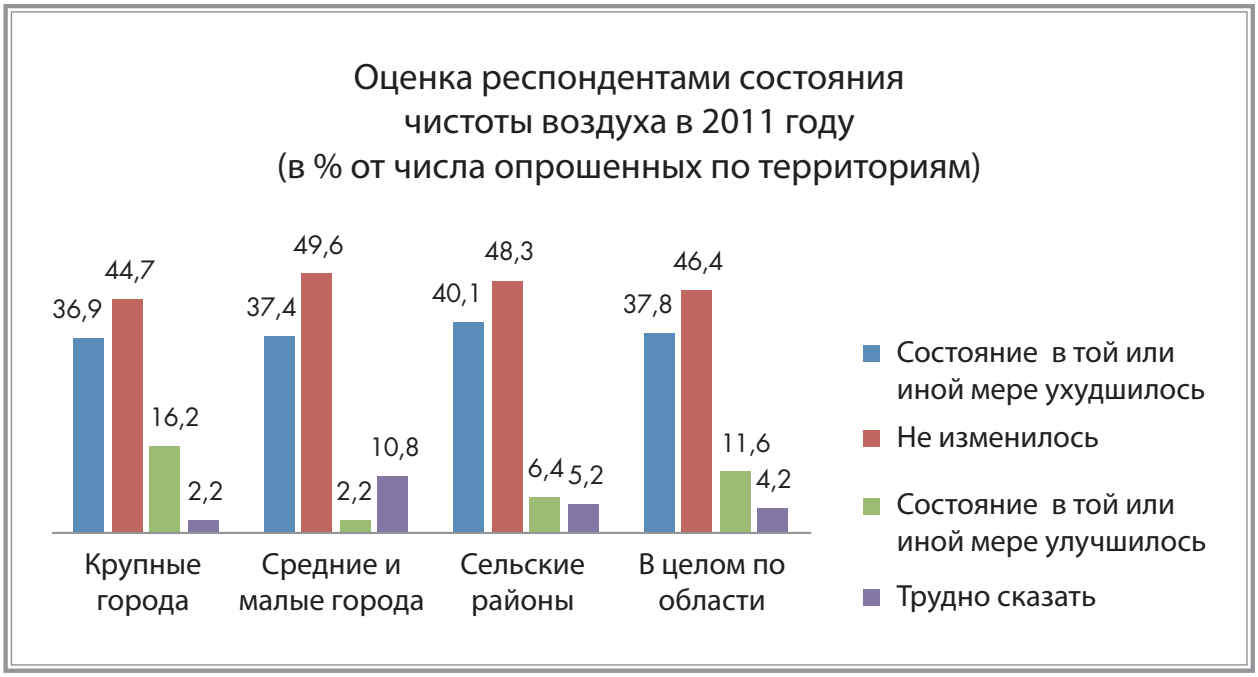


Диаграмма 2.5.4

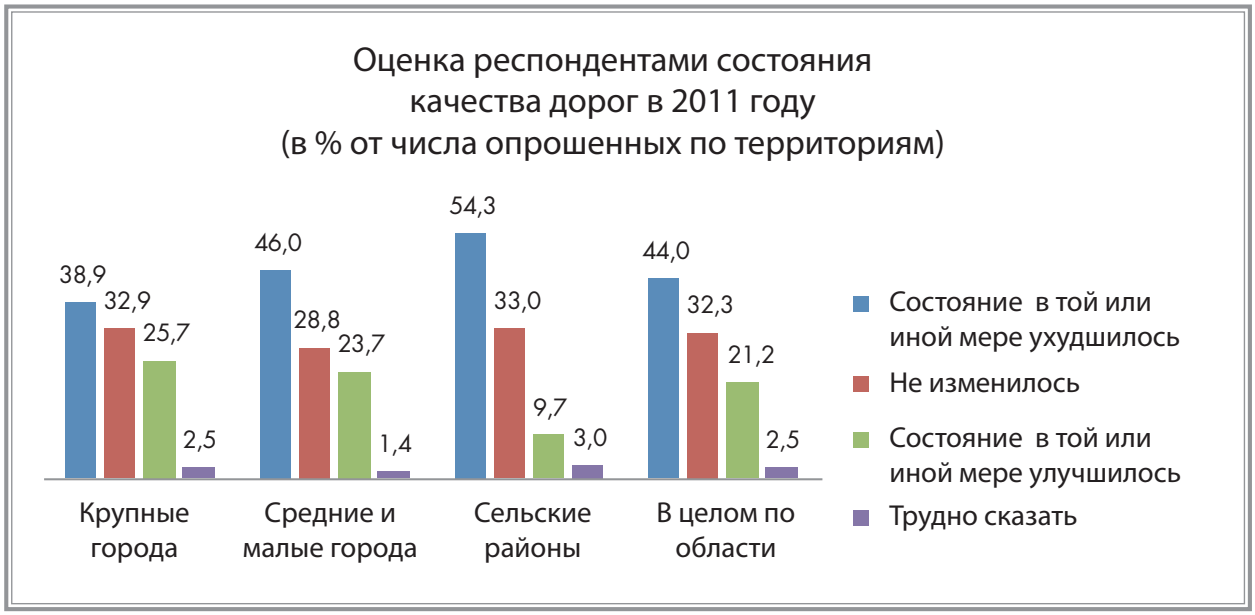


Диаграмма 2.5.5



Диаграмма 2.5.6



Диаграмма 2.5.7



Диаграмма 2.5.8

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, могут ли жители реально принимать участие в управлении застройкой и реконструкцией своего населенного пункта?»
(в % от числа опрошенных)

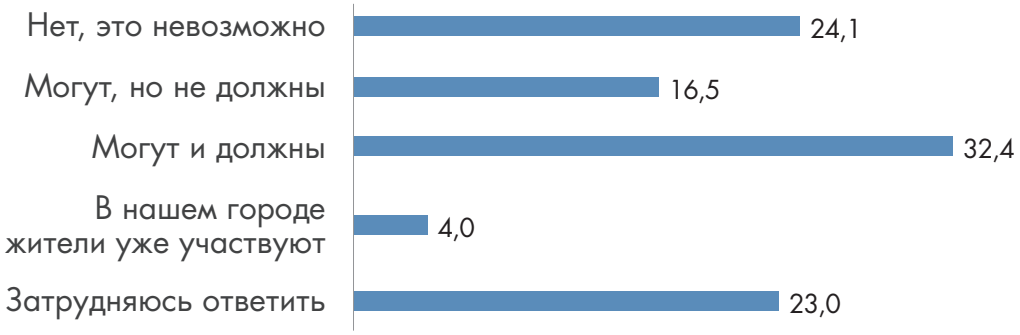


Диаграмма 2.5.9

Распределение ответов на вопрос:
«Готовы ли Вы принять участие в обсуждении планов застройки и реконструкции пространства Вашего населенного пункта?»
(в % от числа опрошенных по территориям)

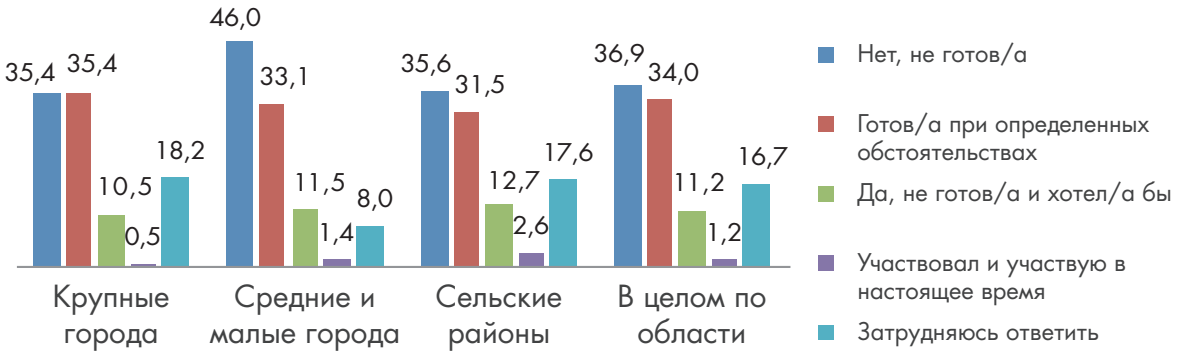


Диаграмма 2.5.10

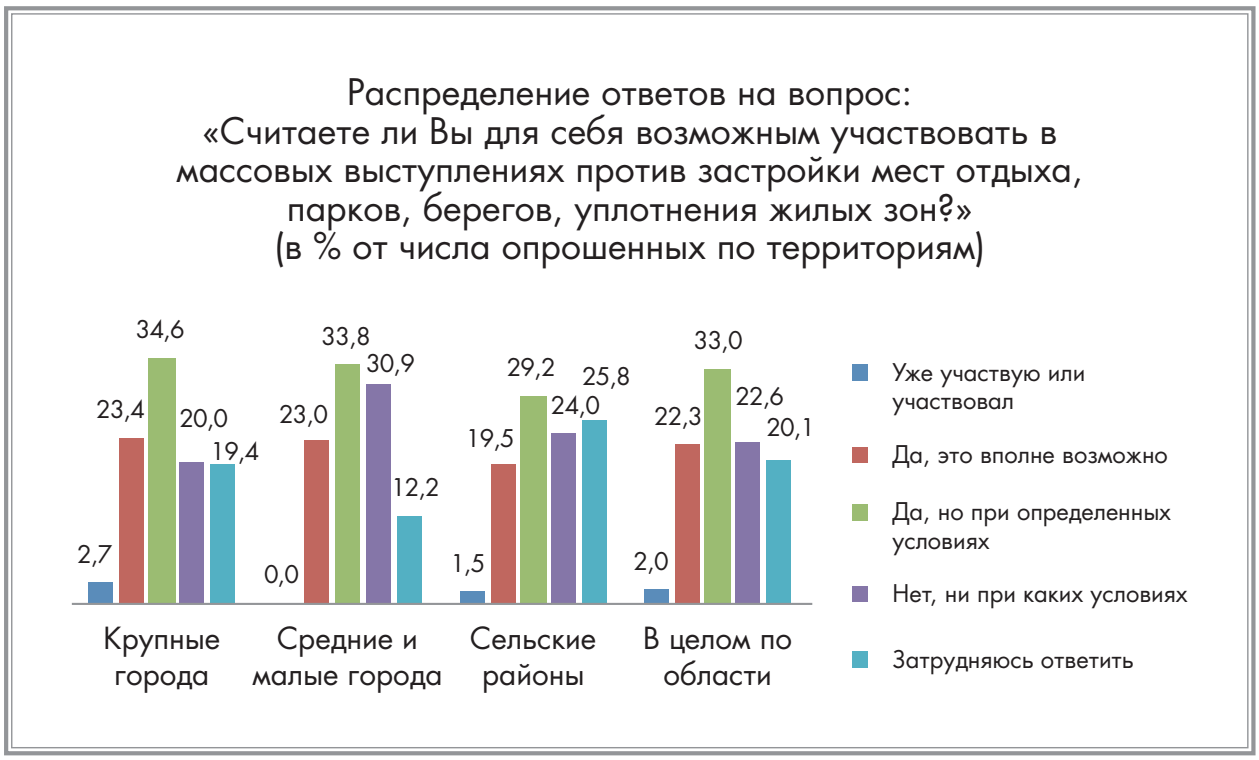


Диаграмма 2.5.11



ГЛАВА 3. АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДИАЛОГ, СОТРУДНИЧЕСТВО И КОНТРОЛЬ

3.1. Современное положение социально ориентированных НКО в Самарской области: основные приоритеты деятельности и проблемы развития

3.1.1. Социально ориентированные НКО в Самарской области: правовой статус и количественная структура

Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»[36] (далее – «Федеральный закон») впервые вводит такое понятие как «социально ориентированные некоммерческие организации». Для того чтобы деятельность некоммерческих организаций признавалась социально ориентированной, она должна быть направлена на:

- решение социальных проблем. Термин «социальные проблемы» не определен в российском законодательстве. Под термином «социальные проблемы» в данном контексте можно понимать обстоятельства, которые негативно влияют на жизнедеятельность человека или сообщества[37];

- развитие гражданского общества в России. Под термином «гражданское общество», который также законодательно не определен, в теории конституционного права понимается совокупность отношений в экономике, культуре и других сферах, развивающихся в рамках демократического общества независимо, автономно от государства[38];

- иную деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в Российской Федерации, а именно те виды деятельности, которые предусмотрены статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[39] (см. комментарий к части 4 статьи 1).

Социально ориентированными некоммерческими организациями могут признаваться некоммерческие организации, созданные в форме общественных объединений или ре-

36 Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

37 Оксфордский толковый словарь английского языка, М., 2008.

38 Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. А. Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2007.

39 Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

лигиозных организаций, общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, фондов, некоммерческих партнерств, учреждений, частных учреждений, автономных некоммерческих организаций, ассоциаций и союзов. При этом не могут быть признаны социально ориентированными некоммерческие организации, созданные в форме государственных корпораций, государственных компаний и общественных объединений, являющихся политическими партиями.

По организационно-правовой форме к социально ориентированным некоммерческим организациям относятся 94 % зарегистрированных НКО в Самарской области (около 5300 организаций). К числу действующих, с учетом данных о предоставлении отчетности в регистрирующий орган, можно отнести не менее 4100 организаций (78 % НКО).

По организационно-правовым формам среди НКО преобладают общественные объединения граждан (общественные организации, общественные движения, общественные фонды и учреждения), которые составляют 34 % всех зарегистрированных социально ориентированных НКО; негосударственные некоммерческие организации (некоммерческие учреждения, некоммерческие и благотворительные фонды, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства и ассоциации (союзы) юридических лиц) составляют 33 %; профсоюзы – 13 %, религиозные организации – 10 %, территориальные общественные самоуправления – 2 %, другие организационно-правовые формы – 7 %.

Территориальное распределение социально ориентированных НКО в Самарской области традиционно для Российской Федерации: подавляющее большинство зарегистрированы в областном центре и втором по величине городе – Тольятти (74 %), на долю остальных 8 городов области приходится 11 %, а на территории 27 сельских районов зарегистрированы 15 % НКО (при этом значительную их часть составляют местные отделения региональных организаций инвалидов различных категорий и ветеранов).

В группе социально ориентированных НКО в Самарской области, учтенных в ведомственном реестре Управления министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области, 32 % составляют религиозные организации, профсоюзы и органы территориального общественного самоуправления, в уставных документах которых стандартно отражены такие виды социально ориентированной деятельности, как благотворительная деятельность и деятельность, направленная на решение социальных проблем и социальную поддержку и защиту граждан.

Среди социально ориентированных НКО других организационно-правовых форм 15 % имеют выраженную целевую группу и 31 % – конкретное направление деятельности, в явном виде отраженное в наименовании организации и в уставе. Содержание деятельности 22 % НКО без специальных исследований сегодня определить невозможно.

По целевым группам доминируют организации, ориентированные на поддержку инвалидов разных возрастов (36 %), детские и молодежные объединения и организации в поддержку детей и молодежи (34 %), объединения ветеранов и пенсионеров различных категорий (12 %). Заметно активизировавшиеся в последнее время общества и клубы охотников и рыболовов составляют всего 6 %, как и национально-культурные объединения. Женские объединения и организации, ориентированные на поддержку женщин и семьи, составляют чуть более 4 %. Объединения автомобилистов и автолюбителей, ярко демонстрирующие свою деятельность в Москве и ряде региональных центров, составляют 3 % в данной группе (или 0,39 % от всех зарегистрированных социально ориентированных НКО региона).

Среди социально ориентированных НКО с выраженным направлением деятельности преобладают негосударственные образовательные учреждения и организации, ориенти-

рованные на развитие образования и науки – 28 %; спортивные объединения и организации, деятельность которых направлена на развитие спорта и физической культуры – 23 %. Другие направления социально ориентированной деятельности представлены гораздо меньшим количеством социально ориентированных НКО: в области культуры, истории и искусства работают 11 %; защиты прав человека (включая права потребителей, вкладчиков, дольщиков и т. п.) – 5 % (без учета адвокатских бюро); охраны природы и решения экологических проблем – 2 %.

Более 65 % социально ориентированных НКО (2700 организаций) имеют основной целью деятельности предоставление услуг и пособий гражданам (т.е. относятся к категории некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства).

Социально ориентированные НКО в Самарской области являются организациями немногочисленными – до 100 членов объединяют более 50 % организаций. Более многочисленные организации, как правило – членские, в которых небольшой штат постоянных сотрудников и несколько десятков добровольцев постоянно занимаются привлечением ресурсов для оказания помощи и поддержки большинству членов – благополучателей.

В августе 2011 года Минэкономразвития России организовало конкурс «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». Регионы, утвердившие свои программы поддержки НКО, могли подать заявки на него и получить ассигнования федерального бюджета на их реализацию. Участие в конкурсе приняли 49 субъектов РФ. При рассмотрении заявок учитывались такие параметры, как численность населения в регионе и работников, занятых в НКО, а также размер софинансирования мероприятий из бюджета субъекта РФ. Заявка Самарской области максимально соответствовала установленным требованиям. В регионе выстроена эффективная система взаимодействия с институтами гражданского общества. Кроме того, в 2011 – 2012 гг. на реализацию программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в бюджете Самарской области предусмотрено 601 млн. 663,2 тыс. рублей, из них почти 300 млн. рублей было выделено в 2011 году.

В соответствии с условиями конкурса средства в рамках реализации программы будут направлены на:

- профилактику социального сиротства, поддержку материнства и детства,

- повышение качества жизни людей пожилого возраста,

- социальную адаптацию инвалидов и их семей,

- оказание юридической помощи на безвозмездной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения,

- деятельность в области профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан,

- благотворительную деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчеству,

- иные мероприятия, направленные на развитие гражданского общества в Самарской области.

В конце 2011 года Самарская область вошла в число регионов-победителей конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих

организаций (НКО)[40]. Правительством Российской Федерации было принято распоряжение, согласно которому между регионами распределены субсидии на сумму 600 млн руб. на развитие гражданского общества. По итогам конкурса Самарская область заняла первую строчку рейтинга, набрав наибольшее количество баллов – 76,7.

Координационный совет по господдержке социально ориентированных НКО определил размеры предоставляемых в 2012 году субсидий. Одну из самых крупных субсидий – 23 млн. 420 тыс. рублей – получит Самарская область.

Тем не менее, существует и ряд факторов, которые тормозят развитие социально ориентированных НКО. Среди этих факторов необходимо выделить следующие:

- незначительное число социально ориентированных НКО, зарегистрированных в малых городских округах и муниципальных районах, их малочисленность и ограниченность возможностей доступа к внебюджетным источникам финансирования деятельности не позволяют местным организациям оказывать какое-то заметное влияние на устойчивое развитие территорий;
- слабо обеспечены деятельностью социально ориентированных НКО такие социальные сферы, как здравоохранение и социальная защита граждан (социальные услуги), поддержка женщин и семьи; культура; охрана природы и решение экологических проблем; защита прав человека;
- низкая обеспеченность кадрами и незначительные объемы привлекаемых средств НКО, обслуживающих домашние хозяйства, не позволяют им существенно влиять на восполнение дефицита услуг для граждан, тем более выступать конкурентами в предоставлении услуг бюджетным учреждениям и коммерческим фирмам.

Во многом для преодоления отмеченных факторов была разработана и принята Областная Программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Самарской области на 2011 – 2012 гг.

3.1.2. Основные формы поддержки социально ориентированных НКО в Самарской области

Программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Самарской области на 2011 – 2012 гг. была утверждена распоряжением Правительства Самарской области от 21.10.2011 г. № 311-р в соответствии со статьями 31 и 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».

Целью Программы является повышение устойчивости и эффективности деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в решении социальных проблем и развитии гражданского общества в Самарской области. При этом в задачи реализации программы входит:

- создание условий для развития социально ориентированных некоммерческих организаций;
- обеспечение информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;

40 По данным портала: http://www.adm.samara.ru/news/news_site/02.12.2011/65144/

- обеспечение консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- развитие механизмов участия социально ориентированных некоммерческих организаций в реализации государственной политики в социальной сфере;
- обеспечение мер, стимулирующих поддержку деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, и участие в ней граждан и юридических лиц;
- обеспечение поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций на местном уровне;
- мониторинг и анализ эффективности деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

В Самарской области регулярная государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительности и добровольчества осуществляется в соответствии с региональными нормативными правовыми актами:

- Законы Самарской области «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Самарской области» (1998), «О благотворительной деятельности в Самарской области» (1999), «Об общественной палате Самарской области» (2008);

- Концепция партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества (2003).

Доля средств бюджета Самарской области, направляемых на государственную финансовую поддержку деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, постоянно растет и по состоянию на конец сентября 2011 года составляет 0,86 %. Субсидии некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, предоставляют 7 главных распорядителей бюджетных средств: министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области; министерство здравоохранения и социального развития Самарской области; министерство образования и науки Самарской области; министерство культуры Самарской области; министерство спорта, туризма и молодежной политики Самарской области; департамент управления делами Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области; департамент информационных технологий и связи Самарской области. В 2010 году субсидии из областного бюджета получили 183 некоммерческие организации.

В настоящее время имущественная поддержка социально ориентированных НКО осуществляется, в первую очередь, путем предоставления в пользование государственного имущества – помещений под офисы, возможности пользования офисным оборудованием и средствами коммуникации на базе государственного учреждения Самарской области «Дом дружбы народов» (46 НКО на постоянной основе и более 100 организаций – для проведения мероприятий) и 23 домов молодежных организаций в муниципальных образованиях (370 молодежных объединений). В перспективе подобная форма поддержки социально ориентированных НКО сохранится и будет включать в себя передачу в пользование нежилых помещений на долгосрочной (для размещения офиса) или краткосрочной (для проведения отдельных мероприятий) основе безвозмездно или по льготным ставкам арендной платы; обеспечение функционирования государственного учреждения Самарской области «Дом дружбы народов» и домов молодежных организаций в качестве специализированных ресурсных центров для социально ориентированных НКО.

Предоставление информационной поддержки предусматривает пропаганду и популяризацию деятельности НКО, благотворительной деятельности и добровольчества через освещение на официальных сайтах органов исполнительной власти, в средствах массовой информации; предоставление субсидий НКО на создание и развитие системы информационно-образовательных ресурсов в сети Интернет; предоставление государственной информационно-телекоммуникационной сети Самарской области для видеоконференций, дистанционных обучающих курсов и других мероприятий НКО безвозмездно или на льготных условиях; поощрение и повышение квалификации журналистов, освещающих деятельность социально ориентированных НКО, благотворительную деятельность и добровольчество; содействие развитию социальной рекламы по приоритетным для развития НКО темам. В настоящее время информационная поддержка социально ориентированных НКО уже включает в себя подготовку и трансляцию циклов областных телевизионных программ по вопросам развития гражданского общества, публикацию материалов о деятельности НКО в национальных периодических изданиях; издание информационных справочников о некоммерческих, религиозных и благотворительных организациях в Самарской области; проведение конкурса журналистских работ о деятельности некоммерческих организаций и др. В этих же целях работает портал ГКУ «Дом дружбы народов», сайт и «Вестник» Общественной палаты Самарской области.

Консультационная поддержка, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных НКО осуществляется специалистами органов исполнительной и законодательной власти Самарской области по таким темам, как основы законотворческой деятельности, развитие общественных совещательных структур при органах власти. Квалифицированные консультанты со стороны органов государственной власти периодически обучают руководителей и активистов НКО основам социального проектирования и организации деятельности, организации общественной экспертизы и общественного мониторинга целевых бюджетных программ. В рамках целевой программы поддержки СО НКО предусматриваются ежегодные конференции «Опыт и проблемы участия граждан в осуществлении местного самоуправления и развитии местного сообщества», организация и проведение форума добровольцев Самарской области, областной ярмарки социальных проектов и услуг НКО «Бизнес и НКО: от диалога к партнерству»; организацию «Школы НКО» по правовым, бухгалтерским, налоговым и иным вопросам деятельности НКО и предоставление субсидий НКО на возмещение затрат, связанных со стажировками и участием в общероссийских мероприятиях и мероприятиях в других субъектах Российской Федерации.

Программа ориентирована на привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций к реализации государственной политики в социальной сфере. Так, планируется поддержка деятельности постоянной рабочей группы с участием представителей социально ориентированных некоммерческих организаций по мониторингу исполнения и совершенствованию Закона Самарской области «О благотворительной деятельности в Самарской области», совершенствование законодательной базы и практики участия граждан в бюджетном процессе в Самарской области; совершенствование механизмов закупок работ (услуг) социально ориентированных НКО для государственных и муниципальных нужд и порядка предоставления субсидий социально ориентированным НКО – победителям конкурса социальных проектов. В рамках данного направления предполагается совершенствование деятельности Общественной палаты Самарской области, общественных совещательных структур при органах государственной власти и местного самоуправления Самарской области посредством организации конкурса «Лучший общественный совет», реализация консультационно-образовательной

программы по вопросам организации деятельности общественных совещательных структур, развития общественной экспертизы разрабатываемых проектов нормативных правовых актов Самарской области и общественного мониторинга их исполнения.

Важным направлением поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и участия в ней граждан и юридических лиц выступает размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Программа включает в себя организационно-техническую поддержку акции признания благотворительной деятельности «БлагоДарю!», ориентированной на содействие НКО в публичном выражении благодарности жертвователям на благие цели.

Для поддержки и развития добровольчества предполагается совершенствование механизмов поощрения активных добровольцев в рамках форума добровольцев и лучших руководителей и сотрудников НКО в рамках конкурса «Лучшая НКО Самарской области» (включая нормативно-правовое регулирование).

Поддержка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций на местном уровне предусматривает распространение лучшего опыта муниципальных образований по поддержке НКО, методическую поддержку органов местного самоуправления при разработке и реализации ими мер по поддержке НКО на территориях муниципальных образований, а также содействие повышению квалификации муниципальных служащих по вопросам поддержки НКО, благотворительности и добровольчества.

Еще одним направлением поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций выступает мониторинг и анализ эффективности деятельности СО НКО посредством проведения научно-исследовательских работ по проблемам деятельности и развития НКО, разработки системы финансовых, экономических, социальных показателей деятельности НКО и организации постоянного мониторинга и анализа уровня развития сектора НКО в Самарской области, регулярного сбора и анализа данных показателей результативности настоящей Программы.

В 2011 году в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях реализации постановления Правительства Самарской области от 27.10.2010 г. № 522 «Об утверждении Перечня мероприятий на 2011 год по реализации плана мероприятий по развитию информационного общества и формированию электронного правительства в Самарской области на 2010 – 2012 гг.» Правительство Самарской области утвердило порядок определения объема и предоставления в 2011 году субсидий некоммерческим организациям на создание системы информационно-просветительных ресурсов в сети Интернет. По результатам проведения конкурса проектов некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, по созданию системы информационно-просветительных ресурсов в сети Интернет победителями были признаны: Самарская областная благотворительная общественная организация Ассоциация «Социальная защита детей-инвалидов», Самарская региональная общественная организация «За информационное общество», Негосударственное образовательное учреждение «Учебный Центр экологии и безопасности жизнедеятельности», Частное учреждение «Центр социального партнёрства» Самарской региональной общественной организации, историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье», Общественная организация «Федерация детских организаций Самарской области», Самарская областная общественная организация «Просветительский клуб «Отеческие традиции».

Реализация всех перечисленных видов и форм поддержки будет способствовать наиболее полному и эффективному использованию возможностей социально ориентированных НКО в решении задач социального развития региона за счет наращивания потенциала некоммерческих организаций и обеспечения максимально эффективного его использования.

3.1.3. Пути оптимизации взаимодействия социально ориентированных НКО с властными структурами

Стратегически важным направлением развития НКО в целом и социально ориентированных НКО, в частности выступает организация регулярного взаимодействия органов власти, некоммерческих общественных организаций и бизнес-организаций. Оценка текущего состояния и видение перспектив взаимодействия было выявлено в ходе опроса представителей некоммерческого сектора[41]. Мнения экспертов относительно реализации поставленных перед Программой поддержки деятельности СО НКО разошлись. Одна группа экспертов считает, что государство реализует все предусмотренные формы поддержки НКО. Приведем некоторые цитаты:

- *«Информационная поддержка есть. Есть сайты, где периодически выставляется информация, о том, что происходит. Есть система государственных денег, ресурсов, в которых выставляются все» (Э1).*
- *«Не первый год выставляются на торги, и организации выигрывают, Самарский союз молодежи, федерация спортивного туризма выигрывала, мы в свое время тоже подавали заявки и выигрывали одно из мероприятий. А сейчас этот процесс будет еще больше, потому что многие средства, которые есть в агентстве по реализации молодежной политики, будут выставляться на розыгрыши, на котировки, на тендеры и так далее» (Э10).*
- *«Все они (формы поддержки) имеют какой-то эффект, все они являются формой поддержки НКО, и в Самарской области по самым разным направлениям поддержка НКО идёт давно и постоянно» (Э3).*

Один из экспертов подчеркнул, что грамотный руководитель должен быть информирован о возможных источниках финансирования, проводимых конкурсах и т.д., тогда у организации не будет необходимости искать поддержку:

- *«Что касается нашей сферы, то, конечно, мы знаем все меры поддержки, и мы их все используем. Моя задача как руководителя, оценив все возможные ресурсы, придумать что-то такое, чтобы все это слилось в одно единое и получился хороший, качественный результат. Для меня нет более важных или менее важных ресурсов, задача как управленца – сделать максимум для результата» (Э5).*

Другая часть экспертов, напротив, полагает, что НКО не имеют поддержки со стороны государства, предусмотренной в законах:

- *«А какие это меры-то? Широкие? Я про них и не знаю. Вы утверждаете, что существуют широкие формы поддержки. Неправильно сформулирован вопрос. Это не поддержка, это просто торги. Организация торгов, на конкурсной основе некоммерческие организации могут участвовать, правда, в некоторых случаях есть ограничения. Но, я не считаю, что это какая-то целенаправленная поддержка. И*

41 Исследования на тему «Социально-ориентированные НКО Самарской области в 2011 году: состояние, тенденции, перспективы» проводилось по заказу ДДН и Общественной палаты в 2011 году Объем выборки – 20 экспертов. Метод исследования – полуформализованное интервью.

при участии в этих торгах некоммерческие организации, как правило, заведомо поставлены в худшие условия» (Э2).

- *«Сейчас всё в частных руках. Мы идём, сами договариваемся, составляем договоры. Бизнесмены платят, а государство никаких мер не предпринимает. Никакого заказа не поступало. А какой заказ?» (Э7).*
- *«Я никаких мер вообще не знаю. Нет, если лет 13 назад мы ходили, просили по разным организациям, хотя нас знали в департаменте образования и культуры, то сейчас мы уже не ходим, не просим. Со стороны властных структур поддержки нет» (Э13).*

Сама постановка вопроса о поддержке НКО, по мнению экспертов, дискриминирует эти организации, поскольку подразумевает их слабость и невозможность самообеспечения:

- *«Само слово «поддержка», дает оттенок такого маркера слабости. Что общественная организация – это нечто слабое, требующее поддержки со стороны сильной власти. Мне это не кажется правильным на самом деле. Я бы ставила вопрос о том, что на сегодняшний день не о поддержке должна идти речь, а о создании равных условий для участия всех субъектов социально-экономического развития в этом самом развитии. Средства должны попадать тем организациям, которые конкурентны, которые устойчиво ведут эту деятельность, которые могут доказать ее эффективность и полезность для общества. И которые могут на равных конкурировать с теми же государственными, муниципальные учреждениями, которые подобные услуги оказывают. На равных состязаться. На сегодняшний момент этого нет» (Э2).*

Неэффективным воспринимается большинством экспертов диалог между некоммерческими организациями и властными структурами в рамках деятельности Общественной палаты Самарской области. Эксперты не видят пользы в работе этой структуры:

- *«Насколько я знаю, на региональном уровне взаимодействие есть. В городе, я не знаю. Но, я говорю, что это традиционные такие "собираловки", "совещаловки", в которых принимают участие, как правило, известные представители и доминирующую роль играют органы исполнительной и законодательной власти, потому что представители гражданского общества не могут выступать полноценными экспертами в выполнении своих обязанностей» (Э4).*
- *«Существует Общественная палата, правда не могу сказать, что она достаточно эффективная. Многие из вопросов инициативно поднимаются Общественной палатой, но, если они до этого не были согласованы с властями, то не получают своего развития. Уровень взаимодействия есть в первую очередь с властями областными. С руководителями города – пока не очень активно. Они постоянно принимают решения, но это абсолютно незаметно» (Э11).*

В то же время другая группа экспертов положительно характеризует работу Общественной палаты Самарской области как площадки взаимодействия власти и НКО, обращая внимание на то, что в палате могут встречаться заинтересованные общественные деятели – лидеры НКО, представители министерств, от которых зависит решение определенной проблемы, представители разных территорий, бизнесмены и т.д.:

- *«…каждый вот проект, конкретная проблема социальная, она же решается на разных уровнях. И вот здесь Общественная палата стала таким перекрёстком дорог» (Э3).*

Положительный опыт взаимодействия сложился у ряда НКО с Общественным советом, созданным при Самарской губернской думе:

- *«Есть у нас Общественный совет при Самарской губернской думе. Вот это действующая система, которая не сломалась за последние годы. Там есть секты, есть рабочие комитеты, кто хочет использовать этот инструмент, те организации используют» (Э14).*

В целом эксперты неоднозначно оценивают поддержку НКО со стороны властей и эффективность взаимодействия органов власти и НКО в решении актуальных проблем. Одна группа экспертов считает, что государство и органы его власти не поддерживают НКО или только создают видимость такой поддержки и диалога с НКО, другая часть полагает, что государство выполняет свои обязанности, осуществляя все предусмотренные законом формы поддержки НКО, и организует с ними эффективный диалог. Эти противоположные мнения представлены практически равным числом экспертов с незначительным преобладанием негативно настроенных.

Особый интерес представляет информация о том, какие пути оптимизации взаимодействия НКО и власти видят эксперты некоммерческого сектора. Абсолютное большинство экспертов сошлись во мнении, что отношения между органами власти и НКО должны строиться на партнерских принципах, где участники занимают равные друг другу позиции:

- *«Важно вместе решать какую-то задачу: государство может одно, общественная организация может другое, бизнес может третье» (Э1).*
- *«Что касается самой лучшей поддержки – это совместная деятельность, выполнение проектов в рамках реального социального партнерства или того, что у нас более или менее сейчас прорабатывается как частный вариант – общественно-государственного партнерства, где стороны осознают общие цели, приходят к соглашению, как будут достигать, находят ресурсы. Это документировано, каждый разделяет ответственность, но и каждый разделяет результаты. Вот это будет совместная деятельность. Самый лучший вариант» (Э7).*
- *«Если проект совместный, то каждый партнер должен иметь возможность влиять на деятельность в рамках этого проекта» (Э12).*

Такое сотрудничество, по мнению ряда экспертов, должно начинаться с инициативы органов власти, которые должны поставить задачу перед общественными организациями или помогать решать уже поставленную общественной организацией проблему:

- *«Власть должна ставить задачи, те, которые ей нужны, если задачи совпадают, они имеют возможность сотрудничать с НКО» (Э12).*
- *«Вот существует музыкальная школа, государство говорит музыкальной школе: «Приготовьте нам столько–то учеников, которые должны поступить в музыкальное училище» и т. д. Т.е. это государственный заказ, а у нас общественных организаций, готовящих музыкантов, нет» (Э2).*
- *«Мы только хотим, чтобы власти нас слышали и подсказывали каналы, через которые мы можем решать наши проблемы» (Э11).*

Один из экспертов подробно описывает выгоды обеих сторон от сотрудничества:

- *«Власть отвечает за все, что происходит на территории. Огромное количество проблем, которые не может решить власть по ряду причин, могут решить общественные организации. Многие из этих проблем власть даже не осознает. Общественная организация для начала может их вербализовать, поставить эти проблемы. Это первое. Второе: многие задачи, которые стоят перед властью, могут решить общественные организации дешевле и эффективнее. Эффективное взаимодействие меж-*

ду властями и общественными структурами может служить вопросом социального лифта. Социальные лифты в России сейчас крайне слабы, и это могло бы способствовать решению этой проблемы. Четвертое – чисто психологическое. Активное участие граждан в решение социальных проблем, при поддержке государства, позволило постепенно избавляться от иждивенческой психологии» (Э8).

Эта позиция подчеркивает, что в ходе сотрудничества властей и НКО решаются не только заявленные и формализованные задачи, но и проблемы более широкого плана – активизации социальной мобильности, избавления от негативных черт менталитета, оптимизации расходования финансовых средств.

Равноправное сотрудничество, по мнению экспертов, предполагает, что государство не может вмешиваться в деятельность НКО по любому поводу, излишне жестко регулировать ее. Вмешательство в работу общественной организации возможно только в виде контроля над расходованием средств, которые государство выделило этой организации, а также по вопросам соблюдения законодательства – предоставление отчетности, уплата налогов:

- *«Вмешиваться не имеет права, анализировать должны только те члены, которые вступают перед ними, государство имеет право контролировать свои деньги и обязано это делать. Вот, если идет вливание собственных денег, за эти деньги государство имеет право спросить. Ни во что другое государство не имеет права вмешиваться» (Э8).*
- *«В деятельность вмешиваться не должны, это абсолютно не дело. Если организация не нарушает законы. Но не взаимодействовать власть с общественным сектором, тоже не может» (Э4).*
- *«Вмешиваться в деятельность социально ориентированных НКО власть не имеет права, даже по нашему существующему сейчас законодательству. Поэтому она права не имеет, хотя, конечно, периодически это делает, но делать этого не должна, это незаконно, и, по-хорошему, это должно пресекаться теми средствами, которые есть для пресечения запретной деятельности» (Э13).*

В то же время было высказано и другое мнение: вмешательство государства в работу общественных организаций необходимо для того, чтобы не допустить социально опасной деятельности:

- *«Вмешиваться в деятельность НКО власть, наверно, может, только с позиции старшего товарища. То есть, если власть видит и чувствует, что организацию занесло, и это напоминает какой-то бред и сектантство. Я бы на месте органов власти в деятельность таких организаций вмешивалась. Что касается молодежного сектора, то здесь необходимо вмешиваться, потому что молодежь может занести не туда, т. к она отличается такими эмоциональными веяниями» (Э17).*

Особняком стоит позиция одного из участников экспертного опроса, который полагает, что сегодня, когда НКО зависят от власти, ситуация противоположна той, которая должна быть в идеале:

- *«В идеале социально ориентированные некоммерческие организации должны самоорганизовываться, а органы исполнительной и законодательной власти должны испытывать страх перед ними, а не поддерживать» (Э19).*

Этот же эксперт считает, что главная задача НКО – контролировать власть, и у той не может быть заинтересованности в поддержке таких организаций.

Важным направлением взаимодействия выступает постоянное применение позитивных подкреплений: публикаций, награждений. Эти простые и не очень затратные действия положительно оцениваются представителями НКО:

- *«Есть организации, для которых очень важно получить грамоту по поводу или по случаю, то есть моральные, традиционные меры поддержки. Письма, грамоты, знаки различные. Организации, ее руководителям, ее представителям, ее членам. Для кого-то это важно, значит, это должно быть» (Э5).*
- *«Конечно, приятно, когда мы привозим с всероссийских фестивалей награды, привозим гранты и еще что-то. Но это в первую очередь нам надо. Нашему городу и нашим властям это почему-то не надо. Они как сквозь пальцы на это смотрят, если бы это им надо было, то они пошли бы по другому пути. Они выделили бы здание, сделали школу джазовую полностью, и мы гремели бы на всю Россию. Если бы это надо было власти» (Э11).*

Подводя итоги анализу взаимодействия органов власти и НКО, следует подчеркнуть, что реальное состояние этого взаимодействия оценивается экспертами противоречиво. Часть из них полагает, что такое сотрудничество налажено и хорошо работает, а другая часть – что это взаимодействие носит декоративный характер и не приносит необходимых результатов.

В отношении «идеала» сотрудничества государственных органов и некоммерческих общественных организаций наблюдается существенно большее единство мнений экспертов, которое кратко можно описать следующим образом: государство и некоммерческие организации должны сотрудничать в решении социальных проблем как равные партнеры, при этом следствием равенства является невмешательство государство в дела НКО, за исключением контроля над расходованием выделенных организациям государственных средств.

3.1.4. Необходимость реформирования законодательства и разработки региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО

Выше уже отмечалось, что эксперты называли несовершенство законодательства в качестве причины, препятствующей развитию социально ориентированных НКО. В связи с этим участникам опроса была предоставлена возможность выразить свое мнение о том, какие же изменения нужно (или не нужно) внести в законодательства и какие программы разработать на региональном и межмуниципальном уровнях, чтобы создать благоприятные условия деятельности НКО.

Прежде всего, выяснялось мнение экспертов о том, насколько адекватна формулировка «социально ориентированные НКО», содержащаяся в современном законодательстве. Абсолютное большинство экспертов выразили мнение, что эта формулировка расплывчата, неточна и не выполняет своей задачи – выделить особую группу из всех НКО, которая занимается социально ориентированной деятельностью. Ниже приведены цитаты из бесед с экспертами, подтверждающие эту позицию:

- *«Какую организацию общественную не назовешь социально ориентированной? Они все получаются такие. Что, футбольный клуб не социально ориентированный? Ориентированный. Или только считать организацию инвалидов социально ориентированной? Я считаю, что это неверно. У каждого свой интерес. Проблемы, вокруг которой объединяются люди, даже какие-то социологи, когда они объеди-*

няются, они объединяются для какого-то круга сообщества людей, и им не справится в одиночку, это их социум, это их проблема. Поэтому, я считаю, настолько искусственно созданная эта категория, но, увы, мы получили ее и будем под нее работать» (Э5).

- *«На мой взгляд, социально ориентированные практически все общественные организации, все подходят под это определение, поэтому я не считаю, что у нас много, много всего, а социально ориентированные выделяют в какую-то часть. На мой взгляд, социально ориентированные – это все общественные организации» (Э12).*
- *«Да, в законе сейчас фигурирует понятие социально ориентированные некоммерческие организации, но, на мой взгляд, пока само это понятие совершенно не проработано. Широкий замах, на самом деле, в определении, в направленности деятельности общественных организаций. По большому счету, если посмотреть, в соответствие с законом о некоммерческих организациях, то они практически все являются социально ориентированными, если вот такое широкое толкование использовать – нацеленное на решение тех или иных проблем. Потому, что у нас есть какие-то узко досуговые вещи, которые все равно могут быть социальными. Вот в нынешнем законе это не до конца проработано, оставляет очень много вопросов в практике исполнения этого закона. Потому что, на самом деле, под это определение можно практически всех подвести» (Э16).*

Таким образом, понятие «социально ориентированные некоммерческие организации» большинством экспертов воспринимается как формулировка, не меняющая ситуации. Эксперты не смогли выделить организации, занимающиеся деятельностью несоциального характера. Даже коммерческие организации проводят социально ориентированную деятельность – поддерживают своих работников, проводят для них различные мероприятия, разрабатывают так называемый «социальный пакет».

Только 2 эксперта отметили, что подобный статус действительно выделяет особую группу организаций. При этом социально ориентированная деятельность понималась экспертами как деятельность, полезная всему обществу, а не какой-то отдельной организации или человеку:

- *«Мне кажется адекватной эта формулировка. Потому что здесь как раз обращается внимание на нужды гражданского общества и на возможности самоорганизации граждан в целях решения этих конкретных проблем, в общем, наши организации этим как раз тоже занимаются» (Э3).*
- *«В то же время, есть достаточно большое количество организаций, которые ориентированы не на частный интерес самой организации или своих членов, а на решение общих социальных проблем. Социально-экономических, социально-экологических проблем. Это, конечно, достаточно расхожий штамп все-таки, проблем, связанных с детьми, инвалидами, безнадзорными и так далее» (Э10).*

Экспертам было предложено высказать свое мнение по поводу того, законодательством какого уровня – федерального или регионального – предпочтительнее регулировать деятельность НКО, а также о том, каким должно быть содержание программ поддержки НКО, разрабатываемых на местном уровне.

Общие принципы деятельности НКО должны быть заложены в федеральном законодательстве, которое должно предусматривать финансирование. Но часть финансирования

должна быть из регионального бюджета того региона, где находится организация. Она тоже платит налоги и может претендовать на их часть при распределении средств:

- *«На уровне региональных актов проблема серьезно не решится. Никто не разрешит большую часть бюджета передавать организациям, это должен быть стук сверху. Но отменить такую агрегацию – кто является общественной организацией, а кто нет – и такую дискриминационную политику прекратить – на уровне региона это можно было бы сделать» (Э4).*

Кроме того, экспертами подчеркивается, что должны быть законодательные акты всех уровней, а не только федеральное законодательство:

- *«Конечно, они нужны на всех уровнях. Есть организации, которые работают на всероссийском уровне, их и надо поддерживать на российском уровне. Есть организации, которые работают на областном уровне, их надо поддерживать на областном уровне. И есть локальные организации, которые нужно поддерживать на локальном уровне» (Э7).*

На вопрос о том, знают ли эксперты о разрабатывающейся региональной программе поддержки социально ориентированных НКО в Самарской области, а также о межмуниципальных программах, часть экспертов ответили, что ничего не знают об этом или же что работа не ведется:

- *«Ничего не ведется, единственное, что ведется, это региональная программа, никаких межрегиональных и межмуниципальных программ нет, и никто не ведет разработку» (Э10).*

Была высказана и критика по поводу неправильного подхода к разработке таких программ:

- *«К разработке программы, даже на стадии концепции программы, не привлекаются общественные организации, по крайней мере, мне это неизвестно, не владею информацией. Можно считать, что как минимум большинство руководителей общественных организаций не причастны. Поэтому возникают серьезные предпосылки, что такая программа опять готовится по-чиновничьи, будет и исполняться по-чиновничьи. Так что опасения такие есть» (Э1).*

Экспертами были внесены предложения по содержанию региональной программы поддержки социально ориентированных НКО. Так, один из экспертов полагает, что такая программа должна предусмотреть механизмы реализации федерального закона в регионе:

- *«Самое главное – введение региональных механизмов, которые будут разработаны совместно с НКО. Это должно быть для каждого министерства» (Э3).*

Значительная часть экспертов считают, что региональная программа должна выработать критерии, по которым отбираются НКО, нуждающиеся в поддержке, а для этого изучить как можно более подробно сектор некоммерческих организаций:

- *«Если закон принят, должен быть какой-то механизм для реализации. Конечно, они нужны. Проблема-то в чем: закон вот написали, поддержим социально ориентированные некоммерческие организации, а вообще хотелось бы сначала понять, что это такое, получше понять, оценить возможности сектора. Понять само слово, какие есть возможности, какой потенциал, какие проблемы, и, основываясь на этом, уже конкретно прописывать, какие организации должны поощряться за их деятельность. А то сначала объявили это название, без объяснения, и теперь все структуры на региональном и муниципальном уровнях ломают себе голову, что это такое.*

Какие это организации, что с ними делать, как с ним быть, и как это придумать, чтобы это работало. Существует такая опасность, что все это останется декларациями, если не будут предприняты серьезные попытки изучения некоммерческого сектора» (Э8).

- *«Безусловно, польза от этого должна быть. Но опять-таки, на кого в этой программе государство покажет пальцем? Программа должна быть ориентирована на те организации, которые решают важнейшие социальные задачи, потому что, на мой взгляд, сегодня у нас вопиющие социальные проблемы, и это, прежде всего, молодёжь» (Э2).*

Еще одно предложение экспертов состоит в том, что необходимо создать особый орган, чьей задачей бы являлось взаимодействие с НКО, оказание им консультаций, организация их взаимодействия, помощь с выделением помещений:

- *«Нам необходимо определить орган, который будет иметь полномочия, ресурсы, постоянно взаимодействовать с НКО. На стадии формирования НКО нужна поддержка, чтобы в режиме онлайн и могли задать вопросы, чтобы помогли реализовать эти задачи. Вот если эта программа предусмотрит организацию такого органа для поддержки НКО, это более чем достаточно. Тем более, было бы здорово, если бы НКО могли чаще встречаться. Потому что мы сейчас общаемся и встречаемся только с теми НКО, которые напрямую связаны или пересекаются с нашей деятельностью. Еще было бы здорово, если эта программа предусмотрела некое помещение по принципу бизнес-инкубатора, единое офисное здание. Вот если бы у нас появлялись такие хорошие здания, где НКО могли бы спокойно находиться и развиваться! Сегодня с помещениями очень трудно» (Э20).*

Таким образом, в ходе опроса были собраны мнения экспертов по поводу нововведений в законодательство, регламентирующее деятельность НКО, и их предложения по выработке местных региональных и межмуниципальных программ. Преобладающее мнение экспертов состоит в следующих положениях:

- выделять «социально ориентированные некоммерческие организации» нецелесообразно, поскольку все общественные организации социально ориентированы, так как решают проблемы тех или иных социальных групп;

- федеральное законодательство должно задавать самые общие рамки для деятельности НКО, например, предусматривать источники финансирования, процедуры регистрации и ликвидации, формы отчетности и т.д., а региональные законодательные акты конкретизировать механизмы взаимодействия власти и НКО;

- региональная программа поддержки НКО должна выработать критерии, по которым социально ориентированные НКО могут претендовать на определенную государственную помощь;

- должен быть предусмотрен конкретный орган и специалисты, взаимодействующие от лица государства с НКО, помогающие этим организациям вести деятельность и организовывать совместные встречи;

- необходимо создать ресурсные центры, в которых НКО оказывалась бы поддержка по различным направлениям (консультирование, повышение квалификации, анализ деятельности, прогнозирование развития);

- обеспечить проведение ежегодных мероприятий информационного, аналитического и консолидирующего характера;

- оказывать поддержку участия социально ориентированных НКО в мероприятиях различного уровня;

- целесообразно разработать методическое обеспечение для активистов-общественников.

3.2. Состояние и проблемы развития системы межсекторного социального партнерства в сфере благотворительной деятельности

3.2.1. Правовая основа деятельности благотворительных организаций в Самарской области

В Самарской Губернии действует закон «О благотворительной деятельности в Самарской области» № 18-ГД (далее – Закон), принятый Самарской Губернской Думой 27 апреля 1999 года. Проект закона был предложен Самарским областным отделением благотворительного общественного фонда «Российский фонд милосердия и здоровья», в его создании участвовало более 60 НКО, а пять лет назад по инициативе НКО в него опять были внесены изменения[42]. И, наконец, в декабре 2010 года (Закон Самарской области от 28 декабря 2010 года № 159-ГД) и в апреле 2011 года (Закон Самарской области от 05 апреля 2011 года № 23-ГДВ) в Закон были внесены знаковые поправки, позволившие отрегулировать вопрос предоставления паспорта благотворительной организации. Сегодня, согласно ч.1 ст. 7 этого Закона, организация, занимающаяся благотворительной деятельностью на территории Самарской области не менее трех лет, имеет право получить такой паспорт. Причем этот паспорт, согласно ч.3 ст. 8, дается сроком на 5 лет.

Вообще Закон был принят с целью регулирования отношений, связанных с предоставлением гражданам и (или) юридическим лицам, которые осуществляют благотворительную деятельность на территории Самарской области, определенных форм поддержки.

Согласно данным всероссийского исследования, в котором изучался опыт благотворительной деятельности и оценивалась эффективность регионального законодательства в сфере благотворительности, Самарская область занимает одну из лидирующих позиций. Положительно отзывались о законодательной основе своей деятельности эксперты из московских благотворительных организаций. Напротив, респонденты из других городов – Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга, Новосибирска – склонны к негативным оценкам: региональное законодательство отсутствует или находится еще в самом начале разработки[43].

Аргументом в пользу действующего Закона о благотворительной деятельности в Самарской области является тот факт, что он позволяет получить статус благотворительной организации, который освобождает от налога на имущество и налога на прибыль при зачислении налогов в областной бюджет.

Несмотря на существующее мнение (особенно распространенное среди представителей власти) о том, что данный закон является одним из самых лучших в Российской Федерации,

42 Пестрикова В. Так, может быть, отменить этот закон как неэффективный? // http://www.blagosamara.ru/urgent.php

43 «Законодательство о благотворительной деятельности в восприятии представителей власти и благотворительных организаций в российских регионах». Аналитический отчет по результатам социологического исследования, ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»). 2008.

следует признать его неидеальность. Закон действует не в полную силу, хотя меры по развитию благотворительности и добровольчества на территории Самарской области принимаются.

Главным объективным индикатором неэффективности Закона выступает отсутствие стремления у некоммерческих организаций получить статус благотворительной организации. Со слов представителя СРОО «ИЭКА» Валентины Пестриковой, в период с 2000 по 2007 гг. «заявления на получение статуса «Благотворительная организация Самарской области» подали чуть более 40 организаций, получили, а затем по прошествии трех лет подтвердили соответствующий статус – менее полутора десятков НКО». Таким образом, за последние годы не прибавилось ни одной организации, которая получила бы статус благотворительной, и даже сократилось количество тех, кто его имел. В итоге, по данным сайта Правительства Самарской области, В Самарской области зарегистрировано около 300 организаций, в наименовании которых есть слово «благотворительность», но только около 30 процентов действительно осуществляют эту деятельность. При этом на сегодняшний день паспорт имеют всего лишь около 10 организаций[44].

В этой связи своевременной и актуальной является инициатива Общественной палаты Самарской области по изданию Регионального бюллетеня «Благотворительные организации Самарской области», аккумулирующего информацию о некоммерческих организациях Самарской области, осуществляющих деятельность в сфере благотворительности. Собранные данные размещены в открытом доступе на сайте Общественной палаты Самарской области.

С правовой точки зрения несовершенство Закона связано со следующими его положениями. Во-первых, статус благотворительной организации дает ей право на получение налоговых льгот, установленных указанным Законом Самарской области, и только этих льгот (а именно, льгот по налогам, зачисляемым в региональный бюджет – льгота по налогу на имущество и снижение ставки по налогу на прибыль). В Законе не оговорены другие преимущества паспортизации и присвоения статуса на областном уровне, поэтому на присвоение статуса имеет смысл претендовать только организациям, имеющим намерение получить именно эту региональную льготу.

Во-вторых, в самой процедуре присвоения статуса не регламентированы и не предусмотрены последствия отказа от присвоения статуса (ст. 7 «Статус «Благотворительная организация в Самарской области»»). В отношении необходимого перечня документов отсутствует указание на механизм проверки недостоверных сведений, представленных организацией, претендующей на получение паспорта (ст. 9 «Порядок выдачи Паспорта и продления срока его действия»). В связи с этим необходим четкий перечень таких документов, чтобы не возникало недопонимания и бюрократии.

Существует мнение, что перечень документов надо расширить. В то же время представители НКО считают процедуру получения паспорта и без того сложной и длительной. И ужесточение формальных требований, оправданное с точки зрения строгого соответствия нормативным документам, в реальности создаст серьезные препоны развитию благотворительности.

Претензии со стороны потенциальных получателей статуса благотворителя вызывают сроки рассмотрения документов. Как отмечает член НП «Юристы за гражданское общество» А. Арсенихин, «принятие решения по результатам рассмотрения документов может составлять более 45 дней, указанных в Законе, т.к. в Законе не указано, какие это дни, календарные или рабочие. Кроме того, в Законе не предусмотрен порядок обжалования действий

44 Сайт Правительства Самарской области // http://www.adm.samara.ru/news/news_site/29.10.2010/54775/

(бездействий) служащих, проводящих обработку предоставленных документов»[45]. Кроме того, эти сроки рассмотрения документов вступают в противоречие с регламентированной периодичностью заседаний Благотворительного Совета. В Положении о Благотворительном совете, утвержденном Постановлением Губернатора Самарской области от 27.01.2000 г. № 23, установлено, что заседания Совета должны проводиться регулярно, не реже одного раза в три месяца (в реальности статистика заседаний отличается большей редкостью: заседания Благотворительного совета в среднем проводились 1 раз в 6,5 месяцев (за 7 лет – 13 заседаний))[46].

Соответственно, целесообразно ввести в Закон «О благотворительной деятельности в Самарской области» норму, закрепляющую периодичность проведения заседаний Благотворительного совета: «Не реже одного раза в три месяца, а при поступлении документов, срок рассмотрения которых составляет менее трех месяцев, в течение этого срока».

Третья группа претензий к региональному Закону о благотворительности связана с деятельностью Благотворительного Совета. Областной Благотворительный совет (положение о совете утверждено постановлением Губернатора Самарской области №23 от 27.01.2000 г.) является органом, обеспечивающим организацию выполнения законодательства о благотворительной деятельности на уровне Самарской области.

Декларируется, что Благотворительный Совет создан для поддержки благотворительной деятельности, осуществления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и благотворительных организаций (ст. 12 п.1 Закона). Однако ни в Законе, ни в Положении о Совете не регламентированы способы, с помощью которых данный Совет может организовывать взаимодействие органов местного самоуправления и благотворителей.

Безусловно, Благотворительный совет как инструмент осуществления взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и благотворительных организаций, в силу законодательно заложенных полномочий мог бы стать структурой, формирующей региональную политику в сфере благотворительности и координирующей усилия всех заинтересованных участников процесса. Однако этот орган не выполняет самой востребованной сегодня задачи – не вырабатывает стратегию развития благотворительности, воплощенную в конкретные документы. По большей части он ограничивается техническими вопросами присвоения статуса и продления действия паспорта благотворительной организации. Низкая периодичность заседаний, недостаточность организационных и финансовых ресурсов, позволяющих вести полноценный мониторинг ситуации для выработки принципиальных решений, дают основание говорить о том, что вопросы благотворительности до сих пор остаются на периферии внимания управленческой команды. При этом потенциал Благотворительного совета отнюдь не исчерпан. И при наличии политической воли он может стать эффективным инструментом развития благотворительности в регионе.

Необходимо изменить и порядок ротации членов Совета. В Законе не ограничен срок полномочий членов Благотворительного совета. Из этого следует, что члены Совета «несменяемы». В целях обновления его состава, вовлечения новых кадров от общественных организаций, коммерческих структур, а также органов государственной власти Самарской области полагаем необходимым закрепить в Законе ротацию членов Благотворительного совета.

---

45 Арсенихин А. Анализ Закона Самарской области «О благотворительной деятельности в Самарской области» от 24.05.1999 г. № 18-ГД // www.lawcs.ru/index.php?option=com_phocadownload...id.

46 Благотворительность как форма социальной ответственности бизнеса: Материалы II областной конференции (26 июня 2008 года) – Самара: РБФ «Самарская губерния», 2008. С.26-27.

Представляется, что в этом случае Благотворительный совет может стать органом реального трехстороннего социального партнерства, в силах которого придать новый импульс развитию благотворительности в Самарской области. Примечательно, что вывод о невысокой эффективности деятельности Областного благотворительного совета был озвучен сотрудником «Центра сравнительных исследований» М.В. Карелиной на конференции «Благотворительность как форма социальной ответственности бизнеса» еще в 2008 году. За 2,5 года ситуация в лучшую сторону практически не изменилась[47].

Таким образом, правовое поле региональной благотворительности продолжает формироваться.

28 октября 2010 года Правительством Самарской области совместно с комиссией Общественной палаты Самарской области по коммуникациям, информационной политике, вопросам развития гражданского общества и благотворительности был проведен круглый стол, в рамках которого обсуждались проблемы и перспективы развития благотворительности и добровольчества в регионе. Участниками круглого стола было принято решение рекомендовать Правительству Самарской области, Самарской Губернской Думе с участием Общественной палаты Самарской области и заинтересованных организаций сформировать рабочую группу для разработки региональных и муниципальных программ поддержки благотворительной деятельности и добровольчества. Муниципальным образованиям Самарской области было рекомендовано обеспечить развитие инфраструктуры содействия благотворительной и добровольческой деятельности граждан по месту жительства, которое может быть реализовано, в частности на базе организаций территориального общественного самоуправления[48].

В 2011 году Исследовательская группа «Свободное мнение» при поддержке Института общественного проектирования (г. Москва) и Общественной палаты Самарской области провела комплексное социологическое исследование на тему «Межсекторное взаимодействие в сфере благотворительности: текущее состояние, барьеры развития и пути оптимизации (на примере Самарской области)». Полученные в рамках исследования результаты позволили выделить следующие условия, оказывающие влияние на развитие благотворительности в нашем регионе в бизнес-среде – это условия внешней среды организации и внутриорганизационные условия.

Одно из внутриорганизационных условий ведения благотворительности бизнес-структурами состоит в том, что ее специфика определяется особенностями самой коммерческой организации. Так, содержание и направленность благотворительной деятельности компаний, являющихся частью транснациональных корпораций или более крупных организаций, во многом определяется включенностью данной организации в глобальную систему. Те компании, которые являются частью транснациональных корпораций или являются дочерними предприятиями крупных организаций, проводят ту политику благотворительности в регионах, которая заложена в основу их корпорации на глобальном уровне или на уровне головного предприятия:

> *«… компания американская …. Амвей России как часть глобального мира Амвей … Самара – это собственно, часть ООО Амвей Россия, поэтому, естественно, все глобальные акции, которые есть в Амвей Россия, мы поддерживаем» (Int_03_Sam_PD_01).*

47 Карелина М.В. Социальное партнерство. Материалы исследований //Благотворительность как форма социальной ответственности бизнеса: Материалы II областной конференции (26 июня 2008 г.) – Самара: РБФ «Самарская губерния», 2008. С.12.

48 Сайт Правительства Самарской области // http://www.adm.samara.ru/news/news_site/29.10.2010/54775/

При этом удовлетворяются, как правило, те заявки, которые идут от организаций или объединений, имеющих уже сложившуюся репутацию:

«Заявки от частных лиц, но мы, как правило, их не рассматриваем, потому что эти заявки требуют института подтверждения полностью запросов» (Int_03_Tog_GE_21).

Организации, которые не встроены в глобальную систему, зачастую осуществляют благотворительность на «полуформальном» или вообще неформальном уровне:

«… мы развиваем благотворительную деятельность, скажем так, в частном порядке…» (Int_03_SAm_KS_02).

Бизнес-структуры, хотя далеко не все, но слышали о Законе Самарской области «О благотворительной деятельности в Самарской области», однако его роль в их деятельности незначительна. Причины этому разные. Один из экспертов говорит о том, что сегодня налоговый кодекс является приоритетом, а не данный закон: «Это туз, который сверху лежит и все» (Int_03_Sam_AA_01) – другой эксперт указывает на то, что не всегда организации и фонды, которые работают в связке, предоставляют отчетность, из-за чего невозможно воспользоваться этой льготой, и, по мнению данного эксперта, «организации, которые пользуются этой льготой, однозначно тут же подвергаются налоговой проверке». Но вместе с тем эксперт считает, что *« …закон такой в Самарской области очень хороший. Больше такого нигде нету, насколько я знаю» (Int_03_Tog_GE_25).*

Напротив, представители НКО практически все знакомы с Законом о благотворительности Самарской области, поскольку именно им регулируется их деятельность, и некоторыми преимуществами они все же пользуются:

«Вот уже третий год подряд мы получаем субсидии от областной администрации на содержание помещений – плата за коммунальные услуги и т.п. И городская администрация нам выделила это помещение» (Int_02_Sam_OM_17).

Вместе с тем представители НКО говорят о том, что многое в реализации Закона зависит от чиновника, «какой у него настрой, какие убеждения, и самое главное – что он будет иметь».

Эксперты от НКО указывают, что в законодательстве о благотворительности часто звучит «может оказывать…. помощь, поддержку…» и признают, что «а может не оказывать. То есть опять все зависит от настроения чиновника». Среди экспертов от НКО есть и те, кто говорит о том, что закон хороший:

«Нерамочный, единственный закон, который имеет такое достаточно серьёзное применение… он единственный, который является системным законом и являющийся системным законом на территории региона», но «надо сначала всё сделать то, что согласно закону, то есть вот его как бы довести до логического свершения, то, что там заложено» (Int_02_Tol_NB_02).

В целом представители некоммерческих организаций, скорее, позитивно настроены в отношении перспектив закона о благотворительной деятельности. Вместе с тем они указывают на то, что законодательство плохо разработано по следующим вопросам: правовой защиты людей с нарушениями слуха, не разработаны вопросы их профессионального трудоустройства, защиты их трудовых прав, вопросы инклюзивного образования, нет конкретики в законе о некоммерческих организациях. Представители НКО, сотрудничая с законодательными органами, сами являются инициаторами некоторых законов:

«Мы продавили закон о создании доступной среды. По нашей инициативе в 2003 году был принят закон о квотировании рабочих мест» (Int_02_Sam_FS_02).

Для представителей органов власти характерен более высокий уровень информированности о правовой базе, регулирующей благотворительность, чем для экспертов других секторов. Они владеют информацией о нормативной базе, разработанной как на федеральном и областном, так и на городском уровнях. В частности, рассматривая особенности 94-го закона (Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»), представители власти говорят о том, что в последнее время на региональном уровне многие принятые нормативы начинают реализовываться. К числу таких нормативных документов относятся: 1) положение о предоставлении субсидий тем НКО, которые, взаимодействуя с администрацией, вошли в реестр таких НКО, 2) закон о целевом капитале благотворительных фондов («смысл целевого капитала только в одном: люди жертвуют не на какое-то мероприятие, не на помощь кому-то, а они жертвуют свои средства в создание целевого капитала, который размещается в финансовой организации, активно используется, да, а проценты с него идут на всё это хозяйство! То есть, ты вкладываешь один раз деньги на многие-многие годы» (Int_01_Sam_VB_02)), развитие фондов местного сообщества (как пример, фонд г. Тольятти).

Вместе с тем эксперты от власти понимают, что нужно продолжать работу в этом направлении, например, развивать систему именных благотворителей: «Внедрять в Самаре или области систему… вот как мы говорим, именных фондов, а именных благотворителей… Вот я деньги пожертвовал в определенный фонд, эти деньги мои, и мне выдают чековую книжку и каждому могу подписать и отдать именной чек» ('Int_01_Sam_VB_02').

В целом можно отметить, что, несмотря на сложности и отсутствие четкого нормативно-правового регулирования межсекторного взаимодействия, в регионе заложены основы правовой базы, характеризующие статус и условия деятельности организаций разных секторов, принципы взаимодействия между ними. Проведенный анализ законодательной базы, регулирующей межсекторное взаимодействие в регионе, показывает, что процесс ее формирования не завершен, находится в состоянии развития: приняты отдельные важные законы, регулирующие благотворительную деятельность, но большинство из продекларированных механизмов взаимодействия работают недостаточно эффективно.

3.2.2. Практики благотворительной деятельности и проблемы взаимодействия благотворительных организаций с органами власти и бизнесом

Идея благотворительности приобрела популярность и своеобразную «моду» и в бизнес-среде, и среди населения, и у представителей властных институций, но устойчиво сохраняется ряд проблем.

Согласно данным исследования «Третий сектор России: оценка влиятельности»[49], взаимоотношения между НКО, властью и бизнесом российские эксперты не оценивают как эффективные. Основным фактором, который затрудняет развитие межсекторных отношений в России, является влияние власти на выстраивание этих взаимоотношений. Власть, опасаясь негативных проявлений со стороны НКО («цветные революции», оппозиционные настроения в этом секторе, поддержка НКО зарубежными странами), оказывает определенное давление как на сами организации некоммерческого сектора, так и на бизнес-сообщество в плане его взаимодействия с НКО.

49 Проект «Третий сектор России: оценка влиятельности. ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»). 2007-2008 гг.

Данные исследования 2011 года показывают, что указанные проблемы имеют место быть, однако целесообразно говорить о вариативности практик межсекторного взаимодействия и, соответственно, о специфических проблемах, возникающих в рамках этих практик. Так, если говорить об инициировании партнерства, то здесь сложно выделить «универсального» инициатора (особенно когда оно осуществляется систематически): всё работает по налаженной схеме, сформировались сложившиеся договоренности. Например, эксперт от бизнеса говорит о следующем механизме сотрудничества с НКО:

«…идет совместная работа. И мы им свои рекомендации, чтобы мы хотели сделать, а они свои рекомендации нам предлагают, и на основании этого мы вырабатываем общий план работы на год… Есть те, кто занимается на заводе, определяют направление, цели и так далее, передают это в благотворительный фонд. А они нам уже подбирают программы и прописывают их, фактически они выполняют эту работу. А мы контролируем. Это очень удобно»(Int_03_Tog_GE_25).

В тех ситуациях, где сам механизм взаимодействия отсутствует, на НКО возложена непосильная ноша, согласно которой общественные организации должны отвечать и за привлечение, и за целевое использование средств от бизнеса и власти, и за освещение всей этой деятельности в СМИ. При этом указанные функции они должны воплощать на бесплатной основе. Вполне понятно, что эту ношу НКО не в состоянии реализовать с использованием собственных организационных и финансовых ресурсов.

Участие в различных конкурсах является важным механизмом межсекторного взаимодействия как для общественных, так и для коммерческих организаций. Однако об этом механизме упоминают далеко не все участники взаимодействия. Некоторые организации отказываются принимать в них участие, поскольку не видят для себя никаких выгод. Представители других указывают на трудности, возникающие в результате такого участия.

Общественные организации указывают на сложности использования грантовой поддержки со стороны государства. Они связаны, в первую очередь, с оформлением отчетности, так как на любой отчет нужно получить письмо-подтверждение о целевом использовании средств, иначе это может рассматриваться как «нецелевое использование средств – первое, уже статья, второе – вот это, значит, уже был не грант, а коммерческий договор, следовательно, вы должны налоги на него и так далее» (Int_02_Tol_NB_02).

Можно выделить следующие схемы взаимодействия основных агентов в поле благотворительности. В отношении взаимодействия с государственными структурами эксперты от бизнеса наряду с позитивной, чаще всего дают и негативную оценку, заключающуюся, прежде всего, в незначительной роли государственных структур в этом взаимодействии. Один из экспертов от бизнеса отметил:

«Надо, чтобы коммерческие организации не подменяли государственные дела» (Int_03_Tog_GE_31).

В одном из экспертных интервью взаимодействие обозначается как «благотворительный рэкет», когда госструктуры в добровольно-принудительном порядке заставляют участвовать бизнес в тех или иных мероприятиях, об этой же ситуации упоминает и представитель НКО, и, тем не менее, эту позицию нельзя считать распространенной. Если бизнес и помогает госструктурам, то, скорее, позиция эксперта от «Фиабанка» является показательной, отражающей мнение большинства представителей бизнеса: «Это просьба, нас не заставляют, это письма».

Вместе с тем один из экспертов от бизнеса высказал пожелание в отношении взаимодействия с госструктурами, касающееся того, что хорошо было бы местным властям оказывать помощь в виде тех или иных услуг тем организациям, которые занимаются благотво-

рительностью, например, в виде более частой уборки территории, на которой расположена компания (Int_03_Sam_AA_01).

В отличие от бизнеса, эксперты от НКО высказывают разные мнения по поводу взаимодействия с госструктурами. Есть те, кто считает, что отсутствует должная поддержка благотворительных организаций со стороны власти, и скорее всего, наоборот, благотворительные организации поддерживают у нас органы власти и занимаются теми вопросами, которыми должно заниматься государство, они также указывают на то, что огромные средства тратятся госструктурами неразумно: министерство закупает аппараты для бесплатного распространения очередникам… И часто – аппараты не очень подходят. Но ведь их нужно раздать. И раздают. И школа №4 (для глухих) – у них 80 % ребят не пользуются этими слуховыми аппаратами. Хотя они у всех есть (Int_02_Sam_OM_17).

Вместе с тем представители НКО рассказывают и о позитивных примерах взаимодействия с госструктурами, признавая его эффективным:

«Мы, можно сказать, чуть ли не дочерняя организация министерства здравоохранения. … у нас никогда нет никаких препятствий в плане отношений с Думой, когда нам нужно кого-то отметить, наградить какими-то дипломами, наградами, всегда в любой момент нам помогают» (Int_02_Sam_AkA_02).

В отношении взаимодействия с бизнесом эксперты от власти высказывают разные позиции. Есть эксперты, которые рассказывают о том, что они не обращались за помощью в проведении мероприятий к коммерческим структурам, поскольку средства уже были заложены в городском бюджете. В то же время есть эксперты, которые говорят, что без помощи бизнес-организаций вряд ли бы удалось проводить мероприятия. Эта группа экспертов указывает, что нужно отработать схему взаимодействия госструктур и бизнеса:

«Если сделать всю эту процедуру, узаконить ее, проработать, как может, например, структура властная обратиться за помощью к бизнесу, но так, чтобы это было всем понятно, прозрачно. И при этом, чтобы предприятия, не важно, или человека, их потом не замучили какими-то проверками» (Int_01_Vol_AA_10).

Представители власти описали уже существующие схемы взаимодействия с бизнесом и НКО. Во-первых, это схема, когда представители бизнеса приходят в администрацию, им рекомендуется в первую очередь НКО из реестра (список НКО, с которыми взаимодействует администрация). Далее бизнес и НКО взаимодействуют самостоятельно. Однако эксперт от власти признается: «Нельзя сказать, что это взаимодействие носит конкретный систематический характер, что мы им конкретно занимаемся – нет. Потому что, это все-таки дело не наше. И сегодня проще, поскольку существует фонд местного сообщества «Самарская губерния». Вот это взаимодействие на уровне фонда …» ('Int_01_Sam_VB_02').

Во-вторых, реализуется схема, согласно которой власть ставит задачу решения какой-либо социально значимой для города проблемы и выделяет средства. Впоследствии создается комиссия, которая оценивает заявки. Таким образом, организации могут подключиться к решению поставленных задач. Другой вариант – предоставление субсидий общественным организациям на проведение мероприятий к крупным памятным датам:

«Раньше власть выступала организаторами, а сейчас поменяли механизм: вы делаете – вы за него отвечаете, а мы будем Вас финансировать, причем не на 100 %, а частичное финансирование» (Int_01_Sam_VB_02).

Однако эту ситуацию можно рассматривать не только с точки зрения повышения активности НКО, но и как способ делегирования ответственности от власти к НКО. Вместе с тем

эксперты от власти признают, что повышение активности НКО напрямую связано с благоприятным инвестиционным климатом той или ной территории.

В-третьих, одна из наиболее оптимальных схем взаимодействия основных агентов в поле благотворительности была рассмотрена экспертом от Департамент социальной поддержки и защиты населения Администрации г.о. Самара:

> *«Данное партнерство возможно исключительно при одном условии: что общественная некоммерческая организация является его вдохновителем, организатором и постоянным двигателем этого партнерства, а ни власти и ни бизнесу, это, по большому счету, не надо…абсолютное большинство НКО к этому не готовы. Они готовы реализовывать какую-то часть деятельности при условии, что у них будут источники. Если есть такие целевые программы, которые предоставляют источники – они работают. Нет таких целевых программ и нет других источников – они не работают. И вот здесь сегодня мы видим необходимость создания фонда местного сообщества, который и будет как раз аккумулятором, двигателем взаимодействия через аккумулирование средств и распределение этих средств среди тех организаций, которые способны выступать на этом уровне для решения социальных задач. Вот если эта схема начинает срабатывать – тогда нормально» (Int_01_Sam_VB_02).*

Для построения конструктивного диалога необходимы совместные мероприятия, предполагающие участие не только представителей власти, НКО и бизнеса, но и средств массовой информации. Как совершенно справедливо отмечает эксперт от СМИ газеты «Волжская коммуна»:

> *«К СМИ имеет смысл подходить как к равноправным участникам диалога власть-бизнес-общество, поскольку они являются медийным бизнесом и точно так же как любая бизнес-структура в первую очередь ориентированы на рыночную успешность» (Int_04_Sam_AA_03).*

Таким образом, оптимальной можно считать ту схему взаимодействия, которая бы учитывала интересы каждого участника этого взаимодействия, однако несовместимость этих интересов порой очевидна, и пути поиска точек соприкосновения и моделей сотрудничества – одна из задач теории и практики благотворительности.

Проблемы и перспективы межсекторных взаимоотношений

Эксперты секторов – власти, НКО, бизнеса и СМИ – отмечают, что в настоящее время отсутствует адекватная концепция благотворительности, описывающая механизм взаимодействия ключевых агентов, работающих в сфере благотворительности. Бизнес-структуры в качестве таких агентов называют, прежде всего, государство (в лице местных органов власти) и СМИ. Среди всех секторов, включенных в благотворительность, именно бизнес-структуры высказываются более критично в отношении государственной власти, обозначая проблему пассивности, неповоротливости и излишней бюрократичности госструктур. Что же касается общественных организаций, то бизнес-структуры (за исключением, в основном, тех, что расположены в г. Тольятти) пока не готовы доверить им те средства, которые выделены их организацией на благотворительность.

Во-первых, в силу отсутствия необходимости содержать дополнительную структуру (по их мнению, лучше эти деньги направить собственно на благотворительность).

Во-вторых, в силу недоверия к их деятельности (неизвестно, дойдут ли средства до адресата).

В-третьих, компания может придерживаться позиции, что в сегодняшней ситуации схемы и программы оказания помощи, которые есть в компании, являются более эффективными, нежели те, что могут предложить отдельные региональные благотворительные фонды (сами организации могут контролировать этот процесс в большей степени, чем на сегодняшний момент это готовы гарантировать фонды):

«Мы компания достаточно большая, мы работаем по всей территории России. Какого-либо фонда, который бы смог работать с нами на всей территории России, я вот, например, просто не знаю» (Int_03_Kin_AA_05).

И, в-четвертых, на репутацию и имидж компании схема работы через благотворительный фонд не всегда работает.

«Работать через благотворительные фонды не всегда удобно. Потому что они берут определенный процент и часто в договорах они не прописывают такой пункт, что благополучатель не имеет права указывать Жигулевскую ГЭС в качестве дарителя. То есть если люди о чем-то говорят, что нам оказали помощь, то они уже упоминают не Жигулевскую ГЭС, а благотворительный фонд» (Int_03_MG_GE_02).

Совершенно иная ситуация в г. Тольятти. Здесь бизнес довольно тесно сотрудничает с различными фондами, прежде всего, с Тольяттинским благотворительным фондом, который является фондом российского уровня и представлен в т.ч. в Самаре фондом «Самарская губерния», также звучит Ротари-клуб, представлены и такие организации: «Независимость», «Новое поколение», городской благотворительный фонд «Духовное наследие», благотворительный именной фонд «Родина моя», некоммерческая организация «Открытая Альтернатива». И в целом здесь взаимодействие между бизнесом, СМИ и НКО осуществляется на более высоком уровне, чем на других территориях Самарской области. Это и создает более благоприятные условия для развития благотворительности. Однако некоторые эксперты от бизнеса в Тольятти отмечали, что хотелось бы видеть более сильную роль государства в этом взаимодействии, хотя определенное взаимодействие существует, в частности были обозначены мэрия и лесничество Тольятти как субъекты такого партнерства, однако выгоды от этого взаимодействия особой эксперты не видит» (Int_03_Tog_GE_24).

Сотрудничество с различными организациями, в т.ч. и другими НКО помогает работе благотворительных фондов. Однако в сотрудничестве с коммерческими организациями есть и сложности. Представители НКО отмечают, что меняется политика крупных бизнес-структур и им отказывают в помощи, к которой они «уже привыкли».

Одна из проблемных точек касается взаимодействия организаций со СМИ. Во-первых, это касается оплаты сюжетов по благотворительности. Во-вторых, по мнению СМИ, представители НКО зачастую не могут презентовать себя, например, не могут составить понятный пресс-релиз: не на «птичьем языке», а так, чтобы его можно было опубликовать. Представители НКО и власти выдвигают встречную претензию, говоря о том, что журналистам нужны только «жареные факты» или особые жизненные ситуации, а не рутина и повседневность. И это косвенно подтверждают сами представители СМИ:

«Всегда интереснее, когда благотворительные события связаны, они действительно резонансы, да? …в них участвуют какие-то знаковые персоны» (Int_04_Sam_AA_03).

Таким образом, можно сделать вывод, что отсутствует единое смысловое пространство у ключевых субъектов, включенных в проблематику благотворительности.

Одна из проблемных точек в рамках социального партнерства состоит в том, что его обеспечение не входит в должностные обязанности ни одного специалиста администрации.

Это дополнительная работа. То есть, по большому счету, этим может никто не заниматься. Многие эксперты, размышляя о том, что есть межсекторное партнерство, говорят об отсутствии такового.

'Int_03_Kin_AA_13': Рано еще говорить о социальном партнерстве. Ну пока я об этом не слышал, честно говоря, не видел конкретного.

'Int_03_Tog_GE_29': Сейчас я ничего не могу сказать, потому что мы как бы пока далеки до этого.

С одной стороны препятствием, а с другой – фактором развития благотворительности в нашем регионе является субъективный фактор. По мнению экспертов, все держится «на личных контактах» во взаимодействии между основными агентами, включенными в поле благотворительности. Благотворительность во многом зависит не столько от системы, сколько от усилий конкретных людей в НКО, бизнесе, СМИ, власти. Там, где удается договориться, там и есть результат. В качестве препятствия один из экспертов говорит, что: «Нет этого треугольника: бизнес-общество-власть» (Int_01_Sam_FS_01).

Нельзя не сказать и о целой группе объективных и субъективных факторов, которые сдерживают успешное функционирование НКО и специализированных фондов в сфере благотворительности:

- Благотворительные организации чаще всего испытывают кадровые проблемы, являющиеся следствием финансового дефицита. У НКО нет специалистов по фандрайзингу в силу того, что отсутствуют специализированные учреждения по фандрайзингу.
- Юридические проблемы НКО, работающих в сфере благотворительности, связанные с ведением бухгалтерии и выплатой налогов.
- Увеличенный социальный налог с 14 % до 34,2 % приводит или к снижению заработной платы сотрудникам НКО, или поиску дополнительных средств. Это становится риском свертывания деятельности либо поиска альтернативных форм ведения бухгалтерии, что зачастую отпугивает бизнес.
- Отношения государственных структур и чиновников к благотворительным организациям должны строиться на основе тех же принципов, на которых происходит взаимодействие с параллельными государственными и муниципальными учреждениями. В частности благотворительные организации на продвижение каких-то своих определённых идей и проектов должны иметь равные права на возможность получения средств из бюджета области или города, как и муниципальные учреждения.
- Налоговая полиция должна быть помощником с точки зрения продвижения благотворительности, а не быть организацией, в которой видят потенциальную опасность.
- С точки зрения привлечения средств эксперт НКО указывает на то, что нужно найти точки соприкосновения, этой точкой является территория и ее проблемы.
- Благотворительным проектам необходима не только финансовая, но и административная поддержка (оплата административных расходов, в т.ч. оплата труда конкретных людей), средства бизнеса могли бы работать – на финансовую, а средства власти – на административную (Фонд г. Тольятти). В качестве пожелания в отношении бизнеса одним из экспертов от НКО было высказано пожелание, касающееся того, что нужно учить.
- В качестве пожелания НКО отмечают, что им хотелось бы, чтобы было больше выделено эфирного времени на благотворительность на государственных каналах нашего региона, так как информации, представленной в СМИ по теме благотворительности

явно недостаточно. Отказы и бизнеса, и НКО оплачивать СМИ сюжеты по благотворительности связаны с неприятием схемы, которая диктуется НКО внешними условиями: бизнес выделяет средства на благотворительность для НКО, а НКО должно расплачиваться ими со СМИ за рекламу той бизнес-структуры, которая эти средства выделила, но в этом случае на благотворительность уже средств не остается.

- Вместе с тем представители НКО говорят о том, что многое в реализации Закона зависит от чиновника, «какой у него настрой, какие убеждения, и самое главное – что он будет иметь». Эксперты от НКО указывают, что в законодательстве о благотворительности часто звучит «может оказывать… помощь, поддержку…» и признают: «может не оказывать. То есть опять все зависит от настроения чиновника».

По мнению представителей власти, фактором, снижающим активность НКО в сфере благотворительности, является то, что практически представители некоммерческого сектора не участвуют в госзакупках в связи с недостаточностью у них материальных ресурсов. Для улучшения сложившейся ситуации эксперты этой группы считают, что нужно поставить задачу усиления конкурсного подхода и оказания поддержки НКО: проведение семинаров для НКО, чтобы они могли участвовать в госзакупках, выходя на торги.

Известно, что для эффективной деятельности в сфере благотворительности социально ориентированные НКО и фонды должны обладать необходимыми компетенциями и быть включены в сотрудничество с агентами межсекторного социального партнерства.

Таким образом, несмотря на определенные успехи в развитии межсекторного социального партнерства, реальные практики взаимодействия властных структур и социально ориентированных НКО в 2011 году все еще не приобрели форму отлаженного механизма. Перспективы устранения препятствий для такого сотрудничества лежат как в компетенции законодателей, так и в желании самих руководителей бизнес-структур и НКО к конструктивному диалогу на благо населения Самарской области.

3.3. Социальные механизмы предотвращения коррупции

В уголовно-правовом значении коррупция представляет собой предусмотренные Уголовным кодексом преступления, субъектом которых являются должностные лица. Эти преступления, причиняющие обществу вред, совершаются посредством использования должностными лицами своих полномочий в корыстных целях. Политико-экономическое понимание коррупции основывается на анализе причин этого явления, коренящихся в основах экономической и политической системы государства, в особенностях формы правления.

3.3.1. Нормативная база и опыт ее применения в предотвращении коррупционных практик

За 12 месяцев 2010 года объемы коррупции в России достигли рекордной отметки. Коррупционный оборот составляет почти половину (до 50 %), российской экономики. К таким выводам пришла Ассоциация адвокатов России за права человека в докладе «Коррупция – 2010». В основу доклада легли материалы (в том числе 6 589 жалоб жертв коррупции), собранные экспертами в период со 2 июля 2009 года по 30 июля 2010 года[50] [2]. Как показывают пилотные исследования 2011 года, тенденции снижении этих показателей в 2011 году пока не выявлены, их снижение не прогнозируется.

50 Ежегодный доклад на сайте// www.rusadvocat.com

Деятельность по противодействию коррупции определена в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» как совместная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц. При этом антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является важным элементом в системе противодействия коррупции. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяет полномочия федерального органа исполнительной власти в области юстиции в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), а также уставов муниципальных образований. В соответствии с этим законом (часть 3 ст. 3) территориальные органы Минюста РФ проводят антикоррупционную экспертизу уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации, а также нормативных правовых актов субъектов РФ – при мониторинге их применения. Выявленные при этом коррупциогенные факторы отражаются в заключении, которое носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом (часть 5 ст. 4 ФЗ № 172-ФЗ).

Управление Министерства юстиции РФ по Самарской области проводит активную работу по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах органов государственной власти Самарской области и в уставах муниципальных образований Самарской области. Всего с момента начала проведения в 2009 году Управлением Министерства юстиции РФ по Самарской области антикоррупционной экспертизы коррупциогенные факторы выявлены в 118 нормативных правовых актах органов государственной власти Самарской области.

Согласно Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов», ведущая роль в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплена за органами прокуратуры. В рамках этого закона установлены направления, по которым прокуроры обязаны проводить антикоррупционную экспертизу. В результате проведенной работы уже в 1 полугодии 2011 года Прокуратурой Самарской области было изучено 5 591 нормативный правовой акт, 4 023 проекта, выявлено 278 нормативных правовых актов, содержащих 402 коррупциогенных фактора (из них 210 – противоречащих требованиям федерального законодательства). Также было выявлено 148 проектов нормативных правовых актов, содержащих 209 коррупциогенных факторов.

Количество нормативных актов с коррупциогенными факторами в 2011 году снизилось по сравнению с 2010 годом. Это объясняется тем, что сами органы государственной власти проводят антикоррупционную экспертизу на стадии разработки проектов нормативных актов, а также наработкой всеми субъектами антикоррупционной экспертизы в процессе совместной работы единых подходов к анализу правовых норм на предмет наличия коррупциогенных факторов.

Также необходимо отметить и взаимодействие Управления Минюста РФ по Самарской области с другими субъектами антикоррупционной деятельности. В частности организован обмен информацией с Самарской Губернской Думой и прокуратурой Самарской области о наличии коррупциогенных факторов, налажено четкое взаимодействие с Правительством Самарской области.

Следует обратить внимание, что в соответствии с законом институты гражданского общества и граждане также вправе за счет собственных средств проводить независимую

антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Для этого необходимо пройти процедуру аккредитации непосредственно в Министерстве юстиции Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 96 от 26 февраля 2010 году. Так, Управлением Минюста РФ по Самарской области к настоящему времени выдано 31 свидетельство об аккредитации в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы на коррупциогенность (24 физическим лицам и 7 организациям). Информация об экспертах размещена на официальном интернет-сайте Управления (http://www.minyust63.ru/).

В настоящее время реализованы планы мероприятий по противодействию коррупции в Самарской области, утвержденные на заседаниях Совета региональной безопасности при Губернаторе Самарской области в 2007 – 2008 гг., 30 сентября 2008 года на заседании Правительства Самарской области был принят и утвержден План по противодействию коррупции в Самарской области на 2009 – 2010 гг. А в начале 2009 года принят и вступил в силу Закон Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области».

Постановлениями Губернатора Самарской области утверждены положения и составы областной межведомственной комиссии по противодействию коррупции и межведомственной комиссии по противодействию недружественному поглощению организаций на территории Самарской области.

Во исполнение положений Закона Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области» постановлением Правительства Самарской области определен уполномоченный орган государственной власти Самарской области по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции, которым стал Департамент по вопросам общественной безопасности Самарской области.

Вместе с тем борьба с коррупцией не может сводиться только к привлечению к ответственности лиц, виновных в коррупционных преступлениях, и к кратковременным кампаниям по решению частных вопросов. Она должна включать хорошо продуманную и просчитанную систему разноплановых усилий, сориентированных не менее чем на среднесрочную перспективу и осуществляемых множеством субъектов антикоррупционной деятельности. Это подтверждается и данными исследований. В частности проведенные в 2008 году и сохраняющие актуальность в настоящее время в Самарской области исследования[51] показывают, что причинами коррупции (помимо социально-экономических) являются:

- отсутствие действенного механизма контроля над деятельностью чиновников (66,7 % от общего числа опрошенных респондентов);
- несовершенство законодательства, оставляющее решение проблем заинтересованных лиц на усмотрение чиновников (50,7 %);
- кризис морально-нравственных устоев общества (26,1 %).

Все вышесказанное предопределило необходимость решения проблемы противодействия коррупции программно-целевым методом, который позволяет обеспечить должную целеустремленность и организованность, тесное взаимодействие субъектов антикоррупционной деятельности. Перечень таких субъектов дан в ст. 5 Закона Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области». Была принятая и соответствующая программа, призванная усовершенствовать нормативную базу Самарской области для улучшения правового регулирования в сфере противодействия коррупции, что приобретает особую актуальность в настоящее время в связи с совершенствованием федерального антикоррупционного

51 ПО МАРТЕРИАЛАМ СТАТЬИ ЭЛЕКТРОННОГО ПОРТАЛА ГАЗЕТЫ «Волжская коммуна»// http://www.vkonline.ru/article/6146.html

законодательства. При этом следует иметь в виду, что наряду с общими закономерностями возникновения и развития коррупции имеют место региональные особенности.

В условиях динамичного развития правовой системы в Самарской области, принятия новых законов, внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, особое значение в деле предупреждения коррупции на ранней стадии приобретает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Она создает возможности для упреждающего выявления и своевременного устранения пробелов в законах и других лазеек, которые могут быть использованы коррупционерами в корыстных целях.

Органами прокуратуры области в I полугодии 2011 года в сфере исполнения законодательства о противодействии коррупции выявлено 3 989 нарушений законов. Анализ характера выявленных нарушений позволяет сделать вывод о том, что наиболее подверженными коррупционным проявлениям являются следующие сферы: законодательство о государственной и муниципальной службе, о бюджете, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Перспективной и настоятельной задачей представляется разработка правового механизма, обеспечивающего возложение на государственных служащих и иных лиц обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также реализацию отдельных новелл данного законодательства (например, принятие мер по урегулированию конфликта интересов или информирования о фактах склонения к совершению коррупционного правонарушения).

Другой проблемой в сфере противодействия коррупции выступает проблема эффективности расходования бюджетных средств. Необходима модернизация организаций внешнего финансового контроля в так называемый «аудит эффективности». Так, в сфере законодательства о бюджете Прокуратурой Самарской области выявлено 175 нарушений законов, 17 незаконных правовых актов, на которые принесено 17 протестов, внесено 67 представлений, 52 лица по результатам рассмотрения представлений прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности.

В сфере исполнения законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд также выявлено 434 нарушения законодательства, внесено 175 представлений. По результатам рассмотрения нарушений 149 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 16 лиц привлечены к административной ответственности по постановлению прокурора, принесено 4 протеста на незаконные правовые акты, 2 правовых акта отменено (изменено).

Тем не менее, стоит обратить внимание, что устранение коррупциогенных факторов в региональном законодательстве затруднено наличием аналогичных норм в федеральных законах.

Наиболее часто выявляются следующие коррупциогенные факторы:

– отсутствие или неполнота административных процедур, а именно: порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

– широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения;

– наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

В связи с этим имеет место проблема реализации органами прокуратуры новелл[52], установленных ст. 9-1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 17.07.2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), в части отсутствия в действующем гражданско-процессуальном законодательстве правовых механизмов обращения прокурора в суд с целью исключения из нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, которые не противоречат требованиям действующего законодательства. Существующая редакция ГПК РФ не позволяет прокурорам в случае отклонения соответствующими должностными лицами или органами требований об устранении такого коррупциогенного фактора обратиться в суд. При этом при внесении иных актов прокурорского реагирования (протест, представление) в действующем законодательстве предусмотрены правовые механизмы дальнейшего отстаивания прокурором своей позиции.

Основные пробелы и недостатки действующего законодательства, выявленные в процессе осуществления Управлением Минюста РФ по Самарской области антикоррупционной экспертизы, приведены далее:

1. В Федеральном законе № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» не предусмотрен срок рассмотрения органом, принявшим нормативный акт, содержащий коррупциогенный фактор, заключения органа юстиции.

В связи с этим целесообразно в порядке аналогии с положениями этого же закона, устанавливающими срок для рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного акта и срок для рассмотрения заключения независимых экспертов, установить срок рассмотрения экспертного заключения органа юстиции.

2. При выявлении в региональном акте нормы, содержащей коррупциогенный фактор, выясняется, что аналогичная норма предусмотрена в федеральном законодательстве. Данную ситуацию законодательство об антикоррупционной экспертизе никак не регулирует.

3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства РФ № 96 от 26.02.2010 г., не относит к числу коррупциогенных факторов такой фактор, как избыточность правового регулирования. Вместе с тем в рамках правовой оценки любого нормативного акта необходимо исследовать вопрос и о целесообразности его принятия, необходимости правового урегулирования соответствующих общественных отношений. В противном случае нормативно-правовое регулирование может привести к излишней бюрократизации и спровоцировать коррупционные проявления.

4. Обратной стороной избыточности правового регулирования является наличие пробелов правового регулирования.

Наличие подобных пробелов создает возможности для коррупционных проявлений, так как позволяет произвольно толковать закон и совершать те или иные действия по собственному усмотрению.

52 Законодательная новелла — принципиально новое правовое предписание (положение), получившее нормативное закрепление и не известное ранее действующему законодательству. Необходимость использования такого технико-юридического средства обусловлено потребностями развивающейся практики, а также возросшим уровнем правовой культуры населения и властных структур // http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/Законодательная%20новелла/

Ниже представлены предложения по совершенствованию антикоррупционной политики, сформулированные по результатам слушаний, проведенных Общественной палатой Самарской области в 2011 году. Комплексная реализация этих предложений, на наш взгляд, может рассматриваться в качестве реальных механизмов борьбы с коррупцией и ориентиром по совершенствованию всей антикоррупционной политики на территории Самарской области.

1. Необходимо поддерживать повышенное внимание общественности к случаям привлечения должностных лиц к ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера, чтобы в обществе имелось представление о неотвратимости наказания за данные правонарушения и, соответственно, желания совершать коррупционные действия не возникало. Кроме того, пока правоохранительные и судебные органы не прекратят фактически саботировать объявленную Президентом РФ войну коррупции, не привлекая крупных коррупционеров к реальной ответственности, ничего не получится. Условные наказания и наказания в отношении врачей и педагогов – это не война с коррупцией, а ее профанация.

2. Поскольку самыми многочисленными субъектами контроля могут выступать граждане, и, учитывая, что государство действует в интересах граждан, целесообразным является обеспечение полной открытости и прозрачности всей деятельности органов публичной власти в целях создания эффективной системы общественного контроля. Любые официальные документы, изданные должностными лицами[53], вся деятельность органов власти должны быть доступны для общественного контроля.

3. Необходимо создание нормативно-правовой базы независимых общественных расследований по фактам, содержащим признаки коррупционных деяний должностных лиц органов власти, а также публичного информирования общества об итогах расследований, включая разработку проекта федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» (в развитие положений ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» о сотрудничестве государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами как одного из основных принципов противодействия коррупции). Общественная палата Самарской области с учетом инициатив ОПРФ стала площадкой для подготовки для одного из проектов об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации, разработанного группой самарских ученых под руководством члена Общественной палаты профессора В.В.Полянского.

4. Вся информация о коррупции, содержащаяся в СМИ, должна в обязательном порядке проверяться правоохранительными органами, при подтверждении фактов коррупции виновные лица должны привлекаться к ответственности. Источники добросовестной информации о коррупционных проявлениях должны поощряться государством. Недобросовестная, в том числе клеветническая информация, должна влечь за собой ответственность средств массовой информации, их собственников, журналистов, в том числе путем закрытия (по решению суда) таких средств массовой информации.

5. Необходимо совершенствование правоохранительными органами практики правоприменения ст. 140 и ст. 143 УПК РФ в части использования публикаций в средствах массовой информации в качестве поводов для проведения проверок и возбуждения уголовных дел по фактам, указанным в информационных источниках, в том числе путем направления соответствующих методических писем и указаний в адрес территориальных органов в субъектах РФ.

6. Необходима радикальная реформа оплаты труда государственных и муниципальных должностных лиц с соответствующим ужесточением наказания за коррупционные правона-

53 Речь идет о документах, не относящихся к охраняемой законом тайне

рушения. При наделении должностных лиц полномочиями в каких-либо сферах необходимо предусматривать достойное материальное обеспечение данных должностных лиц с учетом потенциальной стоимости коррупционных услуг, которые могут быть оказаны этими должностными лицами (важности исполняемых ими функций), с тем, чтобы предотвратить предложение коррупционной услуги. При этом, возможно, в некоторых случаях государству следует отказаться от осуществления соответствующей функции, чем поддерживать достаточное материальное обеспечение для исполняющих ее должностных лиц, как это имело место в 2011 году в случае с государственным техническим осмотром автотранспортных средств.

7. Требуются серьезные изменения в политике финансирования сотрудников полиции и других правоохранительных органов. Материальное положение сотрудников правоохранительных органов должно обеспечивать достойные условия их жизни, быть фактором сдерживания от коррупционных действий.

8. Государством должна быть проявлена инициатива по введению декларирования расходов должностных лиц государства и местного самоуправления всех категорий, включая Президента РФ, без чего невозможно обеспечить эффективность всей антикоррупционной политики.

9. Необходимо усовершенствовать механизм ограничения срока полномочий должностных лиц и их ротации. Этот принцип необходимо закрепить на законодательном уровне.

10. Требуется конкретизация в действующем законодательстве условий и ограничений отчуждения государственного и муниципального имущества, особенно в части соотношения кадастровой, рыночной и фактической стоимости недвижимого имущества.

11. Следует ввести ГОСТы, подготовленные компетентными специалистами-профессионалами с учетом всех последних научных достижений, что позволит сократить коррупционные риски в сфере производства товаров и услуг. Такой подход будет более эффективным, нежели заключения любой общественной экспертизы, которая не исключает коррупционной основы.

12. Должен быть радикально пересмотрен Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В нем должны содержаться нормы об ответственности участников конкурса в виде включения недобросовестных физических, юридических лиц, собственников предприятий в специальный реестр, состояние в котором исключает в дальнейшем возможность участвовать в конкурсах по исполнению заказов для государственных и муниципальных нужд. Такая же мера должна быть применена к тем, кто некачественно выполняет заказ. Эти предложения необходимо учесть в проекте федерального закона «О федеральной контрактной системе».

13. Законодательство должно обеспечивать бизнесу, руководителям предприятий, в соответствии с их контрактами, права самостоятельно принимать хозяйственные решения, следует ограничивать необоснованное вмешательство государства в хозяйственную деятельность производителей.

14. Необходимо законодательно закрепить обязательность в случае формулирования в нормативных актах полномочий органа или должностного лица регулирования в данных нормативных актах завершенного механизма реализации данных полномочий.

15. Необходимо расширять внедрение автоматизации и стандартизации процесса принятия управленческих решений, практику проведения при принятии ключевых управленческих решений их научной и общественной экспертизы.

16. Необходимо активнее внедрять планирование деятельности должностных лиц, на-

целенность их действий на конкретный оценимый результат и связывать материальное поощрение с достижением высоких показателей.

17. Требуется совершенствование правовых оснований и системы мер уголовного наказания за преступления, связанные с коррупционными действиями должностных лиц, в части возмещения причиненного материального ущерба и лишения права занятия должностей государственной и муниципальной службы как приоритетных по отношению к мерам наказания, связанным с лишением свободы.

18. В целях сокращения возможностей по получению взяток следователями необходимо кардинально изменить концепцию досудебной проверки: она должна быть минимизирована, полномочия следователя должны быть сокращены.

19. По усмотрению следователя, прокурора в конкретных делах необходимо отказаться от практики выработки большого количества постатейных материалов к нормам Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов.

20. Необходимо совершенствование уголовного законодательства в части установления ответственности за незаконное обогащение, в соответствии с принципами, установленными ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года), которую следует в приоритетном порядке ратифицировать.

21. Поскольку коррупция самым тесным образом связана с экономикой, особенно с отношениями собственности как основой экономической системы, должны быть выработаны и применены экономические средства борьбы с коррупцией, в частности конфискация имущества как мера уголовной ответственности, а не только как способ изъятия похищенного.

22. Необходимо законодательное определение понятия «политическая коррупция», признаков и составов преступлений, связанных с противоправным использованием должностного положения и направленными на дискриминацию граждан при реализации их конституционного права на участие в управлении делами государства.

23. Требуется разработка и введение антикоррупционных стандартов в деятельности органов власти (в развитие п. 5 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которому предполагается «введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции»).

24. Необходимо ввести в действующее гражданско-процессуальное законодательство правовой механизм обращения прокурора в суд с целью исключения из нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, которые не противоречат требованиям действующего законодательства. Существующая редакция ГПК РФ не позволяет прокурорам в случае отклонения соответствующими должностными лицами или органами требований об устранении такого коррупциогенного фактора обратиться в суд. При этом при внесении иных актов прокурорского реагирования (протест, представление) в действующем законодательстве предусмотрены правовые механизмы дальнейшего отстаивания прокурором своей позиции.

25. Отсутствие баланса в антикоррупционном законодательстве «прав» и «обязанностей» и отсутствия закрепленной ответственности может являться причиной неисполнения ряда новелл этого законодательства. Целесообразно законодательно установить административную ответственность в виде дисквалификации в случае нарушения государственными служащими или иными лицами, на которых распространяются требования Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», положений ст. 9 (обя-

занность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений) и ст. 10 (конфликт интересов на государственной и муниципальной службе). Это послужит тому, что недобросовестные чиновники будут лишены возможности на определенный срок (ст. 3.11 КоАП РФ – до трех лет) занимать должность государственной или муниципальной службы.

26. Должно быть закреплено правило обязательного заслушивания докладов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и общественных палат субъектов РФ по вопросам, связанным с фактами и процессами коррупционного характера на заседаниях Координационных совещаний правоохранительных органов при главах субъектов РФ (с периодичностью не реже одного раза в год).

3.3.2. Зоны коррупционных рисков и оценка эффективности государственных программ по борьбе с коррупцией

Коррупция как общественное явление далеко не специфическая черта нашего времени и не уникальная проблема, присущая лишь нашему государству. Однако размах, который приобрели коррупционные схемы, пронизавшие многие сферы общественного устройства, потребовали жесткой реакции со стороны государства при консолидации усилий всех ветвей власти и активном участии институтов гражданского общества.

По результатам исследования, проведенного осенью 2011 года, абсолютным большинством экспертов было отмечено, что тема борьбы с коррупцией является весьма актуальной для всей Самарской области[54]. Это связано с тем, что в настоящее время в Российской Федерации фактически отсутствует единый подход к вопросам противодействия и борьбы с коррупцией в органах государственной власти, органах местного самоуправления, территориальных органах федеральных органов власти, в том числе органах прокуратуры, в судебной системе и других правоохранительных органах. По мнению главного консультанта департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области И.В. Двуреченского, «в нашей стране в целом конституционный принцип разделения властей работает против формирования единого государственного подхода к комплексному решению данной проблемы, т. к. все структуры видят ее решение по-своему и действуют так, как считают нужным в соответствии со своими ведомственными нормативными правовыми актами».

Кроме того, в обществе сильны традиции, складывавшиеся в России веками, и преодолеть эти традиции в ближайшие десятилетия вряд ли удастся, по крайней мере, до тех пор, пока не будет сформирован новый правовой и законопослушный менталитет российских граждан.

Немаловажным фактом в разрастании коррупционной деятельности по Самарской области, и по России в целом, является несовершенство законов. Многие законы составлены таким образом, что их надо «обходить», чтобы иметь возможность работать и получать прибыль. Данная проблема проявляется в Самарской области по причине того, что здесь сосредоточен довольно мощный производственный комплекс, регион богат ресурсами. Кроме того, как отмечает профессор Т.В.Кленова, «негативный имидж российской государственной власти на международной арене и внутри страны дает не только сам факт широко рас-

54 Социологическое исследование на тему: «Участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики в Самарской области» проводилось Исследовательской группой «Свободное мнение» по заказу ГКУ «Дом дружбы народов» при поддержке Общественной палаты Самарской области в октябре-ноябре 2011 года. Метод исследования – экспертный опрос по полуформализованному бланку интервью в сочетании с бланком экспертной оценки.

пространенной коррупции, но и нежелание признать юрисдикцию Российской Федерации в отношении ст. 20 ратифицированной Российской Федерации конвенции Организации объединенных наций против коррупции» (о необходимости признать незаконное обогащение в качестве уголовно-наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно).

В течение последних лет явление коррупции стало более масштабным и «молодым», если оценивать её с той позиции, что она охватывает только что появившиеся организации и институты. Коррупция, как таковая, сейчас принимается в обществе как должное. А.Г. Арсенихин (президент АНО «Открытая Альтернатива») считает, что рост коррупции провоцирует и тот факт, что в нашей стране стало модным «иметь связи». И Самарская область не отстаёт от такой «моды».

«Тема борьбы с коррупцией актуальна в равной мере как для Самары, так и для всех других субъектов РФ, в связи с тем, что условия существования всего аппарата чиновничества примерно равны. Принято считать, что там, где есть распоряжение финансовыми и материальными ресурсами, где есть определённые возможности у должностных лиц по определению статуса других лиц, по предоставлению прав – там всегда может быть коррупция», – такова точка зрения В.В. Полянского, члена комиссии ОП СО по вопросам законности, правам человека, взаимодействию с судебными и силовыми органами.

Как отмечалось ранее, коррупцией охвачены самые разные структуры и институты российского государства. Тем не менее, большинство экспертов сошлись во мнении, что наиболее коррумпированными являются структуры, обладающие контрольными полномочиями. Это те организации, которые непосредственно предоставляют услуги населению. В частности, по мнению начальника отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Самарской области Д.Р. Каюмовой, «коррумпированы вышестоящие органы, где определяется распределение бюджетных средств».

Другие эксперты ссылаются на точку зрения обычных граждан и коммерческих организаций. Вот, например, высказывание А.Г. Арсенихина: «Насколько я знаю по слухам от граждан и коммерческих организаций, наиболее коррумпированы лица, распределяющие бюджетные средства». В основном, это структуры, получающие финансирование из бюджета. Основные проявления коррупции здесь связаны с проявлением непосредственно контроля и проявляются в виде вымогательства денежных средств.

Также эксперты отмечали, что в организациях, ответственных за распределение бюджетных средств, подразделениях МВД, прокуратуре и судах сотрудники изначально рассчитывают на получение дополнительных денежных средств, помимо основной зарплаты. Все лица непременно хотят поучаствовать в распределении денег, таких, как субсидии на услуги или тендеры. В больших коммерческих организациях люди отдают рабочие места за деньги. Так, по мнению А.Г. Арсенихина, в нашем государстве открыто действует схема: «чтобы хорошо устроиться куда-то, необходимо заплатить». Опираясь на недавний случай с участием студента, «который, желая получить место в Прокуратуре, передал сотрудникам данной организации 600 000 рублей», А.Г. Арсенихин сделал вывод о том, что, внося такие суммы за будущее место работы, человек захочет непосредственно с помощью своей работы, эти деньги обратно вернуть. Очевидно, что такие прецеденты не снижают уровень коррумпированности госструктур.

Но взятки – не главное проявление коррупции, главное проявление – это коммерческий интерес начальников в разных организациях и структурах.

Члены Торгово-Промышленной Палаты Самарской области солидарны с подобным взглядом на уровень коррумпированности различных структур. Экспертами этой организации от-

мечено, что одним из ключевых моментов коррумпированности различных структур является «факт менталитета», когда, кроме основной зарплаты, большое количество людей рассчитывает на дополнительные приработки от оказанных услуг – это, собственно, по мнению членов Торгово-Промышленной Палаты Самарской области, тоже есть коррупция.

Согласно экспертной оценке, в России коррупция наиболее распространена среди всех государственных федеральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, а также госкорпораций и бизнеса. Если следовать этой логике экспертов, все органы и организации, обладающие разрешительными, контрольными, надзорными функциями, либо оказывающие государственные и (или) муниципальные услуги, проводящие закупки для государственных либо муниципальных нужд и прочего, в большинстве своем потенциально коррумпированы. Однако, как считает профессор В.В.Полянский, это неправильно: «Подавляющее большинство чиновников добросовестно выполняют свои обязанности за малую зарплату… Получают только те, кто имеют право решать, но и те, кто имеют решать – очень небольшая часть государственных служащих и должностных лиц. Точно так же и муниципальные служащие».

При определении уровня распространённости коррупции, экспертами был сделан акцент на том, что следует понимать под коррупцией. Её проявления могут быть различными. Так, недопущение лоббирования каких-то участников – тоже своего рода коррупция. «Взятки в конвертах», покровительство и прикрытие организаций различных по размеру – всё это проявление коррупции, утверждает Д.С. Герасимов (партнёр юридической фирмы).

В ходе анализа данных практически отсутствовала информация о степени распространённости коррупции в таких сферах, как медицина и образование, и это несмотря на то, что по результатам ранее проведенных социологических опросов сфера здравоохранения коррумпирована на 51,4 %, а образование на 56,5 %[55].

«Медицина и образование – это элита, которая получает «копейки», – утверждает представитель АНО «Молодежный театр "Лайт"» Н.Г. Чеботаева. По заявлениям экспертов, эти две сферы давно уже являются бесплатными лишь условно. Экспертами отмечено, что в этих сферах до сих пор сохраняется низкий уровень официальной заработной платы, что стимулирует рост количества оказания платных услуг. Здесь же ставится вопрос о понимании этих платных услуг как одного из видов коррупции.

К наиболее коррумпированным организациям в Самарской области эксперты отнесли: прокуратуру, структурные органы МВД, Полицию, Роспотребнадзор, Налоговую инспекцию, районные суды, Арбитражный суд, Федеральную Антимонопольную службу, органы исполнительной, законодательной и представительной власти, все органы и организации, обладающие разрешительными, контрольными, надзорными функциями, либо оказывающие государственные и (или) муниципальные услуги, проводящие закупки для государственных либо муниципальных нужд.

Абсолютным «лидером» по уровню коррумпированности в рамках проведённого экспертного опроса выступают правоохранительные органы и прокуратура. По словам одного из экспертов, «наиболее коррумпированные и наиболее опасная коррупция – в правоохранительных органах».

Похожую оценку уровню коррумпированности органов системы МВД давали и участники общественных Слушаний об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институ-

55 Справка об итогах выполнения Плана мероприятий по противодействию коррупции в Самарской области за 2008 год, первое полугодие 2009 года и стратегии антикоррупционной политики Самарской области до 2012 года.

тов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики. В целом распределение мнений участников этих Слушаний на вопрос: «Какие из перечисленных ниже организаций являются, на Ваш взгляд, наиболее коррумпированными?» – приведено в диаграмме 3.3.2.1.

Но есть точка зрения, несколько смягчающая факт столь высокого уровня коррумпированности данных госструктур. По мнению некоторых экспертов, необходимо исходить из того, что коррупция в основе своей – латентное явление и далеко не все её проявления показаны на поверхности. При этом же не умаляется значение исполнительной, законодательной и представительной власти в нынешнем состоянии и уровне развития коррупции в нашем государстве. Особую важность как инструмент борьбы с коррупцией на этих уровнях имеет именно правоохранительная система. Однако в настоящее время она работает недостаточно эффективно. Зачастую её отдельные представители оказываются втянутыми в этот процесс, и тогда уже, кроме констатации фактов и каких-то небольших раскрытых дел (довольно часто это дела, связанные с медиками и преподавателями, которые и так имеют самый маленький доход в нашей стране), мы перестаём говорить о результативности этой борьбы.

В рамках анализа эффективности антикоррупционной политики экспертам задавался вопрос о том, существуют ли организации, в которых коррупция «побеждена», и если такие организации есть, то, какие меры здесь были эффективными для борьбы с коррупцией; насколько такой опыт универсален и может быть применим в других структурах.

В основном, эксперты сошлись во мнении, что таких организаций практически нет. Как, например, отмечает В.В. Полянский:

«Коррупция повсеместна, она развита во всём в обществе. Существует 2 вида проявления коррупции – уголовно наказуемая и та, которую нужно предупреждать, где задействованы коррупционные факторы, и она не ведёт к уголовной ответственности. Поэтому нет зон, совершенно свободных от коррупции».

Эксперты подчеркивают, что коррупцию невозможно победить, пока не существует реальная независимость судов от органов исполнительной власти, от политических лиц. При этом, как утверждает Д.Р. Каюмова:

«Для того, чтобы победить коррупцию, необходимы меры профилактики, исходящие от Президента страны».

Исключение, где мы можем наблюдать отсутствие коррупции, составили лишь «окологосударственные» структуры, где нет распорядительных полномочий (в том числе, Общественная палата Самарской области). В этих организациях коррупции нет как таковой, соответственно и бороться с ней не приходилось.

Членами Торгово-Промышленной Палаты Самарской области к организациям, в которых «побеждена» коррупция, была отнесена Регистрационная Палата. Но и здесь есть свои нюансы. При строгом контроле поступления денежных средств и невозможности обойти существующую схему для ускорения процессов регистрации недвижимости в данной организации появились огромные очереди. Граждане, не желающие ожидать в очередях, ищут решение проблемы посредством найма риэлтеров и прочих третьих лиц. Некоторые эксперты видят в этом своего рода коррупцию, когда за счёт усложнения процедур создаётся возможность заработка членами других организаций, которые, не исключено, небескорыстно получают преференции в продвижении своих дел в этой Палате.

Как итог, граждане, так или иначе, вынуждены вносить дополнительную оплату для получения государственных услуг. Данное явление трактуется многими экспертами не как «коррупция», а как «бюрократический беспредел».

По мнению экспертов Министерства юстиции, в антикоррупционной деятельности есть определённый прогресс. В частности появились структуры, в которых работа по противодействию коррупции проводится достаточно результативно. Особенно эффективны такие меры, как повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия коррупции, расширение системы правового просвещения населения, совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, повышение значимости соответствующих комиссий по профилактике коррупционных и других правонарушений.

Коррупция на сегодняшний день является неотъемлемой частью общества. Но победу над ней можно одержать, соблюдая следующие условия:

- повышение уровня персональной ответственности федеральных, государственных гражданских и муниципальных служащих, должностных лиц и руководителей за принятые ими решения, а также за последствия принятых ими решений без учета срока давности, их положения в обществе и бюрократической иерархии. Принцип ответственности должен быть всеобщим без существования групп «неприкасаемых»;
- информация о принятых чиновниками противозаконных решениях, причинах принятия таких решений, последствиях для общества таких решений, а также о наложенных либо не наложенных дисциплинарных, административных и уголовных наказаниях должны в обязательном порядке становиться достоянием общественности (публиковаться в СМИ), т. е. должна проводиться антикоррупционная пропаганда и формирование в обществе принципов нетерпимости к коррупции в целом и по каждому коррупционеру в частности;
- ратификация и соблюдение РФ в полной мере всех международных нормативных правовых актов в сфере борьбы и противодействия коррупции, введение института конфискации имущества, незаконно нажитого чиновниками, по коррупционным делам, приравнивание коррупционных преступлений чиновников всех уровней власти к государственной измене с последующим поражением их в гражданских правах, т. е. лишения права голосовать и быть избранным, лишения государственных (персональных) пенсий и льгот, а также пожизненный запрет занимать любые руководящие, разрешительные, контрольные, надзорные должности как в органах публичной власти, так и в различных сферах бизнеса, влияющих на социальную ситуацию в стране (научный, инновационный, банковский, строительный, транспортный, добывающий бизнес, естественные монополии, госкорпорации, унитарные (казенные) предприятия (организации), а также предприятия (организации), в уставных капиталах которых присутствует доля государства, региональной власти либо органа местного самоуправления муниципального образования), а также в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг, услуг по обеспечению проведения закупок для государственных либо муниципальных нужд.

Уровень коррупции можно снизить при сильной «политической воле», которой, к сожалению, недостаточно: большинство мер носит половинчатый характер – будучи прописанными на бумаге, они не обеспечены необходимым механизмом их реализации.

Ещё одна мера борьбы с коррупцией – система «одного окна». При получении каких-либо документов, россиянам необходимо пройти огромное количество инстанций, что также порождает коррупцию. «Единое окно» – одна из существенных мер по борьбе с коррупцией.

Также немаловажное средство борьбы с коррупцией – сроки, которые должны быть целесообразными, четко определенными и соотнесены с ответственностью должностных лиц.

Победить коррупцию в России возможно, если каждый гражданин общества будет ответственно к этому подходить. Например, Д.Р. Каюмова утверждает, что «не только чиновники задействованы в коррупции – её создают все люди, не только те, кто берут взятки, но и те, кто их дают. Каждый человек должен сознательно подходить к решению проблем, тогда в России можно будет победить коррупцию».

Некоторыми членами Общественной Палаты Самарской области было предложено декларирование не только доходов, но и расходов чиновников, как способ борьбы с коррупцией. Это неслучайно: по данным исследования, проведённого одним из авторитетных исследовательских центров России, такая мера – публикация деклараций должностных лиц – воспринимается обществом с недоверием. Только 1 % респондентов уверены, что в декларациях отражены все денежные средства и имущество госслужащих. Представления об уровне коррупции в обществе остаются стабильно высокими, причем, прежде всего, среди представителей власти. 88 % населения полагает, что ту или иную часть доходов чиновники скрывают.

Существует и пессимистическая точка зрения: победить коррупцию невозможно, поскольку это самовоспроизводящееся явление. Ее уровень можно снизить и минимизировать, как это происходит в других странах, но для этого нужно проявить политическую волю высшей власти. Для этого надо принять такие социальные меры, которые позволят людям хотя бы осознать всю серьёзность процесса. А для того, чтобы высшие структуры нашей власти пошли на эти меры, им необходимо установить ограничения, в первую очередь, для себя, что, по мнению экспертов, представляется маловероятным. Как отмечал В.В. Полянский: «От политической коррупции отказаться достаточно сложно. К сожалению, социум так устроен, что нельзя рассчитывать только на сознательность». Лишь в том случае, когда исполнение на практике принятой законодательной базы по противодействию коррупции будет осуществляться не в единичных случаях, а на всех уровнях государственной власти, во всех структурах и организациях, тогда возможно снижение до минимума уровня коррупции в стране.

Если говорить о мерах по борьбе с коррупцией, проводимых в РФ в целом, специалисты очень негативно оценивают эффективность существующей государственной антикоррупционной политики. Так, участникам общественных Слушаний об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики предлагалось ответить на вопрос: «Как Вы оцениваете проводимые государством меры по борьбе с коррупцией?» Практически 3/4 (72,7 %) участников Слушаний указали, что государственные меры по борьбе с коррупцией «крайне неэффективные» или «скорее, как неэффективные». При этом никто из отвечавших не указал, что такие меры в полной мере эффективны и лишь менее 1/5 (18,2 %) охарактеризовали существующие меры как «скорее, эффективные» (см. диаграмму 3.3.2.2).

Оценки, которые дали специалисты в области борьбы с коррупцией, мерам, проводимым государством по борьбе с этим негативным явлением, достаточно пессимистичны. Тем не менее, в каждом субъекте федерации существует возможность в рамках существующих полномочий осуществлять свои меры, реализовывать свои целевые программы, создавать специальные координирующие органы по противодействию коррупции и задействовать дополнительные механизмы антикоррупционной деятельности. При этом такой опыт уже существует в Самарской области: проводятся круглые столы в высших учебных заведениях, открыты телефоны доверия для студентов.

На сегодняшний день в Самарской области уже принято большое количество ведомственных программ по противодействию коррупции. Так, например, министерствами и иными органами исполнительной власти принимаются ведомственные целевые программы противодействия коррупции. В этих программах устанавливаются цели и задачи, важнейшие целевые показатели (например, доля граждан, удовлетворенных качеством и доступностью услуг, предоставляемых подведомственными министерству учреждениями). Тем не менее, как утверждает С.В. Быстревский, «эти программы, как правило, носят долгосрочный характер, поэтому об эффективности их реализации можно будет говорить по прошествии определенного времени». Действие подобных государственных программ рассчитано на период с 2009 по 2012 гг., поэтому сложно оценить их эффективность за столь малый отрезок времени.

Судя по объективным показателям, начальные цели, заявленные в этих программах, в целом были достигнуты как на Федеральном, так и на региональном уровне. В частности создана новая и усовершенствована существующая нормативная правовая база, направленная на противодействие и борьбу с коррупцией в стране, создан институт обязательной антикоррупционной экспертизы НПА, совершенствуется законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе, о проведении закупок для государственных и муниципальных нужд, на постоянной основе происходит антикоррупционное обучение и повышение квалификации служащих. Таким образом, основы (фундамент) для успешного противодействия и борьбы с коррупцией в будущем заложены.

В ходе опроса экспертам было предложено оценить эффективность реализации задач Областной целевой программы «Противодействие коррупции в Самарской области» на 2010 – 2012 гг. Эксперты заполняли бланк, где выставляли оценки (по пятибалльной шкале) эффективности реализации следующих задач Областной целевой программы:

1. Совершенствование нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции на территории Самарской области.

2. Создание в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области комплексной системы противодействия коррупции.

3. Создание условий для снижения правового нигилизма населения, формирование антикоррупционного общественного мнения и нетерпимости к проявлениям коррупции.

4. Обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области.

5. Совершенствование координации при взаимодействии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоприменительных органов, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области с субъектами антикоррупционной деятельности и институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции на территории Самарской области.

Выставленные экспертами баллы обрабатывались с помощью специально разработанной методики (рассчитывался средний балл по каждому показателю и затем переводился в процентное выражение).

В целом экспертные оценки эффективности реализации задач Областной целевой программы «Противодействие коррупции в Самарской области» на 2010 – 2012 гг., представлены в диаграмме 3.3.2.3

Из представленной диаграммы 3.3.2.3 видно, что наиболее высоко эксперты оценили эффективность совершенствования нормативного правового регулирования в сфере

противодействия коррупции на территории Самарской области. Наименее эффективной экспертами признается решение задачи по обеспечению прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области. Стоит сказать, что необходимость повышения гласности в работе властных структур, перестройка их деятельности на принципах открытости и тесного взаимодействия с гражданским обществом является стратегическим направлением не только борьбы с коррупцией, но и развитием всей системы государственного управления в современной России.

Между тем, эксперты подчеркивали, что далеко не вся деятельность по борьбе с коррупцией ограничивается действием упомянутой областной программы и решением поставленных в ней задач. В частности, Д.Р. Каюмова, подчеркнула, что «помимо вышеупомянутых программ, в нашей области проводится профилактика коррупции, уголовный кодекс предполагает штрафы за взятки. Государственная политика в данном направлении очень мощная».

При этом существуют проблемы, связанные с дальнейшим поступательным движением, развитием, совершенствованием методов и средств борьбы с коррупцией как с явлением в целом, так и с конкретными фигурантами в частности. В этой связи должно проводиться реформирование правоохранительной и судебной системы, а на законодательном уровне должен быть закреплен институт общественного контроля над деятельностью всех органов власти без исключения, ликвидирован институт «неприкасаемых» органов власти и должностных лиц, поэтапно вводиться механизм персональной ответственности должностных лиц не только за прямые действия коррупционного характера, но и за последствия таких действий для страны в целом и граждан в частности и т. д.

Во многом важную роль в решении отмеченных проблем в проведении антикоррупционной политики в Самарской области призвана играть Областная межведомственная комиссия по противодействию коррупции. В связи с этим экспертам было предложено оценить эффективность решения задач, возложенных на Областную межведомственную комиссию по противодействию коррупции. Так же как и при оценке эффективности задач Областной целевой антикоррупционной программы, эксперты заполняли бланк, где выставляли оценки (по пятибалльной шкале) эффективности реализации следующих задач, возложенных на эту комиссию:

1. Обеспечение создания условий для снижения уровня коррупции в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Самарской области.

2. Обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества от угроз, связанных с коррупцией.

3. Обеспечение проведения единой государственной политики в сфере противодействия коррупции на территории Самарской области.

4. Обеспечение взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области, общественных комиссий Самарской Губернской Думы по вопросам противодействия коррупции и институтов гражданского общества.

5. Оказание методической помощи субъектам антикоррупционной деятельности в Самарской области.

6. Обеспечение контроля над качеством и своевременностью решения вопросов, содержащихся в обращениях граждан, депутатов и юридических лиц.

7. Подготовка и внесение на рассмотрение Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере противодействия коррупции на территории Самарской области.

8. Участие в подготовке предложений по совершенствованию федерального антикоррупционного законодательства.

Выставленные экспертами баллы обрабатывались по аналогичной методике (см. выше). В целом экспертные оценки эффективности реализации задач, возложенных на Областную межведомственную комиссию по противодействию коррупции, представлены в диаграмме 3.3.2.4.

Представленные в диаграмме 3.3.2.4 данные свидетельствуют, что практически все задачи, возложенные на Областную межведомственную комиссию по противодействию коррупции, по мнению экспертов, решаются достаточно эффективно (от 65 до 76 %). В то же время настораживают экспертные оценки такой ключевой задачи, как «обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества от угроз, связанных с коррупцией». Здесь средняя экспертная оценка составляет лишь чуть более 50 %. То есть сами эксперты, по сути, указывают, что рядовой гражданин, не являющийся членом какой-либо общественной структуры, вряд ли может рассчитывать на эффективную защиту своих прав и интересов со стороны Областной межведомственной комиссии по противодействию коррупции.

Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией, в том числе в Самарской области, носит многоплановый характер.

Так, в соответствии с ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В Самарской области, например, Министерством юстиции РФ аккредитовано более 30 граждан и организаций в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

Правительством Самарской области создан антикоррупционный сайт www.samaraanticorr.ru, на котором отражается информация о проводимых антикоррупционных мероприятиях, их результатах.

Так же, как отмечал С.В. Быстревский: «Самарской Губернской Думой систематически проводятся различные мероприятия («круглые столы», семинары и пр.) по вопросам противодействия коррупции с обязательным привлечением большого количества различных общественных организаций».

Кроме того, членами Общественной и Торгово-Промышленной Палат Самарской области как непосредственными участниками антикоррупционной деятельности, проводится большая работа.

Однако есть мнение о том, что пока на территории Самарской области не получило массового распространения участие институтов гражданского общества в вопросах противодействия и борьбы с коррупцией.

Уполномоченным органом исполнительной власти Самарской области по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции неоднократно предпринимались попытки перевести вопросы демагогии и популизма в конкретную, рабочую плоскость (проведение независимой антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, общественные

слушания, юридическая помощь и консультация граждан, антикоррупционная пропаганда в СМИ и пр.). К сожалению, такие попытки до сих пор не находят в обществе должного отклика, т. к. многие активные представители гражданского общества хотят заниматься решением этих вопросов за счет бюджетных средств. Представители гражданского общества не торопятся самостоятельно привлекать деньги из внебюджетных источников, поэтому такая работа носит, в основном, декларативный и популистский характер и, как правило, касается защиты интересов конкретных бизнес-структур либо политических интересов конкретных персон.

По мнению экспертов, целесообразно максимально активизировать гражданское общество на борьбу с коррупцией, но инициатива при этом должна поступать от самих граждан и общественных объединений, а не навязываться сверху, иначе вся эта деятельность превратится в формальный, бюрократический процесс. Подобный опыт существует, но незначителен и в большинстве случаев пригоден для написания ведомственных справок и отчетов.

На государственном уровне должен быть четко сформулирован принцип общественного контроля, а также возникающие в этой связи права и обязанности граждан, общественных объединений. В противном случае общественный контроль сразу превратится в репрессивный механизм, инструмент оказания давления на неугодных.

Также необходима экспертиза резонансных дел с участием Общественной палаты Самарской области, проведение разных форм мониторинга судебных заседаний. Как, например, замечала уполномоченный по правам человека в Самарской области И.А. Скупова: «есть закон об общественном контроле в целом, но его нужно распространить на все сферы, где есть бюджетные средства».

В целом необходимо развивать общественный контроль. Уже сейчас существуют общественные организации при Самарской Губернской Думе, при Правительстве Самарской области, но с ними необходимо тесно сотрудничать. При этом дополнительные полномочия институтам гражданского общества не нужны, у них достаточно полномочий и сейчас, но их нужно грамотно реализовывать.

Диаграмма 3.3.2.1

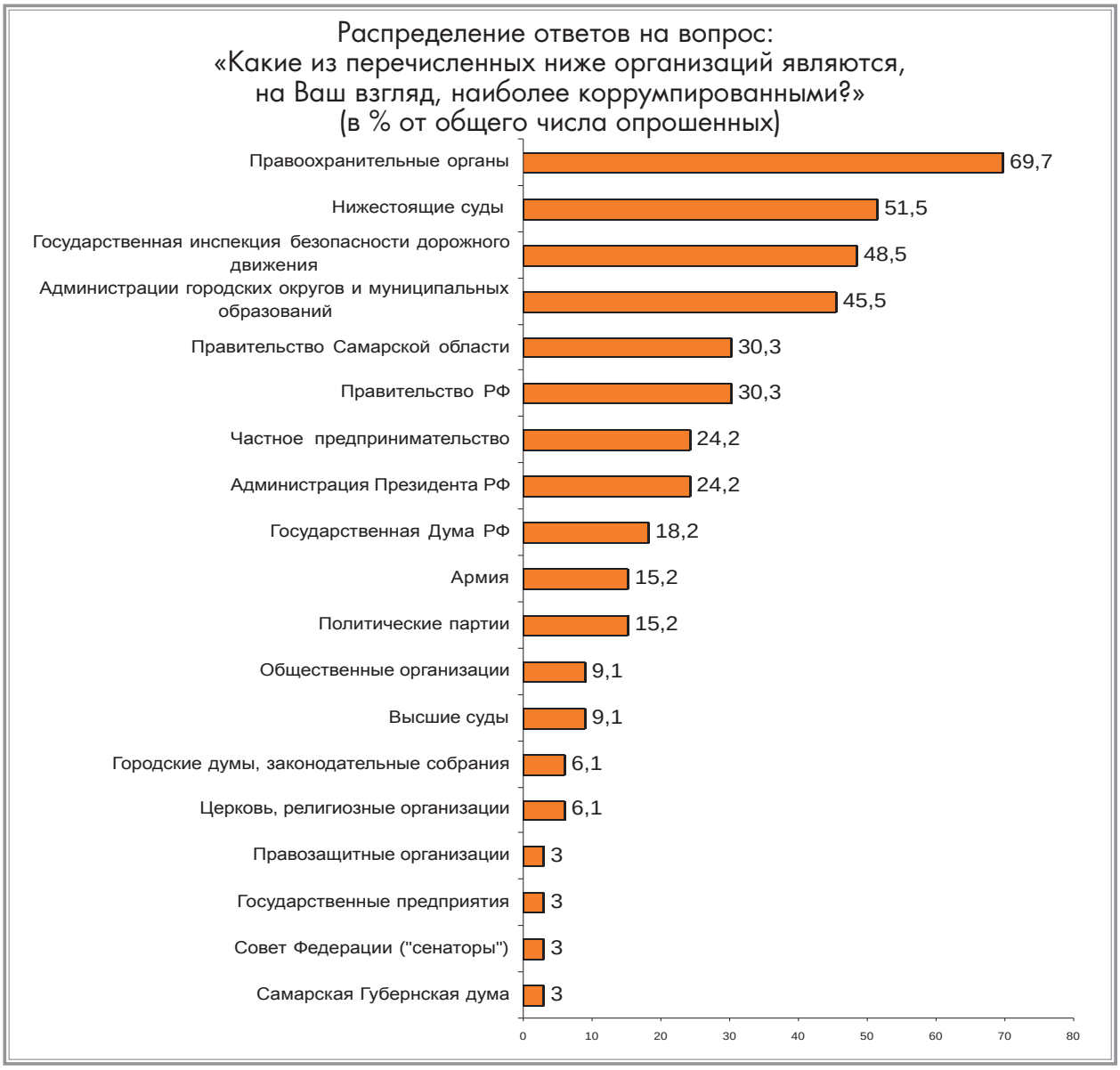


Диаграмма 3.3.2.1



Оценки эффективности реализации задач Областной целевой программы «Противодействие коррупции в Самарской области на 2010 – 2012 гг.»
(по мнению экспертов, в %)



Диаграмма 3.3.2.3

Оценки эффективности реализации задач, возложенных на Областную межведомственную комиссию по противодействию коррупции
(по мнению экспертов, в %)

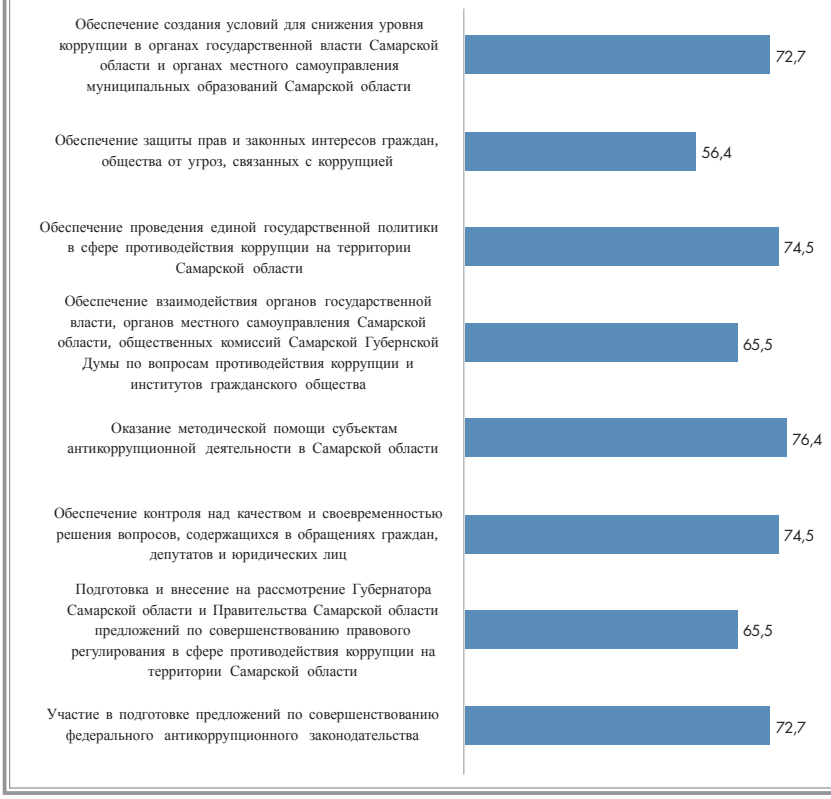


Диаграмма 3.3.2.4

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К сожалению, состояние гражданского общества в Самарской области не свободно от множества проблем, но само понимание их наличия и возможность их скорейшего решения, безусловно, будет способствовать становлению отношений эффективного социального партнерства во всех сферах взаимодействия институтов гражданского общества, структур власти, бизнеса и рядовых граждан, являющихся жителями городских и сельских территорий Самарской области. По итогам представленного в Докладе материала могут быть сформулированы рекомендации, в т. ч. и по корректировке областного законодательства. Принятие этих рекомендаций может способствовать устранению обозначенных в этом Докладе проблем и повышению общественного консенсуса.

1. Для снижения напряженности в социально-экономической сфере необходимо принять закон о региональной величине минимальной оплаты труда (МРОТ). На сегодняшний день уже в 27 из 83 субъектов РФ установлены величины региональных МРОТ, которые существенно выше общероссийской величины (4611 руб.). Например, региональное соглашение о минимальной заработной плате в Краснодарском крае устанавливает ее в размере – 6112 руб., а соглашение о минимальной заработной плате в Тверской области от 13.09.2010 г. – 5700 руб. Есть примеры и в ПФО: Указом Президента Республики Башкортостан от 09.11.2010 г. № УП-641 «О минимальной заработной плате в Республике Башкортостан» здесь установлен минимум в 5500 руб. И такие примеры можно продолжать[56].

2. В целях повышения качества услуг в социальной сфере на областном уровне необходимо провести комплексный мониторинг с целью выявления наиболее проблемных зон. Прежде всего, необходимо обратить внимание на услуги медицинских и образовательных учреждений. По итогам такого мониторинга можно составить рейтинг учреждений медицины и образования и в соответствии с таким рейтингом скорректировать объем финансирования этих учреждений в ту или другую сторону.

3. На областном уровне принять программу поддержки частных управляющих компаний. Формами поддержки может быть установление налоговых льгот и открытие ресурсных центров по обучению персонала этих организаций (прежде всего, рабочих кадров). В то же время необходим жесткий контроль над устанавливаемыми ими тарифами на услуги ЖКХ. Это особенно важно в условиях грядущего с июля 2012 года их повышения, что воспринимается населением очень болезненно.

4. Провести ряд открытых круглых столов с общественностью и политическими партиями по установлению консенсуса в социально-политической сфере. Сделать такие мероприятия открытыми для прессы и всех желающих. Помимо этого, возможно необходимо более широко задействовать механизм ротации членов избирательных комиссий всех уровней, а также выпустить специальную методичку в помощь наблюдателям за выборами.

5. Ввести жесткие нормы, пресекающие случаи редейрского вмешательства в собрания граждан по проблемам застройки территорий. Возможно, необходимо уходить от самой процедуры слушаний в их сегодняшнем формате, перенося их в интернет-пространство тема-

56 http://www.mojazarplata.ru/main/minimumwages/minimalqnaja-oplata-truda-mrot-v-subektah-rf-na-2011

тических микроблогов. В таких виртуальных слушаниях могли бы принять участие все желающие жители территории, конечно, после подтверждения их подлинного статуса (например, по уникальному сетевому адресу выхода в интернет – IP адресу).

6. Необходимо принимать срочные меры по спасению зон отдыха и зеленых насаждений городских дворов, превращающихся в неорганизованные стоянки автомобилей. Необходимо ужесточение системы контроля и увеличения штрафов за незаконную парковку на газонах. Собираемые штрафы могут быть направлены в бюджет местного сообщества на благоустройство и озеленение придомовой территории.

7. Также для повышения чистоты территорий дворов, представляется целесообразным введения налогообложения владельцев собак с направлением собираемых средств на облагораживание придомовых территорий.

8. Власть не должна прятаться за стенами кабинетов и должна активнее выходить в интернет-пространство. В связи с этим целесообразно распространить опыт администрации г.о. Самара по заведению твиттер-аккаунтов для всех чиновников городских округов и сельских муниципальных районов. Необходимо создать полный электронный справочник таких адресов. Такой справочник может быть размещен и на сайте Общественной палаты Самарской области.

9. Необходимо внести дополнения в закон «О благотворительности Самарской области» с целью более четкой регламентации деятельности Благотворительного Совета Самарской области. Возможно, необходимо усилить его роль в контроле над процессами в общественной жизни, которые, пущенные на самотек и не решаемые совместно всеми заинтересованными сторонами, могут вылиться в усиление социальной напряженности и рост протестных настроений.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Количество зарегистрированных на территории Самарской области некоммерческих организаций в разрезе муниципальных образований[57]

Муниципальное образование	Зарегистрировано НКО за 2010 год	Зарегистрировано НКО за 2011 год	Количество добровольческих организаций	Количество благотворительных организаций
Самара	187	203	3	141
Тольятти	76	71	1	79
Сызрань	9	10	0	12
Жигулевск	6	4	0	3
Кинель	2	1	0	0
Новокуйбышевск	8	19	0	3
Октябрьск	2	2	0	2
Отрадный	2	2	0	2
Похвистнево	1	1	0	1
Чапаевск	0	7	0	3
Алексеевский	0	1	0	0
Безенчукский	1	2	0	1
Богатовский	0	2	0	0
Большеглушицкий	0	1	0	0
Большечерниговский	1	2	0	0
Борский	3	2	0	0
Волжский	0	13	0	3
Елховский	0	0	0	0
Исаклинский	0	1	0	0

57 По данным Управления Минюста РФ по Самарской области

Муниципальное образование	Зарегистрировано НКО за 2010 год	Зарегистрировано НКО за 2011 год	Количество добровольческих организаций	Количество благотворительных организаций
Камышлинский	1	3	0	0
Кинельский	3	1	0	0
Кинель-Черкасский	1	4	0	1
Клявлинский	2	3	0	1
Кошкинский	3	2	0	0
Красноармейский	1	0	0	0
Красноярский	7	6	0	2
Нефтегорский	0	0	0	0
Пестравский	1	0	0	0
Похвистневский	1	3	0	3
Приволжский	0	1	0	1
Сергиевский	3	4	0	0
Ставропольский	4	7	0	1
Сызранский	1	3	0	0
Хворостянский	1	2	0	0
Челно-Вершинский	0	1	0	0
Шенталинский	1	0	0	1
Шигонский	0	3	0	0
Итого:	**328**	**378**	**4**	**260**

Таблица 2

Формы гражданской активности жителей Самарской области (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Формы гражданской активности	Доля ответов
Ни в каких не принимал/а	46,8
Голосование на выборах, референдумах	44,2

Формы гражданской активности	Доля ответов
Участие в мероприятиях по благоустройству территории	11,5
Участие в митингах, демонстрациях, пикетах, флэшмобах	4,5
Экологические акции	2,7
Участие в благотворительных, добровольческих акциях	2,4
Работа в местных органах власти, сотрудничество с ними	2,1
Членство в политической партии, движении	1,9
Членство в общественной организации	1,5
Сбор подписей или подпись под обращением или заявлением, в том числе в интернете	1,4
Письма в органы власти или СМИ	1,1
Участие в общественных/публичных слушаниях	1,0
Ведение блога в интернете по общественно значимым темам или участие в таких блогах или форумах	0,7
Акции и мероприятия по защите гражданских прав	0,6
Обращения в суд по защите общественных интересов	0,3
Другие	0,1

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таблица 3

Мотивы проявления гражданской активности жителей Самарской области (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Мотивы гражданской активности	Доля ответов
Желание изменить жизнь к лучшему	66,0
Не знаю, не думал об этом	9,0
Желание оказать помощь и поддержку людям	8,8
Возможность улучшить свое материальное положение	8,4
Другое	4,7

Мотивы гражданской активности	Доля ответов
Возможность найти новых друзей, завести нужные знакомства	3,6
Желание получить профессиональные навыки	3,0
Желание проявить милосердие	2,6
Желание сделать карьеру, подняться по служебной лестнице	2,2

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таблица 4

Население Самарской области об организациях, в деятельности которых хотели бы принимать участие (в % от числа опрошенных, данные за 2009 – 2011 гг.)

Общественные организации	Доля опрошенных		
	2009 год	2010 год	2011 год
Общества защиты прав потребителей	14,3	19,3	26,1
Спортивные, туристические, охотничьи, автомобилистские объединения	28,6	20,8	18,8
Домовые комитеты, старшие по домам и подъездам	14,3	7,3	11,2
Экологические организации	19,0	13,1	10,9
Культурные, краеведческие, культурно-охранительные организации	9,5	14,4	7,0
Благотворительные инициативы, акции	28,6	22,3	12,4
Правозащитные организации	4,8	18,0	10,0
Молодежные неформальные объединения неполитического характера	14,3	8,6	7,9
Профессиональные союзы и ассоциации, творческие союзы	9,5	15,6	6,4
Территориальное общественное самоуправление	4,8	10,1	10,3

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таблица 5

Наиболее важные проблемы жителей Самарской области (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Проблемы	Доля ответов
Неудовлетворительная работа ЖКХ, высокая стоимость коммунальных услуг, несоответствующая их качеству	51,9
Материальные проблемы: низкая заработная плата, нехватка денег на покупку товаров, отдых и т. п.	48,6
Плохое медицинское обслуживание, недоступность медицинских услуг	34,7
Невозможность улучшить свои жилищные условия	34,2
Безработица, проблема трудоустройства	33,8
Рост пьянства, алкоголизма, наркомании	32,2
Неразвитость инфраструктуры досуга: нехватка спортивных секций, клубов по интересам, как для детей, так и для взрослых	31,6
Коррумпированность и произвол городских властей	30,2
Неблагоустроенность придомовых территорий и всего района проживания: плохое освещение улиц, плачевное состояние дорог, отсутствие детских площадок, лавочек, зеленых насаждений во дворах и т. п.	28,9
Плохое состояние окружающий среды (загазованный воздух, уничтожение зеленых насаждений и их неудовлетворительное состояние, захваты озелененных территорий, отсутствие возможности полноценного и культурного отдыха на природе, мусор и т. п.)	25,1
Высокий уровень преступности (угон автомобилей, квартирные кражи и т. п.)	22,3
Трудности с получением образования (недоступность образовательных услуг из-за их высокой стоимости и т. п.)	21,6
Плохая работа общественного транспорта	19,5
Большое количество мигрантов, приехавших из других регионов России и стран СНГ	12,6
Затрудняюсь с выбором	1,8
Другие проблемы	0,7

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таблица 6

Число дошкольных образовательных учреждений (по данным Самарастата, на конец года, единиц)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Число дошкольных образовательных учреждений	696	678	670	660	650	641
В том числе:						
В городских поселениях	518	517	516	511	510	508
В сельской местности	178	161	154	149	140	133
Из общего числа учреждений: образовательные учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста	20	19	18	17	16	14
В том числе:						
В городских поселениях	15	15	14	14	13	11
В сельской местности	5	4	4	3	3	3

Таблица 7

Число государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений (по данным Самарастата, на начало учебного года, единиц)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Число общеобразовательных учреждений	815	789	1005	994	966	944
В том числе:						
В городских поселениях	431	422	417	412	406	400
В сельской местности	384	367	588	582	560	544
Из общего числа учреждений: образовательные учреждения (без вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений)	808	783	1000	990	963	941

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
В том числе:						
В городских поселениях	424	416	412	408	403	397
В сельской местности	384	367	588	582	560	544
Вечерние (сменные) общеобразовательные учреждения	7	6	5	4	3	3
В том числе:						
В городских поселениях	7	6	5	4	3	3
В сельской местности	0	0	0	0	0	0

Таблица 8

Число образовательных учреждений начального профессионального образования по городским округам и муниципальным районам (по данным Самарастата, на конец года, единиц)

	2006	2007	2008	2009	2010
Всего по области	37	39	34	32	26
Городские округа:					
Самара	11	14	9	9	6
Тольятти	4	3	3	3	1
Сызрань	1	1	1	1	1
Отрадный	1	1	1	1	1
Жигулевск	1	1	1	1	0
Октябрьск	1	1	1	1	1
Кинель	1	1	1	1	1
Муниципальные районы	17	17	17	15	15

Таблица 9

Число государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего профессионального образования по городским округам и муниципальным районам (по данным Самарастата, на начало учебного года, единиц)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Всего по области	66	64	63	65	63	64
Городские округа:						
Самара	29	28	27	27	25	26
Тольятти	14	13	13	14	14	15
Сызрань	6	6	6	6	6	6
Новокуйбышевск	3	3	3	4	4	4
Чапаевск	2	2	2	2	2	2
Отрадный	1	1	1	1	1	1
Жигулевск	1	1	1	1	1	1
Похвистнево	1	1	1	1	1	1
Муниципальные районы	9	9	9	9	9	8

Таблица 10

Число государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования по городским округам и муниципальным районам (по данным Самарастата, на начало учебного года, единиц)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Всего по области	16	17	17	17	17	17
Городские округа:						
Самара	12	13	13	13	13	13
Тольятти	3	3	3	3	3	3
Кинель	1	1	1	1	1	1

Таблица 11

Проблемы, беспокоящие жителей в сфере предоставления жилищных услуг (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Варианты ответа	Доля ответов
Ремонт подъездов	48,4
Состояние придомовой территории	28,8
Ремонт кровли	28,6
Ремонт инженерных сетей в подвале и квартирах	27,0
Уборка и вывоз мусора	24,2
Освещение двора	24,2
Освещение лестничных площадок	11,5
Работа лифта	7,3
Состояние почтовых ящиков	2,2

Примечание: Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать до 3-х вариантов ответа.

Таблица 12

Проблемы, беспокоящие жителей в сфере предоставления коммунальных услуг (в % от общего числа ответов, ранжировано по мере уменьшения доли ответов)

Варианты ответа	Доля ответов
Обеспечение теплом	53,8
Обеспечение горячей водой	31,0
Обеспечение электроэнергией	19,7
Обеспечение холодной водой	13,3
Другое	11,8
Обеспечение газом	8,5

Примечания:
1. Сумма ответов отлична от 100 %, т.к. респондент мог выбрать до 2-х вариантов ответа.
2. При выборе варианта ответа «другое» респонденты сами указывали вариант ответа. Большинство ответов сводилось к суждениям «ничего из этого» или «ничего не беспокоит». Многие просто указали: «затрудняюсь ответить».

ДЛЯ ЗАМЕТОК