



Возможности участия объединений граждан и бизнеса в со-управлении социальной сферой: институциональные возможности, издержки и барьеры доступа

С.Г.Маковецкая, директор Центра Гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ),
Член экспертной группы Правительственной комиссии по административной реформе

12 ноября 2015 года

Что предлагается обсудить

Теоретический аспект

- Новый публичный менеджмент и политика со-управления в социальной сфере
- Позитивная реинтеграция. Возможность коалиций изменений
- Ограничения и издержки сторон при реализации процессов со-управления социальной сферой.
- Походы к снижению барьеров доступа к со-управлению.

- Как экономически анализ помогает понять проблему и предложить варианты решения
- Можно ли реально на основании анализа спроектировать изменения и внедрить их.
- Есть ли идеи о подходах к институциональному проектированию и созданию благоприятной среды для участия объединений граждан и бизнеса в со-управлении социальной сферой.

Практический аспект

Кейс 1. Снижение административных барьеров.
Коалиция модернизации среды для
предпринимательства

Пермский край, 2011-2012 гг.

Административные барьеры – взгляд на стороне предпринимателей



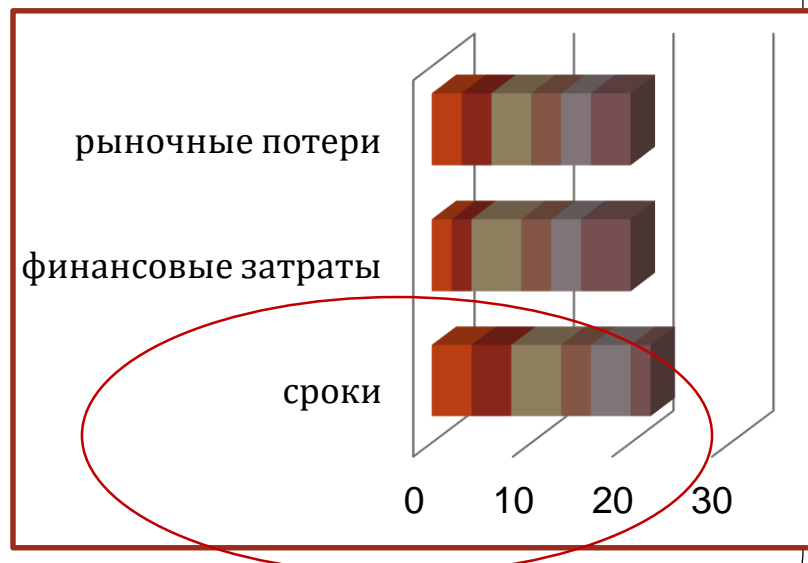
- ◆ Создание предприятия
- ▲ Вывод товара
- ✳️ Расширение/рост
- Выход на рынок
- ✕ Текущая деятельность
- Ликвидация

Проблемность отдельных административных процедур для бизнеса

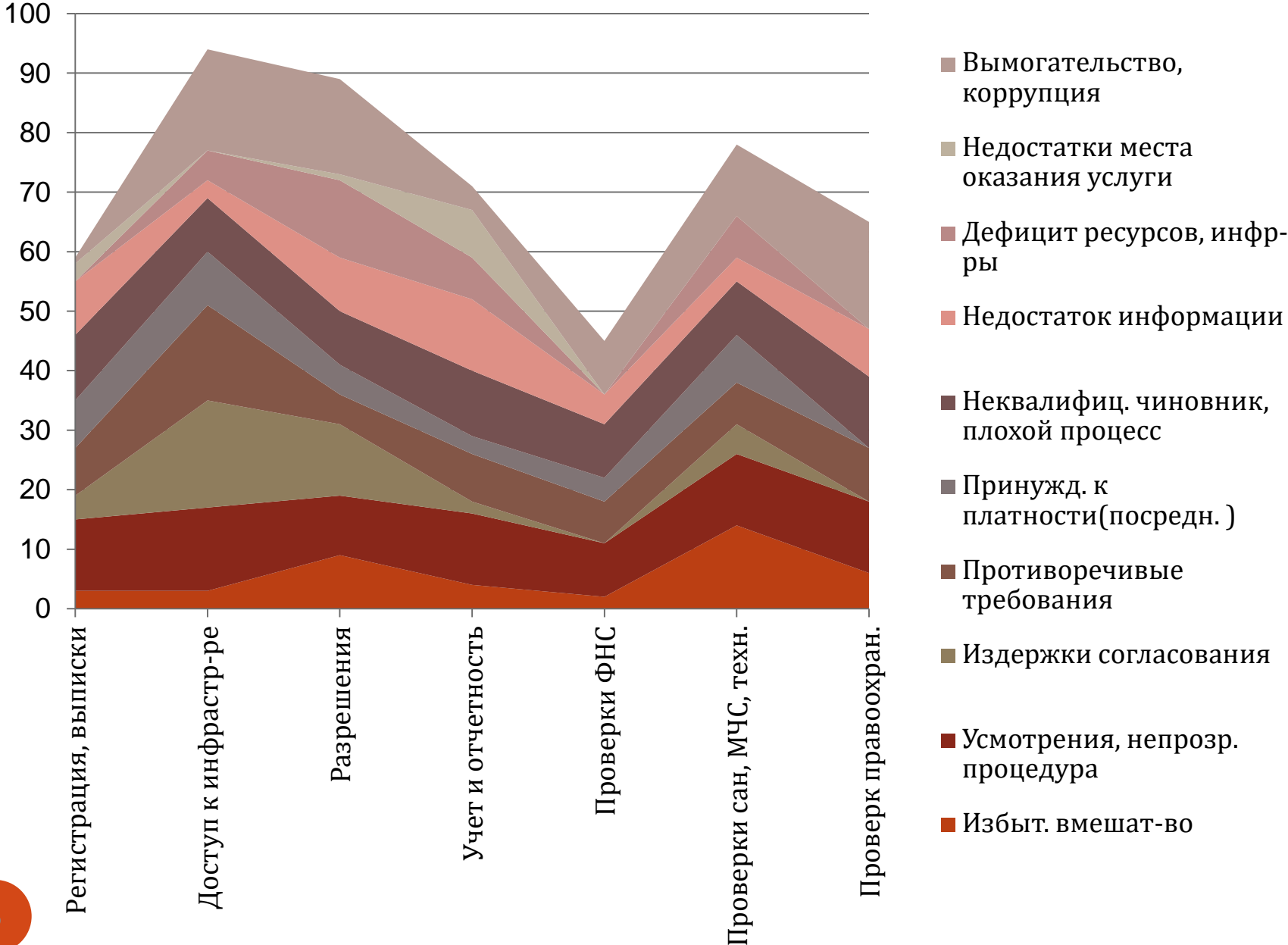


- регистрация, выписки
- разрешительные процедуры
- доступ к земле, инфраструктуре

Значимость административных барьеров для предприятий и предпринимателей, находящихся на разных этапах жизненного цикла бизнеса.



Предприниматели о конкретных проявлениях адм.барьеров



Проблемы регулирования бизнеса

1

- Главная проблема – сроки
- Особенно:
 - если инвестиции идут раньше госуслуги
 - если предоставляет организация или ФГУП-монополист (экспертиза градостроительной документации, экспертиза лекарственных средств, экспертиза ЭМС),
- Легальный ускоренный порядок – выход или средство наполнения бюджета?

2

- Высокая стоимость инвентаризации предоставляемых ресурсов (таксация, межевание, планы земельных участков и т.п.)
- Превратился в инструмент недобросовестной конкуренции

3

- Несогласованность изменений законодательства
- МЧС отменяет пожарное разрешение при лицензировании розничной продажи алкоголя, а край продолжает его требовать (в Свердловской области например, нет).
Получение лицензии формально невозможно

4

- Запутанность и противоречивость процедур получения услуги
- Большие расхождения между нормативным путем получения услуги, и его практическим воплощением (количество инстанций (организаций) больше как минимум на 2-3, документов –на треть)
- Дополнительное давление на бизнес в связи с особыми путями получения

Регулирование «идет за недвижимостью» (открытие бизнеса – вывод на рынок товара/услуги)

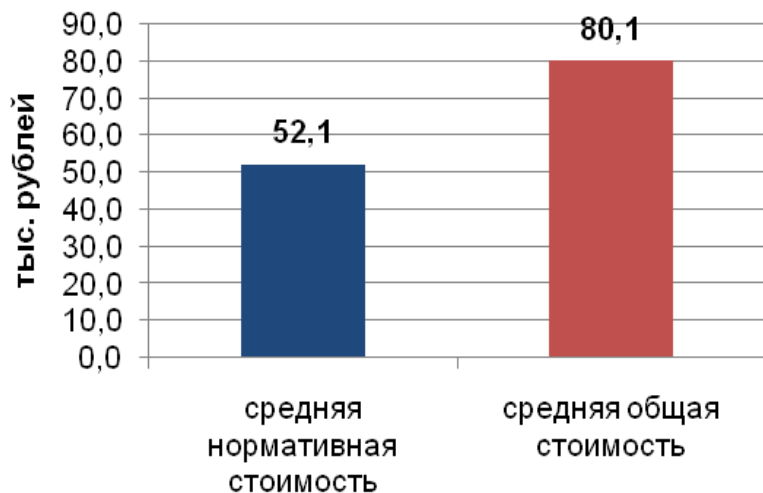
Тип отрасли	Отрасли	Число взаимодействий с ОИВ (МСУ)
Производственные отрасли «с недвижимостью»	Пищевая промышленность	45
	Лифтостроение	29
Непроизводственные «с недвижимостью»	Аптека	20
	Точка розничной торговли	18
	Предприятие общепита	15
	Салон красоты	14
Отрасли «без недвижимости»	Автобусные перевозки	7
	Туроператор	6
	Лесозаготовка	4

Мнения предпринимателей:

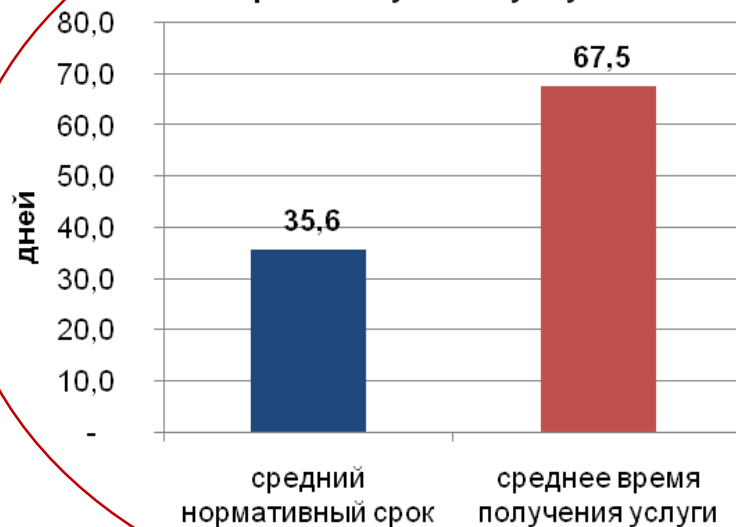
Уязвимость фирмы как источника административной ренты определяется не «стратегической важностью» бизнеса, прозрачностью деятельности или незаконностью, а просто его стационарностью или другой формой доступности для чиновника или зависимости от него. Для вымогательства подходят бизнесы, привязанные к недвижимости, к инфраструктуре (трубы, провода), к безналичным деньгам, объем которых виден через банки, и к ежедневному обороту наличности (вымогательство у малого бизнеса).

Результаты мониторинга качества государственных и муниципальных услуг в 2010 году

Соотношение нормативной и реальной
стоимости получения услуги



Соотношение нормативного и реального
срока получения услуги



- затраты **времени** представителей бизнеса **превышают** установленное в нормативных правовых актах время **в среднем на 50%**
- **полные материальные затраты** заявителей **превышают** установленные в НПА **размеры платы** за предоставление услуги **в среднем на 40%**
- среднее **число обращений** заявителя в различные инстанции для получения услуги **более 7.**
- ни по одной услуге **заявитель не ограничивается обращением в 1 инстанцию.**

Причины использования неофициального способа получения государственной (муниципальной) услуги (в т.ч. через посредника)



Десять первых причин
(по материалам исследования в 2009 года)

Административное давление в разрезе государственных/муниципальных функций и услуг

«В реальности», т.е. в непосредственной предпринимательской деятельности, государственные и муниципальные полномочия почти всегда выглядят как комплексные государственные услуги, т.е. услуги, аналитически интегрированные по принципу «жизненной ситуации» для бизнеса и в предоставлении которых принимают участие разные органы и организации разных уровней публичной власти (федеральный, региональный и местный).

Так, например, с нормативной точки зрения, услуга по переводу жилого помещения в нежилое с его перепланировкой (переустройством) является муниципальной - предоставляется органами местного самоуправления. Фактически в предоставлении данной услуги на территории Пермского края участвуют органы и учреждения всех уровней - в некоторых случаях предпринимателю необходимо взаимодействовать с 25-27 различными инстанциями

Федеральные

- МЧС (Госпожнадзор)
- Роспотребнадзор
- ГИБДД (ГУВД)

Региональные

- Орган по охране памятников архитектуры, истории и культуры
- Орган по охране окружающей среды и экологическому контролю (надзору)

Муниципальные

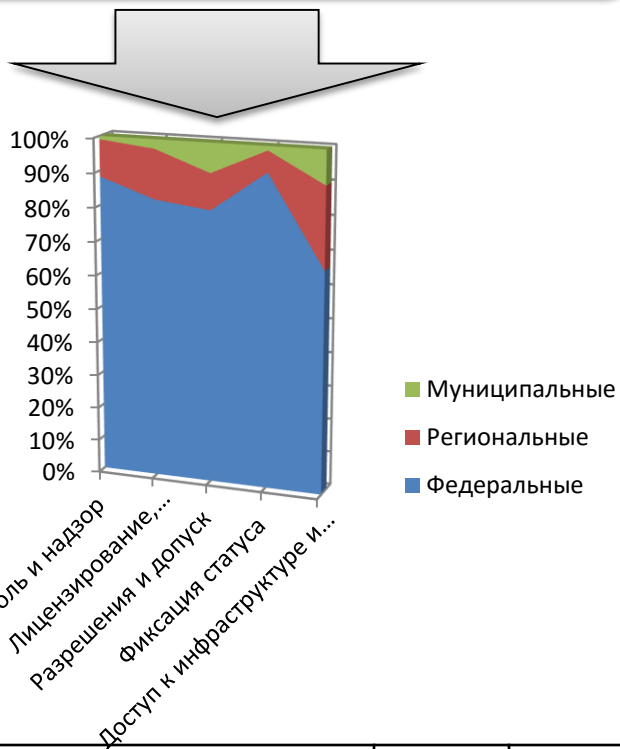
- Архитектурно-планировочное управление
- Орган местного самоуправления, осуществляющий перевод, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения
- Орган по охране памятников архитектуры, истории и культуры
- Орган по охране окружающей среды и экологическому контролю (надзору)

Иные учреждения и организации

- Бюро технической инвентаризации
- Архитектурно-проектировочная организация
- Учреждение, предоставляющее услуги газоснабжения
- Учреждение, предоставляющее услуги электроснабжения
- Учреждение, предоставляющее услуги теплоснабжения
- Учреждение, предоставляющее услуги водоснабжения

- Каждый орган несет ответственность за свое полномочие**
- Отсутствует единая ответственность и сквозной порядок**
- Сложно или невозможно оценить потенциальные издержки**
- Если все делать по правилам можно не получить «реальный» результат**

Общая картина по типам и уровням полномочий: нормативный анализ



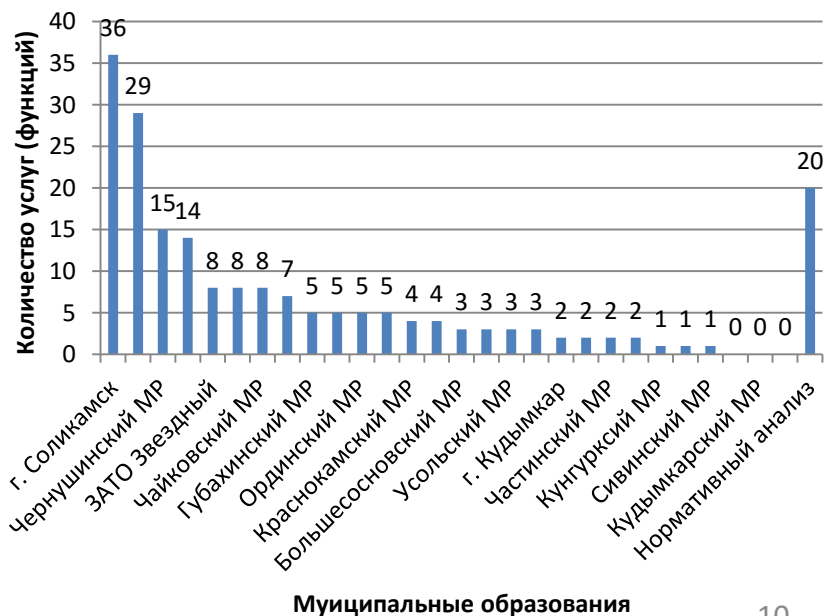
Полномочия	Федеральные	Региональные	Муниципальные
Контрольно-надзорные функции	189	23	2
Лицензирование, сертификация, аккредитация, аттестация	91	16	3
Разрешительная деятельность, предоставление допуска на выполнение работ	84	11	9
Регистрация, ликвидация, продажа, передача в наследство, постановка на учет, подача уведомлений о начале деятельности, присвоение регистрационных номеров, номеров классификатора вида деятельности	75	5	1
Предоставление доступа к объектам инфраструктуры и ресурсам	33	12	5
Всего	472	67	20

Административное давление в разрезе государственных/муниципальных функций и услуг

Общее преобладание полномочий федерального уровня не должно обманывать – значительная часть федеральных полномочий имеет отношение к бизнесу, который или отсутствует на территории Пермского края или его роль незначима

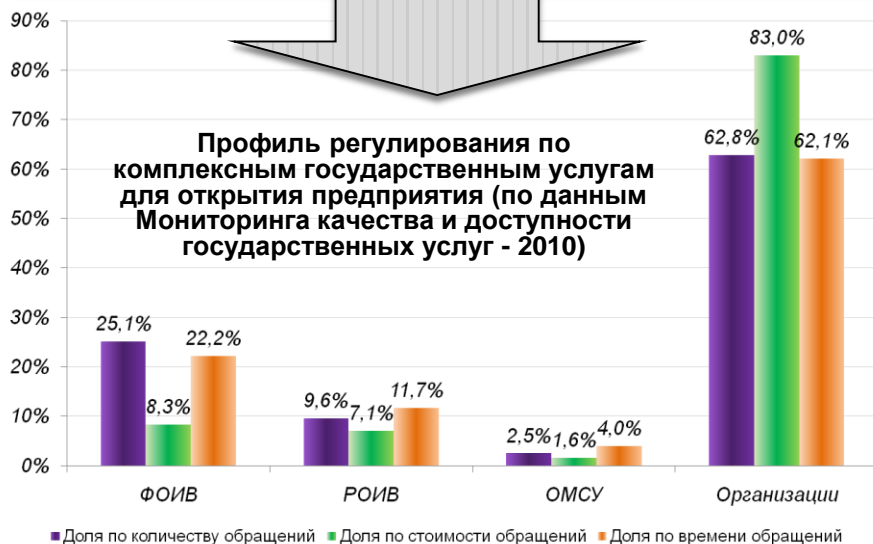
Важно – картина распределения полномочий в представлениях самих ведомств и уполномоченных органов выглядит совсем по-другому – хаотично, несистемно и, возможно, неполно

Пример – ответы органов МСУ о собственных функциях, реализуемых в отношении субъектов предпринимательской деятельности: количество колеблется от 0 до 36 - при примерно 20, выявленных нормативным анализом



Административное давление в разрезе государственных/муниципальных функций и услуг

Значительный вес (по некоторым услугам - подавляющий) в административном давлении на бизнес имеет деятельность негосударственных органов и организаций, оказывающих обязательные и необходимые услуги, т.е. обеспечивающие возможность получения основной услуги, или прямо реализующие государственные/муниципальные функции, в том числе в сфере контроля и надзора



Проблема значимости для получателей государственных/муниципальных услуг деятельности внешних субъектов:

- Постановка на государственный кадастровый учет земельных участков (прежде всего занятых дачными постройками), 16 субъектов РФ, Мониторинг - 2010
- В числе необходимых документов - межевой план
- Проблема - качество рынка кадастровых инженеров и контроля за их деятельностью

МО ПК не знают, какие функции и услуги они производят в отношении хозяйствующих субъектов. Спектр подходов:

- **фактологический** (перечисление любой деятельности, осуществляемой администрацией муниципального образования в отношении субъектов предпринимательской деятельности - Чусовской МР, Чайковский МР, Усольский МР, Уинский МР)
- **подмена понятий** (перечисление поддерживающих мероприятий в рамках муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства - Краснокамский МР, Соликамский МР)
- **копирование** (использование материалов других муниципальных образований - Лысьвенский МР использовал данные с сайта г. Соликамска)
- **актуализированные услуги (функции)** - перечисление только актуальных для данного муниципального образования услуг и функций (ЗАТО Звездный, Чайковский МР, Уинский МР)
- **потенциальные услуги (функции)** - услуги (функции), которые муниципальное образование может предоставлять (осуществлять) в силу своих полномочий

Отсутствует единый подход к формированию перечня услуг и представлению об объеме полномочий. Это означает отсутствие единой административной среды для ведения предпринимательской деятельности

- **выпала контрольная деятельность муниципалитетов - ОМСУ не расценивают контрольные функции как функции, имеющие отношение к субъектам предпринимательской деятельности**
- **особо примечательно, что ОМСУ утверждают ОТСУТВИЕ ЖАЛОБ по их функциям и услугам - предприниматели не жалуются?!**

	Кадастровая палата - учет	Кадастровый инженер - межевой план
Стоимость обращения	0 руб.	от 3 - до 30 тыс. руб.
Время предоставления результатов обращения	20 дней (5 - 35 дней)	от 3 - до 150 дней

Меры по уменьшению барьеров

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ГИЛЬОТИНА

- Принуждение ведомств и муниципалитетов к **уменьшению нормативного срока оказания** государственной (муниципальной) услуги (Пермский край – самое «быстрое государство» для бизнеса)

АНТИБАРЬЕРНАЯ ЗОНА

- **Устранение излишних административных барьеров в приоритетных сферах** (предпринимательство в здравоохранении, социальной и культурной сфере, в образовании)
- Пилотный проект по **замене контрольно-надзорных функций рыночными механизмами** через страхование ответственности и рисков, альтернативный контроль и т.п..

ОПТИМИЗАЦИЯ

- **Уменьшение количества** органов исполнительной власти, МСУ, учреждений, участвующих в предоставлении наиболее проблемных комплексных государственных (муниципальных) услуг
- Принуждение к реорганизации административной процедуры на основании **антибарьерной экспертизы**

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ

- **Уполномоченный по правам предпринимателей**
- **Краевая панель** персональных экспертов практиков предпринимательства для экспресс-консультаций с лицами принимающими решения
- Предпринимательское **рейтингование** деятельности органов власти и МСУ и включение его результатов в систему показателей результативности

УВЕЛИЧЕНИЕ МОЩНОСТИ

- **Открытие в крае** отсутствующих ТУ ФОИВ, осуществляющих разрешительные функции
- Инвентаризация и **развитие в крае необходимого комплекса** (государственных и негосударственных) лабораторий, экспертных тестовых комплексов и т.п. организаций, необходимых для прохождения разрешительных процедур

Партнерство (коалиция) изменений

Межведомственная
комиссия (Государство)

Аналитический центр
+ эксперты в сфере
защит прав
потребителей
(Общество)

ТПП +
предпринимательские
ассоциации (Бизнес)

Результаты работы комиссии по дебюрократизации

Работа ведомств

- Сокращение сроков и другие меры по оптимизации исполнения функций (услуг)
- Закрепление изменений в нормативных правовых актах
- Более прозрачная среда информирования предпринимателей на сайтах ведомств

Работа административной гильотины

- Мониторинг изменений
- Рейтингование ведомств: **рейтинг** сокращения сроков и **рейтинг** готовности к дебюрократизации
- Оценка готовности ведомств к дебюрократизации
- Подготовка аналитических материалов к координационному совещанию

Показатели сокращения сроков исполнения функций (предоставления услуг) в целях снижения административных барьеров для предпринимателей в обязательствах ведомств края и г. Перми

Общее количество сокращенных дней
- **512**

Общее количество функций (услуг), сроки которых будут сокращены - **90**

Общее количество функций (услуг), где были зафиксированы обязательства по срокам их исполнения, отсутствующие ранее - **18**

Общее количество изменений в публично размещенную информацию о функциях (услугах), по результатам выявленных на заседаниях комиссии недостатков информирования о полномочии - **8**

Кроме того были выявлены:

- **6 пустых** (неисполняемых) функций и услуг в **4** ведомствах, которые предложено сократить;
- **14 функций**, входящие в комплексную услугу, в отношении которых необходимо закрепить «центр ответственности» за совокупное сокращение сроков.

Улучшение предпринимательского климата - в результате деятельности Административной гильотины

1

Общее сокращение сроков предоставления услуг для хозяйствующих субъектов -512 дня

2

Срок оказания 10% услуг сокращен на 30-50%

3

Срок оказания 31% наиболее проблемных и массовых услуг был сокращен . Общий срок сокращения 183 дня.

Нормативны срок исполнения 3073
Новый срок исполнения 2561

Инициативу проявили Мин. Природных ресурсов ПК, Минторг, Управление по развитию потребительского рынка г. Перми, Департамент планирования и развития территорий г. Перми и др.

Лидерами сокращения по данному параметру являются Минприроды, Мин. Развития предпринимательства и торговли, Агентство по управлению имуществом.

Су

Устойчивость

Предприниматели имеют «дорожную карту» своих проблем в разрезе функций и услуг

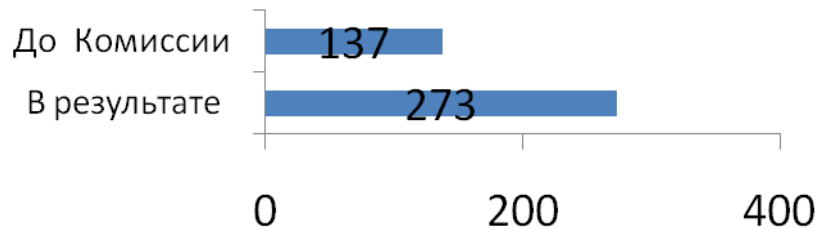
Экономия на издержках и уменьшение упущенной выгоды

Исходя из Данных Мирбанка (затраты на преодоление адм.барьеров), обследований Минэкономики о среднем количестве взаимодействий МСБ в органами власти в год (кроме контроля и надзора), а также статистикой по в МСБ края (кроме ИП) можно очень приблизительно сказать, что предпринимателям «возвращено» в год порядка **10,1 млн рублей (непотраченные средства) + 3 млрд рублей в оборот .**

Инвентаризация полномочий ОИВ и МСУ в отношении субъектов предпринимательства

1

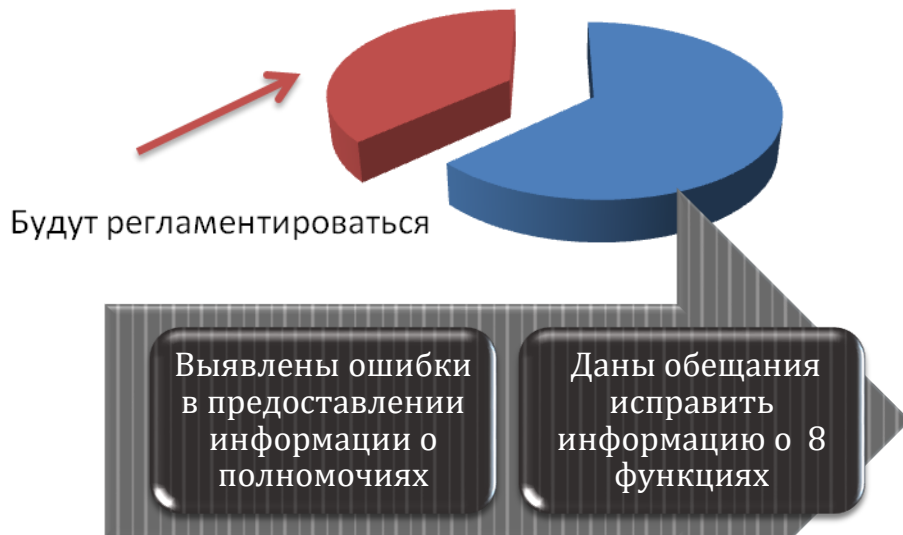
Идентифицированы 273 полномочий, в отношении субъектов предпринимательства



Выделены функции и услуги

2

Созданы основания для оптимизации отдельных функций и услуг в ходе их регламентации



3

Приведена в порядок информация о полномочиях

Результаты для более прозрачной административной среды исследования

- Структурирование распределения полномочий
- Ускорение процесса регламентации для выполнения требований 210-ФЗ
- Включение предпринимательского и экспертного сообщества в процесс регламентации для учета предпочтений целевых групп
- Актуализированная информация
- Более четкое осознание ведомств реального объема полномочий

Об административном реформировании и стратегиях коалиций и инфорсмента

КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА ВЛИЯЕТ НА УСПЕХ ДРУГИХ РЕФОРМ

- Политика, основанная на доказательствах
- Управление результатами
- Межведомственное взаимодействие
- Стандарты государственных услуг
- Аутсорсинг
- Электронное правительство



- Борьба с бедностью
- Реформы во внешнеэкономической сфере

Распространение лучших административных практик



Реформа местного самоуправления

КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА ВЛИЯЕТ НА УСПЕХ ДРУГИХ РЕФОРМ

- Электронное правительство
- Стандарты государственных услуг
- Реформа государственного регулирования
- Досудебное обжалование



- Развитие рынков земли и недвижимости
- Реформа ЖКХ
- Пенсионная реформа

- Регламенты
- Реформа государственного регулирования
- Досудебное обжалование



- Реформа естественных монополий
- Реформа технического регулирования
- Антимонопольная политика

КАК ДРУГИЕ РЕФОРМЫ ВЛИЯЮТ НА УСПЕХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Бюджетная
реформа



Бюджетирование по
результатам

Реформа
госслужбы



- Мотивация и человеческий потенциал
- Конкурентоспособность госорганов на рынке труда

Судебная реформа



Административная юстиция

Реформа право-
охранительной
системы



Борьба с коррупцией

Разграничение
полномочий между
РФ и ее субъектами



- Оптимизация функций
- Дeregулирование
- Регламенты
- Стандарты услуг

2 уровня оптимизации государственного управления

- Повышение качества принимаемых решений (прежде всего стратегических), что тесно связано с набором и объемом полномочий (функциями, границами} государства;
- Совершенствование административно-управленческих процессов исполнения стратегических решений и государственных функций.

Инструменты реформы государственного аппарата

- **«Технологический»** : набор управленческих технологий, рационализирующих внутренние процедуры деятельности органов власти, но не затрагивающих уровень и качество политики .
- **«Кадровый»** : заключается в поддержке стабильности системы управления путем назначения руководителей, ориентированных на работу с текущей управленческой командой и имеющих четко поставленные задачи развития (регулирования) находящейся в их ведении сферы..
- **«Институциональный»** : создание устойчивых институтов общественного участия в процессах подготовки и принятия государственных управленческих решений, корректировки самих решений и процедур их реализации органами власти, а также формирование принятых и поддержанных обществом механизмов обратной связи.

Институциональный инструмент – что необходимо?

Преодоление инерции в реформировании управления

- Изменение характера взаимодействия государства, общества и бизнеса: локальные оптимумы;
- Создание коалиции групп интересов за стратегию модернизации (партнёрства изменений);
- Увеличение субъектности объединений граждан и бизнеса российской модернизации;

Увеличение переговорной силы сторон

- Дебюрократизация экономики (↑ переговорной силы бизнеса);
- Изменение законодательства о НКО (↑ переговорной силы общественных организаций);
- Гражданский аудит (изменение соотношения переговорных сил государственных служащих и негосударственных субъектов).

Почему модернизация госуправления требует коалиций (партнерств изменений)

- Модернизация представляет собой не задачу, а **проблему**, связанную с инерцией формальных и неформальных правил практики, обычаев, привычек
- Почти все меры обновления требуют продуктивного сотрудничества и интеграции (**позитивная реинтеграция**):
 - (1) Включенного третьего
 - (2) «Кооперация + конкуренция»
 - (3) Поддержки коллективного действия
 - (4) Компенсации проигрывающим социальным группам
 - (5) Внедрения (инфорсмента)
- Возможности разных общественных групп, их ресурсная обеспеченность, активность и **горизонт их планирования** определяют способность коалиции поддерживать модернизационную, а не инерционную стратегию

«Пакет предложений» к со- управлению в Концепции Административной реформы»

- *Внедрение управления по результатам*
- *Предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров (МФЦ)*
- *«Предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме» .*
- *Оптимизации функций органов исполнительной власти*
- *Разработка и введение в практику деятельности органов власти стандартов оказания государственных услуг и административных регламентов.*
 - *Общественный объединения участвуют в экспертизе текстов регламентов , в мониторинге и оценке их внедрения, готовят предложения по их пересмотру(в ряде случаев участие в экспертизе и мониторинге представителей получателей государственных услуг обязательно для ОИВ).*
- *«Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества».*

Общественный мониторинг и контроль деятельности ФОИВ: общая схема процесса гражданского аудита (2005 – 2009)



Общественный мониторинг ФОИВ: особенности и ограничения оценки

Избирательность в предмете оценки

- + выявляются оценки, невозможные в системе государственной отчетности и статистики
- – оценка может быть непрофессиональной и покрывать не все направления деятельности ФОИВ

Оценка *заинтересованными* и *информированными* группами

- + информированность о реальных результатах
- – наличие конфликтов интересов между группами

Публичность результатов оценки

- + широкий доступ к результатам
- – процесс мониторинга может быть инструментом давления

Использование *активных* методов оценки

- + использование сильных сторон оценки практиками, а не экспертами
- – локальность, избирательность

Аргументы за и против общественного мониторинга

Contra	Pro
«Достаточно проведения социологических опросов»	Целевые группы не различимы в социологической панели
«Граждане вообще не в состоянии оценить»	Только граждане могут реально оценить адресованные им услуги и функции
«Мешают работе»	Методы общественного наблюдения исключают прямое вмешательство в деятельность ФОИВ
«Дорого»	можно проводить отдельные локальные исследования, - существуют собственные вложения общественных организаций и бизнес-ассоциаций, - учитываются результаты имеющихся исследований - при проведении мониторинга нескольких ведомств возможна значительная экономия на масштабе

Направления мониторинга внедрения инструментов административной реформы



Динамика появления АР, развитие инфраструктуры регламентации



Обсуждения с государственными служащими, МСУ



Экспертные обсуждения с НКО



Натурные наблюдения в точках предоставления ГУ



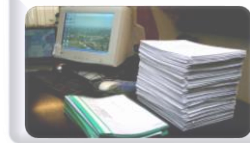
Межрегиональные сравнения, лучшая практика, кейсы



Контрольная закупка



Продвижение «нового консьюмеризма»



Экспертиза законопроектов и проектов АР



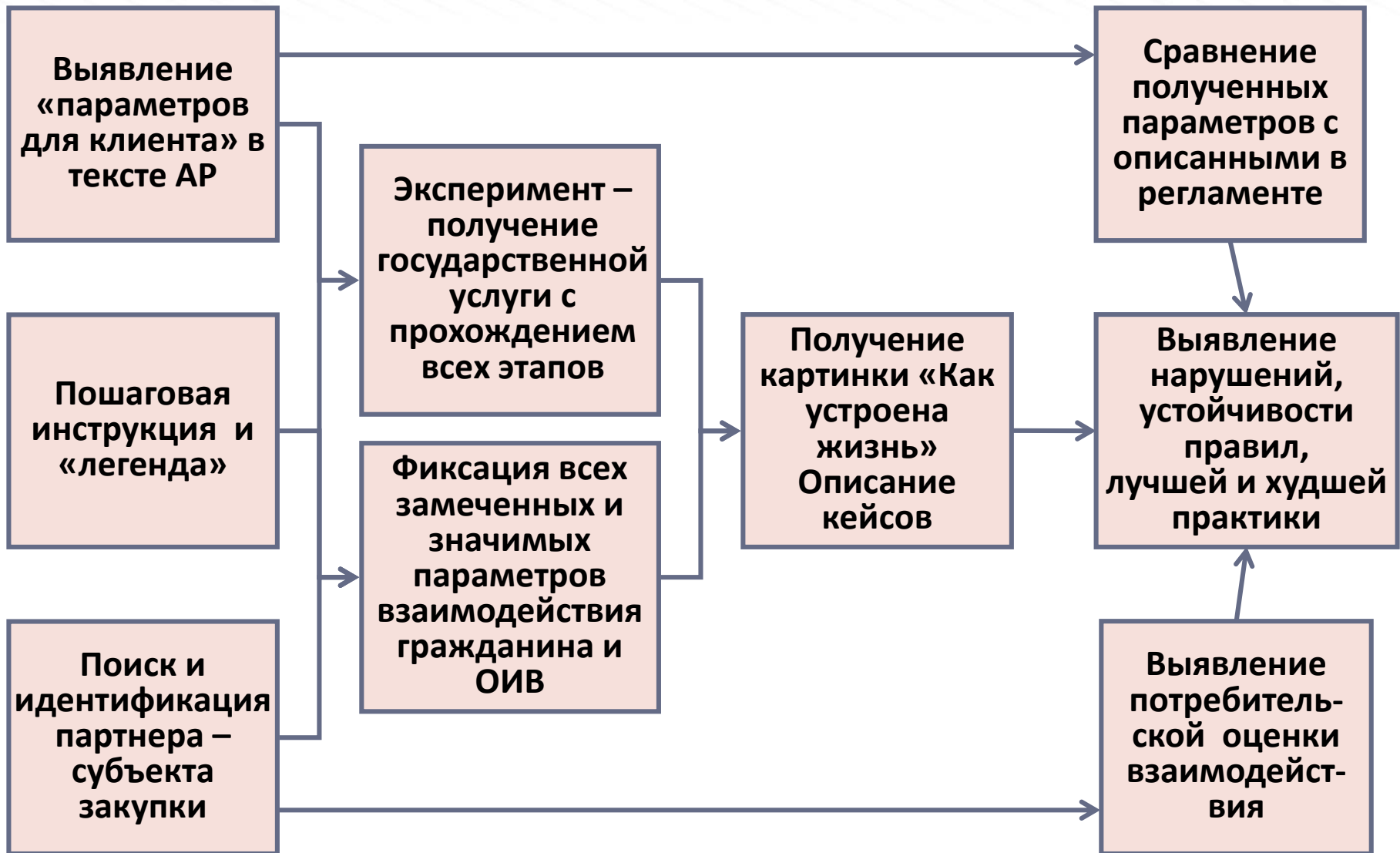
Мониторинг сайтов ФОИВ/ОИВ субъектов РФ



Споры в суде, обращение в надзорные органы и т.п.

- Работа в числе экспертов в Объединенной рабочей группе, в тематических рабочих группах при Минэк, проектах ВБ, ЦСР
- Анализ практики иных гражданских мониторингов и их «перевод» для целей госреформирования и т.п.

Процесс проведения «контрольной закупки»: Принципиальная схема



«Контрольная закупка» - 2008

Количество «полных» и «частичных» «контрольных закупок» (всего 671):

- 355 «полных» «контрольных закупок»;
- 316 «частичных» «контрольных закупок».

Количество регионов, в которых осуществлены «контрольные закупки»:

- 64 субъекта РФ

- ⚠ 12 % случаев – явно положительный итог получения услуги
- ⚠ Чуть более 20% - крайне негативный опыт получения услуги
- ⚠ Остальные случаи – получение услуги с частичным расхождением реального процесса с требованиями регламента
- ⚠ Выявлены случаи, в которых регламент в отдельных положениях не исполняется, но по факту это оптимизирует весь процесс (при разработке не учли возможностей оптимизации)
- ⚠ Возможность классификации проблем информирования, консультирования, доступа к информации
- ⚠ Выявление реальных проблем платности услуг (повторная плата, различие требований регламента и реальной практики)
- ⚠ Сложность метода (например, для проверки в Россвязькомнадзоре было зарегистрировано новое СМИ)

ПРИМЕР: Административный регламент Росрегистрации по исполнению государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

.....Гражданам, регистрировавшим право собственности на квартиру, не удалось получить разъяснения о величине государственной пошлины за оказание услуги по регистрации права на недвижимость: из текста регламента непонятна конкретная сумма пошлины. В результате пришлось платить её 2 раза.

Сотрудники Росрегистрации потребовали от регистрирующих сделку граждан документы о приватизации, хотя имеют право запрашивать эти документы сами. Запрашивать сами отказались, сославшись на то, что не знают, куда посылать запрос. В результате для получения документов о приватизации гражданам пришлось обращаться за двумя справками: в горадминистрацию и в БТИ. Причём справку в БТИ отказывались выдавать потому, что не было справки из администрации, а справку в администрации отказывались выдавать, потому что не было справки из БТИ.....

Изменения фокуса проблемы в экспертных обсуждениях (на примере АР) – 2008-2010 гг

94 обсуждения по 88 функциям:
Более 1300 экспертов НКО,
ассоциаций бизнеса, МСУ из 32
регионов

Выявление проблем, которые не решены
введением АР

- Оптимизация не в интересах получателей
- Не учтена имеющаяся «лучшая практика»
- Не внесли изменения в связанные НПА

Оценка качества регламентации

- Фиксация процессов с адм.барьерами
- Наличие коррупциогенных факторов
- Прямые нарушения законодательства

Предложения по изменению регламентов

- С учетом иной практики (субституты, посредники, рыночные аналоги)
- С учетом предпочтений целевых групп

2008. В фокусе – проблемы
«жизненной ситуации»
гражданина.

2009. В фокусе – проблемы
эффективности
внедрения новаций
(АР, МФЦ, ОРВ,)

2009 – 2010. В фокусе –
проблемы
однобокой модернизации
(в т.ч. как
новой формы неравенств)

Отдельная проблема – стиль реформирования

- С реформой тянут до последней мочи. Запускают, когда все сроки упущены, и выбора практически уже нет. Остается проводить ее немедленно, и по безальтернативному пути, единственному, который может быть применен в отпущенные сроки и с теми ресурсами, которые остались. Причем без консультаций, которые проводить также некогда.
- Во-вторых, начав, уже не могут остановиться. Каскады разных нововведений, друг за другом и параллельно друг другу.
- Исполнители искажают смысл реформы от усердия не по разуму, из ненависти к больно умному начальству, реже — в своекорыстных интересах. Калечат даже те реформы, которые потенциально выгодны самим исполнителям.
- В-четвертых, сама реформа реализуется методами, которые противоречат идее реформы.
- И в-пятых, у каждой реформы есть своя скорость и свое время. Административная реформа не нашла ни того, ни другого.

Гражданское общество и государство – со-управление:

Подходы и актуальные явления

Как граждане «заставляют власть» ?

Находят на нее более «главную» власть

Договариваются по-хорошему эксклюзивно (варианты – обмены услугами, взятки и т.п.)

Лоббируют групповые интересы

Унижают ее символически

Заставляют ее «по суду»

Голосуют «ногами»

Шантажируют власть

Заменяют ее иными «властями» или субститутами

Структурная оппозиция гражданского общества и государства

- Неизбежна во всех контекстах?
- Или только в политике?
- Возможные модусы отношений:
 - партнерство и сотрудничество,
 - интервенции и противостояние,
 - контроль и сдерживание
 - etc.
- Но:
ни государство, ни гражданское общество не являются в полном смысле слова, то есть на уровне конкретных практик, едиными субъектами или объектами управления

Непрерывный градуированный континуум: управление – соуправление - самоуправление

- полное / директивное управление - управление в закрытой системе (типологически – “осажденная крепость”)
- полное, абсолютное самоуправление - автономно существующие общины, секты, и т.п.:
 - отрезают или стремятся отрезать себя от общества целиком (или активно противостоят «агрессии государства/общества»), и очень избирательны в связях и отношениях с другими субъектами
- **соуправление** – фактически все остальное, вопрос только в степени / объемах / формах соуправления

Соуправление как неизбежность современности

- Социальное управление воздействует на правила и практики взаимодействия и совместного действия людей и их групп или организаций.
- Это воздействие может осуществляться в разных формах, но важно, что оно всегда **обоюдно** - т.е. сопровождается обратным влиянием, которое не только достраивает предмет управления, но может и деформировать субъект управления.
- В управлении / воздействии всегда принимает участие не только тот, кто тем или иным образом, например, устанавливает правило, но и тот, кто его практически применяет, потому что процесс его применения является одновременно процессом его практической интерпретации и освоения.
- В этой предельной логике любое управленческое взаимодействие самостоятельных субъектов в современном обществе всегда будет представлять **соуправление**.

Снова: Пакет предложений» к со-управлению в Концепции Административной реформы (2005)» (в каждом элементе реформы предусматривалось вовлечение в нее объединений граждан и ассоциаций бизнеса)

- *Внедрение управления по результатам*
- *Предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров (МФЦ)*
- *«Предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме» .*
- *Оптимизации функций органов исполнительной власти*
- *Разработка и введение в практику деятельности органов власти стандартов оказания государственных услуг и административных регламентов.*
 - *Общественный объединения участвуют в экспертизе текстов регламентов , в мониторинге и оценке их внедрения, готовят предложения по их пересмотру(в ряде случаев участие в экспертизе и мониторинге представителей получателей государственных услуг обязательно для ОИВ).*
- *«Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества».*

Промежуточные результаты...

- Отсутствие регламентации и освоение возможностей соуправления само стало предметом нового взаимодействия государственных и общественных институций.
- Масштабного развития гражданского участия в реформировании государственного и муниципального управления не произошло.
- Ключевая проблема - необходимость разблокирования работоспособности коопераций в управлении и распространения ее в устойчивых, приемлемых для общественности и чиновничества формах и методах практической деятельности.

Новая субъектность и необходимые принципы

- Новая субъектность:
 - признание взаимозависимости и связанности деятельных субъектов государства и общества,
 - иное понимание многообразия, автономности и ответственности во взаимодействии с социальным, в т.ч. властным, «другим».
- «Локальные оптимумы» совпадения интересов.
- Самоограничения в использовании привычных клише.
- Наличие продуктивной культуры.
- Готовность к эффективному контролю, как со стороны контрагента, так и через саморегулирование.
- Ответственность за изменение ситуации лежит на обеих сторонах и каждом субъекте в отдельности в зоне его интереса, компетенций и возможностей.

Продолжение механизмов вовлечения в управление на разных этапах – на примере СИСТЕМЫ «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Институциональные

- Перезапуск общественных советов
- Экспертный совет при Председателе Правительства
- СРО и предпринимательские организации
- Фонд поддержки гражданских инициатив
- Оценка регулирующего воздействия и т.д.

Информационно-технологические

- Электронное правительство
- Электронный бюджет
- Порталы Органов Исполнительной Власти (ОИВ)
- Электронная обработка писем, жалоб и запросов
- Ежегодные доклады ОП и уполномоченного по правам человека и т.д.

Механизмы широкого вовлечения

- Голосования, референдумы, опросы
- Краудсорсинг
- Экспертные советы
- Жалобы, петиции, конкурсы
- СМИ и т.д.

Часть государственной
политики развития
социальной сферы

Общественные
инвестиции в развитие
современных правил и
процедур социального
публичного
управления

Участие
СОНКО в со-
управлении
социальной
сферой

Целевой ориентир в
государственной
политике поддержки
СОНКО

Форма социальной
результативности
деятельности СОНКО
–элемент исполнения
ее миссии

Общественный контроль, экспертиза, мониторинг, проверки, обсуждения – по поводу всех значимых соц-эк. процессов

В отношении учреждений образования – закрепление форм участия родителей и учащихся в управлении образовательными организациями и разрешении возникающих конфликтов

В отношении автономных учреждений – привлечения представителей общества к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью

Из майских указов Президента РФ – новые задачи участия в управлении представителей общества по направлениям:

В отношении органов власти – внедрение механизмов оценки их деятельности гражданами, развитие новых общественных советов

В отношении бюджетных учреждений – внедрение механизмов независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги

Возможность для граждан внесения идей и предложений через специальный Интернет-ресурс (Российская общественная инициатива)

В отношении трудовых коллективов – создание производственных советов для расширения участия работников в управлении организациями

А также другие направления, например, «Открытое правительство» - внедрение современных технологий для вовлечения общественных экспертов в обсуждение и выработку государственных решений

ПОЧЕМУ И В КАЧЕСТВЕ КОГО СО-УПРАВЛЕНИЕ

■ ПОТРЕБНОСТЬ для «государства»

- Невозможность решать проблему качества и доступности услуг социальной сферы, только управляя сверху
- Вовлечение населения, просвещение и распределение ответственности за оптимальность расходования общественных средств
- Выявление и распространение общественно полезного результата от вложений в сектор СОНКО
- Ресурс преобразования (обновления) учреждений социальной сферы
- «Обратная связь» для внедрения изменений публичного управления

Центральное звено-субъект

- общественный совет при проведении независимой оценки (оценки)

Контролер

- общественный контроль в интернатах,

Советник

- «нулевые чтения» в ОС

Поставщик аргументов при альтернативных решениях

- Оценка регулирующего воздействия (ОРВ)

Профессионал для отдельных процессов

- медиатор в конфликтах вокруг учреждений

Консультант - эксперт

- носитель и передатчик новых технологий социальной работы

«Аутсорсер» - исполнитель отдельных подуслуг и этапов исполнения функций

- менеджер портала, переводчик на «понятный» при исполнении стандарта открытости и т.п.

■ РОЛИ В СОУПРАВЛЕНИИ

Для обсуждения проектов решений, путей развития, стратегий планов, а также деталей и технических тонкостей;

Для подготовки рекомендаций (например, по совершенствованию деятельности ОИВ), стандартов деятельности, модельных решений, экспертных заключений;

Для профессиональной оценки проектов, программ, стратегий, концепций;

«Информационное посредничество» между разнообразными целевыми группами и ОБ / учреждениями; получение обратной связи;

Для организации проведения мониторингов, мероприятий общественного контроля, организации независимой оценки деятельности учреждений;

Для вовлечения экспертов и представителей целевых групп к участию в подготовке предложений по разрабатываемым целевым программам, планам, проектам нормативных актов и т.п.;

Для учета и согласования общественно значимых интересов граждан и заинтересованных групп; Советы как дискуссионные площадки;

Для решения управленческих задач, делегированных в соответствии с НПА - определение стратегии развития, принятие локальных актов, согласование и утверждение отчетов и решений;

Для оказания содействия учреждению в привлечение дополнительных финансовых средств и иных ресурсов;

Для координации совместных действий общественных объединений, научных учреждений, средств массовой информации в конкретной сфере общественных интересов и ОИВ.

**НАПРИМЕР
ЗАДАЧИ СО-
УПРАВЛЕНИЯ
В
ОБЩЕСТВЕН
НЫХ
СОВЕТАХ
ПРИ ОИВ
(МСУ),
УЧРЕЖДЕНИ
ЯХ.**

**Для каких
случаев
УПРАВЛЕНИЕ
включает СО-
УПРАВЛЕНИЕ?**

СО-УПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

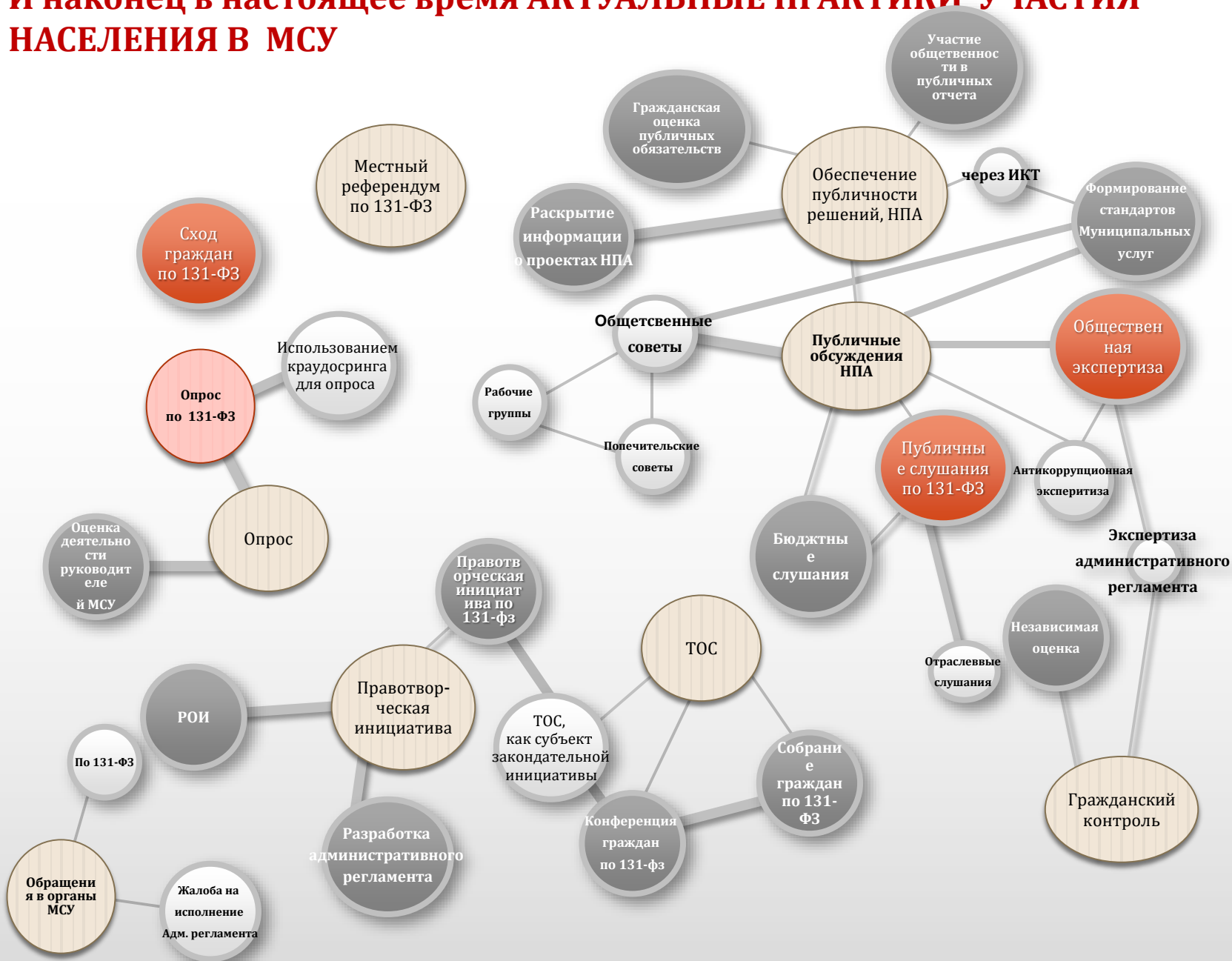
- **КОНТРОЛЬ** – одна из важнейших функций управления, позволяющая управляющему оценить эффективность своего воздействия на управляемых и по результатам скорректировать управляющее воздействие, повысив его эффективность.
- **Цель контроля в социальной сфере** – повышение эффективности управления через устранение выявленных контролем причин неэффективности и/или отсутствия процессов, процедур, материальных объектов и среды деятельности .
- **СО-управление**– участие в ведомственном контроле и проведение общественного контроля управления
- **Общественный контроль** уникален тем, что граждане (через свои объединения) берут на себя одну из управленческих функций –проверяют эффективность управления с точки зрения **ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛЬЗЫ**.

Контроль, осуществляемый органами власти, призван улучшать управление.

Общественный контроль призван повышать общественную пользу от управления.

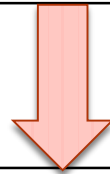
СО-управление– участие в ведомственном контроле и проведение общественного контроля управления

И наконец в настоящее время АКТУАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МСУ



Барьер на стороне общества:

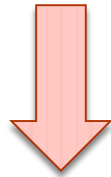
«Колея» логики возможности продуктивного действия: пусть государство сначала изменит правила игры, и если они окажутся удачными (читай: «подойдут нам»), то тогда мы сможем действовать эффективно и результативно в производстве общественных и частных благ.



Парадоксальный комплекс : либеральная идея минималистского государства сходится здесь с патриархальным инфантилизмом, возлагающим бремя принципиальных решений на государство, и, конечно, с фундаменталистской верой в возможность быстрых и простых решений сложных и комплексных проблем.

Барьер на стороне государственных и муниципальных служащих:

- «Колея» загруженности «деятельностью по исполнению требований. посредственного начальника»
- Хаотичность большой нормативной и методической базы, включающая федеральные и региональные законы, указы Президента Российской Федерации и руководителей регионов, постановления Правительства Российской Федерации, приказы и методические документы федеральных органов исполнительной власти и др., которые регулируют конкретные вопросы взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления с населением, в т.ч. требования к имеющимся и новым процедурам общественного участия. О



Недоверие к компетенциям «непрофессионалов» сопряженная с непониманием как это взаимодействие вплетено в ткань иных регулярных функции.

Ничего не получится никогда?

Что можно сделать?

Рассмотрим вмененные виды взаимодействия как правомочие

- отдельные правомочия представляют собой *следствия существования и действия правил.*
- *Изменение правил* влечет за собой обычно и *изменения в правомочиях.*
- Каждое правило характеризует:
 - *адресата* правила (кто именно должен следовать данному правилу),
 - *условия применения* (в каких случаях адресат должен следовать правилу),
 - *содержание* правила (что именно должен или может делать или не делать адресат в соответствующих условиях),
 - *гаранта* правила (кто определяет, следует ли адресат правилу, и в случае нарушения применяет к нему санкции),
 - *санкции* за нарушение требований правила.

- **Специфицировать** какое-либо **правомочие** — значит, определить, кто, с какими объектами, что именно, при каких условиях и ограничениях, может беспрепятственно делать (или не делать), и какой гарант или гаранты и каким образом будут препятствовать вмешательству других субъектов в осуществление своего правомочия данным субъектом.
- Процессом, противоположным спецификации правомочий, является их **размывание** - **сознательное введение неопределенности и нечеткости** в те или иные компоненты специфицированного правомочия. **Субъектом размывания** правомочия выступает **тот же субъект**, который выполняет функцию его спецификации, т.е. **гарант**.

Упорядочиваем: Взаимодействие органов власти (МСУ) и населения (с участием СОНКО) как форматы со-управления (фрагменты)

Правотворческая инициатива

Правотворческая инициатива в соответствии с 131-ФЗ

Российская общественная инициатива

Обращения граждан в органы ОИВ и МСУ, в т.ч. Общественные приемные

Обращения граждан в органы местного самоуправления в соответствии с 131-ФЗ

Направление жалоб в органы власти, МСУ и учреждения по вопросу предоставления государственных и муниципальных услуг

Общественная экспертиза

Оценка регулирующего воздействия

Публичные обсуждения НПА

Антикоррупционная экспертиза НПА

Независимая экспертиза проекта административного регламента

Гражданский контроль

Общественный контроль и гражданский контроль: мониторинг, экспертиза, слушания

Независимая оценка качества работы организаций, оказывающих социальные услуги

Публичные обсуждения принимаемых решений

Публичные слушания, в т.ч. по 131-ФЗ)

Бюджетный процесс

Участия в публичных отчетах органов власти

Общ. обсуждение закупок товаров на сумму свыше 1 млрд. Руб.

Участие в формировании стандартов публичных услуг и контроль

Участие в коллегиальных органах

Общественные советы

Попечительские советы

Экспертные, консультативные советы

Опрос

Опрос по 131-ФЗ

Опрос с целью выявления оценки населением эффективности деятельности руководителей органов власти и МСУ

Опрос с помощью специальных электронных площадок для обсуждения результатов деятельности и инициатив ОИВ и МСУ, сбора инициатив

Специфицируем. Кейс 2. Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в осуществлении местного самоуправления и принятии решений на местном уровне (Пермский край, 2014)

Что понимается под стандартом деятельности органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в осуществлении местного самоуправления и принятии решений на местном уровне?

- Стандарт – это комплексное описание системы инструментов деятельности органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в принятии решений на местном уровне, включающее систематизированный набор требований, формализованных критериев, показателей качества, а также совокупность характеристик деятельности органов местного самоуправления, определяющих способность удовлетворять требования к обеспечению участия населения в осуществлении местного самоуправления и принятии решений на местном уровне.

Стандарт устанавливает характеристики деятельности ОМСУ по обеспечению участия

Обеспечивая единый подход, повышение качества, уменьшение управленческих затрат

Для использования при разработке, внедрении и изменении НПА и организационных решений

Во всех надлежащих или стратегически рекомендованных формах и механизмах участия населения в МСУ

Составляющие / этапы создания стандарта

Выявление и описание всех нормативно «вмененных» требований (федеральных и региональных, муниципальных) к взаимодействию органов местного самоуправления и населения по обеспечению участия в принятии решений на местном уровне

Разработка предложений по принятию органами МСУ организационных, административных решений и конфигурации практики; описание характеристик правовых актов, иных документов, необходимых для обеспечения участия населения в принятии решений на местном уровне.

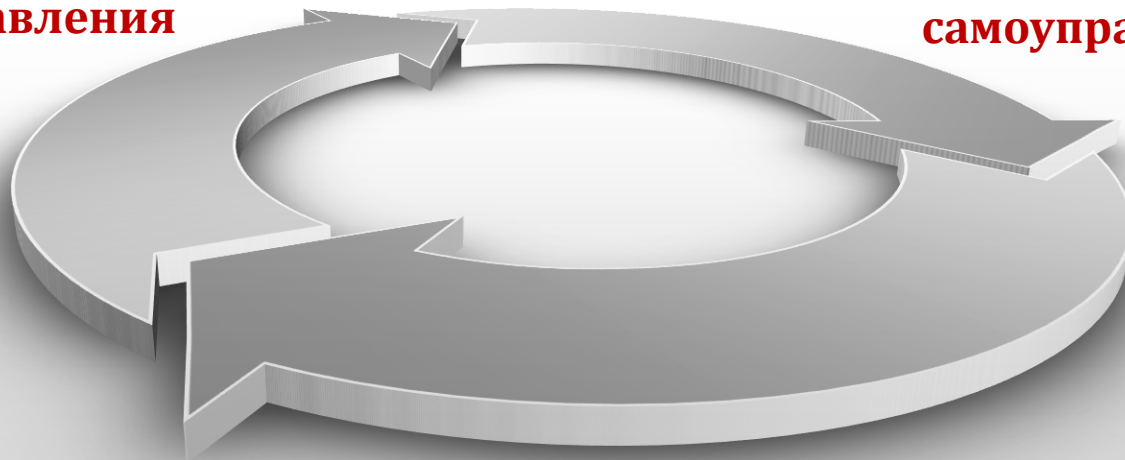
Разработка методических рекомендаций внедрения Стандарта в деятельность органов местного самоуправления и методических рекомендаций по мониторингу и оценке (включая самооценку) внедрения Стандарта.

Внедрение Стандарта в 3-х пилотных муниципальных образованиях. Проведение методических семинаров для муниципальных служащих и осуществление экспертного сопровождения пилотных территорий, включая заключение Соглашения о реализации Стандарта.

Состав комплекса документов Стандарта.

**Стандарт деятельности
органов местного
самоуправления**

**Концепция по внедрению
Стандарта в деятельность
органов местного
самоуправления**



**Методические рекомендации по
организации мониторинга и
контроля внедрения Стандарта в
деятельность органов местного
самоуправления**

Структура документов:

Стандарт деятельности органов МСУ

- Общая часть Стандарта:
- Цели, задачи,
- Стандарт качества обеспечения общественного участия .
- Стандарт деятельности ОМСУ по обеспечению общественного участия.
- Требования стандарта (универсальные)
- Специальная часть стандарта : описание каждой формы участия по специально разработанному набору элементов качества деятельности органов МСУ (формализованные критерии и показатели качества организационно-правовой среды и практики деятельности органов МСУ)
- Глоссарий.

Методические рекомендациям внедрения Стандарта в деятельность органов местного самоуправления

- Рекомендации по внедрению новых и (или) реинжинирингу действующих процедур и технологий в деятельности органов МСУ:
- а) Методические рекомендации в разрезе каждой формы общественного участия: основные подходы и требования к формам, способам, форматам и иные требования по формированию условий для участия населения (в т.ч. рамочные нормы с указанием кто уполномочен их принимать)
Требования к организационным решениям и концепции НПА
- б) Методические рекомендации по организации процесса внедрения: Требования к проверке имеющихся НПА и организационной практике на выявление дефицитов при обеспечении стандарта
- Этапы внедрения стандарта
- Требования к процедуре принятия стандарта и т.д.

Методические рекомендациям по организации мониторинга и контроля внедрения Стандарта в деятельность органов МСУ

- Составляющие процесса мониторинга: .самообследование (самоанализ) органов МСУ;
- экспертная оценка качества; социологические опросы , общественный контроль.
- Расчеты показателей
- Примеры групп показателей

Качество среды участия



необходимое и достаточное правовое обеспечение.

полноценное и актуальное организационное обеспечение.

закреплённая ответственность органов МСУ и населения

совокупность детализированных и прозрачных шагов и административных действий,

установленные требования к оформлению результата участия и к результативности

Качество деятельности ОМСУ

- Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в принятии решений на местном уровне - это о систематизированный набор требований к порядку и результату деятельности органов местного самоуправления муниципального образования, которая обеспечивает необходимое качество среды для участие населения в местном самоуправлении..
- Обеспеченность участия – это совокупность деятельности органов местного самоуправления, определяющая возможность реализации всех и любой формы участия с учетом всех объективных ограничений.
- Требуемое качество среды для общественного участия в муниципальном образовании достигается соблюдением требований к деятельности органов местного самоуправления.

Полноценное и актуальное организационное обеспечение форм участия (пример)

- Проведение последовательных скоординированных мероприятий организационного, кадрового, финансового, материально-технического характера и иные управленческие действия (в т.ч. минимизирующие издержки взаимодействия)
- 2.1. Определен уполномоченный орган, должностное лицо или ограниченная совокупность органов, ответственных за все и каждую процедуру подготовки и реализации процесса участия населения в принятии решений на местном уровне.
- 2.3. Своевременно создана, если того требуют нормативные основания той или иной формы общественного участия, комиссия (рабочая группа), ответственная за реализацию формы участия, принят регламент ее работы, осуществляется организационное сопровождение ее деятельности.
- 2.4. Выделено финансирование.
- 2.5. Выделены необходимые материально-технические ресурсы для осуществления всех и каждой процедуры.
- 2.8. Муниципальные служащие, депутаты, иные уполномоченные лица в полной мере информированы и компетентны для осуществления взаимодействия с населением и исполнения необходимых процедур в составе форм общественного участия. Требуемая для этого квалификация и практические навыки обеспечивается органами МСУ через мероприятия системы повышения квалификации муниципальных служащих.

Поддержка внедрения

- Разработка всего комплекса примерных правовых актов для
- Пилотное внедрение
- Рабочая группа «Оптимизация управленческого процесса в органах местного самоуправления»
- Пользование методическими рекомендациями и указаниями
- Экспертная поддержка и консультационное сопровождение.

Кейс 3. НАСТРОЙКА ИНФОРМИРОВАНИЯ – ВСЕМИ МИРОМ

The image displays a collection of informational materials from the Administration of the Kargino District. The materials are organized into several key sections:

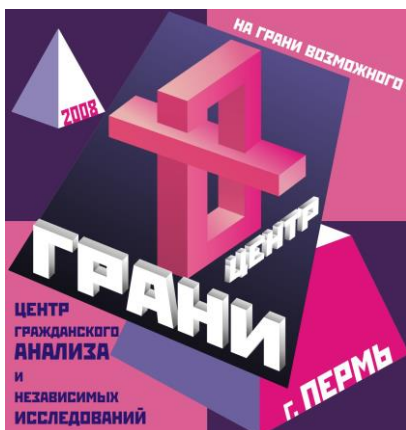
- ADMINISTRACIYA KOSINSKOGO RAYONA:** A central poster listing various departments and their contact information, including the Administration of the Kargino District, the District Center, and various social service centers.
- НУЖНЫЙ АДРЕС:** A poster titled "Needful Address" providing contact details for various government services and departments.
- ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ:** A poster explaining the "Right to Access Information," detailing how citizens can request information from public bodies and what to expect in response.
- ПОЛУЧИТЬ ИНФОРМАЦИЮ:** A poster titled "Get Information" providing instructions on how to obtain information from public bodies, including online and offline methods.
- РЕСУРСЫ ИНТЕРНЕТА:** A poster listing various online resources and services available to citizens, such as government portals and social media channels.
- КОМУ ПОЖАЛОВАТЬСЯ:** A poster titled "Whom to Complain To" listing various complaint mechanisms, including administrative appeals and external oversight bodies.

At the bottom of the collage, there is a small text box that reads: "Плакат разработан Центром гражданского анализа и независимых исследований ГРАНИ в рамках проекта Всемирного банка «Расширение сферы открытости и гражданской активности на местном уровне в Пермском крае»".

- НКО+ НКО+ учреждение +представитель ОМСУ – в информационном центре поселения
- Общественные рекомендации к единой системе информирования . Взаимные обязательства.
- Единый информационный плакат района
- Пакет материалов для консультирования граждан в ЦПГА (библиотеки «шаговой доступности»)
- Методика перевода на «народный язык» и др.

Ты можешь верить или не верить. Главное, чтобы работало.

Н.Бор



<http://grany-center.org/>

E-mail: info@grany-center.org

Тел./факс: (342) 211-08-80, 211-09-90