

Маковецкая. ...Интересы в сфере государственного управления или какой-либо другой аналогично большой, условно говоря, сферы. Все помнят, что меня зовут Светлана Геннадьевна Маковецкая. Что такое есть в деятельности тэнков (Think Tanks), что делает нас настолько востребованными даже среди академических ученых или представителей консалтеров и так далее, и так далее. Что это такое? Я попытаюсь про это сегодня с вами поговорить. Во-вторых, у меня есть особая миссия. Я человек из региона, при этом я федеральный эксперт. Наш центр является федеральным центром. Я – член огромного количества правительственных комиссий. К предмету нашей деятельности относится то, что существует правительственная комиссия по административной реформе, то есть та, которая занимается качеством государственного и муниципального управления при образовании в этой сфере. Внутри нее есть экспертная группа, все остальные подчиненные. Я – член этой самой экспертной группы, потому что много лет отдала этой деятельности. Поэтому вторая вещь, которая мне кажется очень интересной: нам нужно попытаться понять, существует ли экспертная карьера, которую можно сделать в такой организации, которая будет заниматься деятельностью тэнковской, то есть деятельностью по очень быстрой выработке – дизайну решений выработки. Может ли быть такая карьера женской? Может такая карьера профессиональная быть у провинциала и вообще, как с этим жить? Но вообще мне интересен еще один аспект, на который мы с вами попытаемся обратить внимание.

То, что написано было в начале: возможности граждан участвовать в принятии решений, объединений граждан, то есть некоммерческих организаций, общественных организаций, ассоциаций бизнеса принимать участие в принятии решений, всегда трактуется как поле деятельности для политологов. Это так называемая гражданская политика, открытая политика. Либо для историков, для гуманитариев, на крайний случай это часть того, чем занимаются разнообразные некоммерческие организации (общественное участие и так далее). Даже про права человека можно говорить. Что добавляет здесь экономический окрас? На конкретных примерах посмотрим, возможность применения такого инструментария к решению, пожалуй, одной из самых тяжелых проблем, с которой столкнулась Россия и продолжает сталкиваться на протяжении достаточно большого количества времени. Таким образом, я предлагаю обсудить с одной стороны конструкцию, которая мне кажется очень важной: со-управления, возможности стратегии позитивной интеграции, то есть одновременно «переобъединение», создание партнерств изменений. В ситуации, когда мы одновременно реформируем большой спектр публичного управления в России, что дает нам в этом смысле не политологический, не конспирологический, не общественно-лоббистский, а наш с вами экономический анализ? В данном случае мы будем пользоваться инструментами институционального анализа, институционального проектирования, и будем говорить о специальном анализе управленческом, который существует в публичном управлении. О функциональном анализе, оптимизации и так далее – соответственно, вот две линии, о которых мы будем говорить.

Я предлагаю, если у вас будут возникать вопросы, вы их записывайте. Скорее всего мы их соберем все в конце. То есть мы будем про них говорить в самом конце. Сначала я вам дам некое представление о конкретной ситуации.

Кейс первый: снижение административных барьеров с помощью создания административной гильотины в Пермском крае. Эта практика достаточно успешна, то есть она, пожалуй, единственная в России такая успешная. Что такое административные барьеры? Представление есть у вас? Это такие правила, которые постоянно несут издержки. Правила, которые возникают несвязно с процессом, которые возникают, говоря простым языком, потому что у нас есть некоторое количество не экономистов. Таким образом, сплошь и рядом, институциональный анализ, прежде всего, работая с чем-либо, выясняет, существуют ли административные барьеры, препятствующие чему-нибудь. Административные барьеры на рынке, административные барьеры для предпринимательства, административные барьеры для граждан, получающих социальные услуги и так далее. Раз за разом встречаешь предпринимателя, и он начинает песню про административные барьеры. Но сами по себе административные барьеры, надо сказать, снижаются и поэтому в рейтинге «Doing Business» Россия все время поднимается. Нужно было попытаться понять, можно ли что-нибудь сделать на региональном уровне, – и вот есть проект. Итак, мы провели стандартные исследования и попытались понять, где возникают административные барьеры. При этом мы попытались понять, на каком этапе жизненного цикла (это был наш плюс) какой тип административных барьеров возникает. И вот эта «кракозьябра», похожая на паутину вверху, дает нам понимание какого типа и в каком случае возникают эти самые барьеры, кратное увеличение издержек для организации, которая начинает вести свою деятельность или выходит на рынок. Потому что первая вещь заключалась в том, что мы пытались понять, как выглядят эти организации, которые сталкиваются с тем или иным типом барьеров.

После этого мы посмотрели, как выглядят эти барьеры, в данном случае такое представление, чтобы попытаться понять это в объемах. Например, доступ к инфраструктуре был воспринят как наиболее высокий барьеро генерирующий фактор. Соответственно мы посмотрели, опросив предпринимателей, какие у них проблемы возникали. После этого мы пытались посмотреть на конкретные примеры, как правило, на тот момент в центре стояло обычное регулирование недвижимости и другие проблемы регулирования бизнеса, потому что административная реформа предполагала, что мы будем изменять административные регламенты услуг, в том числе для того, чтобы уменьшать издержки людей и организаций, которые за этими ссудами обращаются. Мы обнаружили, что у нас существуют проблемы с заблачиванием, за счет этого резкое увеличение сроков. У нас высокая стоимость ресурсов. У нас несогласованности компетенций – ведомства соединяющих между собой и возникают несогласованности. У нас запутанность и противоречивость процедур. То есть сама процедура не оптимизирована. Конкретные примеры были представлены тому, какое количество взаимодействий, с точки зрения взаимодействий с органами исполнительной власти и местного самоуправления были выделены. Но в данном

случае, это стандартный вариант описания административных барьеров. Вы обращайте внимание, это я уже даю подсказку, что мы стали выделять красным.

Итак, дальше мы занимались федеральным мониторингом качества муниципальных и государственных услуг много лет. Это было как раз в предыдущий год, в 2011 году было ясно. Мы выяснили, что существуют проблемы, связанные с тем, что тот срок, который обозначен взаимодействием по чему угодно, вы можете получать доход в лицензию или вы можете регистрироваться, или вы можете менять статус своего объекта имущества с жилого на нежилое – не важно, какие-то государственные услуги. Всем известно, есть 210 закон, который часть полномочий функций ведомств, которые направлены на получение блага для конкретного человека или для конкретной организации, выделил в особый класс функций и назвал его государственными услугами. У нас получается какое-то невероятное разрастание сроков, затраты времени превышает установленные в полтора раза (на 50%), материальные затраты невероятно высоки, число обращений за одной и той же услугой больше чем семь, и ни по одной услуге заявитель не ограничивается обращением в одну инстанцию. Причина использования официального способа получения государственной и муниципальной услуги через посредника, потому что посредник – это то, с помощью чего мы решаем свои проблемы. Посредник, и его наличие на рынке, позволяет нам быстро идентифицировать где можно зарабатывать и снимать ренту, как раз на этом жестком праве. Вот мы обнаружили, что желание ускорить решение вопроса, это фактически базовая вещь. 59% тех, кто нами был опрошен, говорили о том, что они прежде всего этим занимаются.

Дальше мы пытались посмотреть административное уведомление в разрезе государственных и муниципальных функций услуг, потому что на самом деле о предпринимателе говорят терминами «жизненной ситуации», граждане точно так же работают. Это такая ситуация, при которой одновременно вы должны разом проиллюстрировать много разных функций, которые вы должны реализовать, и услуг, которые вы должны получить. Например: человек открывает бизнес, там много функций. Он продает бизнес – еще больше функций. А вообще бизнес в России продать нельзя, это практически невозможно, если только вы будете продавать вместе с личными знакомствами с пожарным инспектором, с санитарным врачом и так далее. Очень сложная такая конструкция и плохо продаваемый бизнес.

Мы выяснили, что, в принципе, можно попытаться понять не жизненную ситуацию, а каков вклад каждого ведомства в генерирование этих барьеров. Вот мы посмотрели их услуги по переводу жилого помещения в нежилое и разложили с какими, собственно говоря, полномочиями каких ведомств и даже каких государственных услуг, сталкивается предприниматель. Соответственно мы обнаружили, что на региональном уровне (там такая стрелочка и прямоугольник) – регионы находятся в узком горизонте возможностей. Большое количество функций, на которые жалуется предприниматель – это функции федеральные. Регион с ними ничего сделать не может. Остается то, что можно сделать на примере регионального уровня. Картина распределения полномочий хаотична, не системна, и вообще никто и никогда этим не занимался. Мы попытались это

посмотреть в разрезе государственных, муниципальных функций и услуг, и профиль регулирования создали в связи с этим. То есть мы попытались понять, как выглядят комплексные государственные услуги в совокупном взаимодействии разнообразных регуляторов. Были предложены меры по уменьшению барьеров. Мы пытались найти, есть ли что-либо общее во всех этих проблемах, если нам нужно очень скоро, очень быстро и самым демонстративным для бизнес-сообщества, органов власти и других органов способом попытаться снизить административный барьер, нам нужно это сделать каким-то универсальным правилом. Универсальное правило, которое было предложено – это попытка создать презумпцию. Любая услуга может быть сокращена по срокам, поскольку везде мы выделяем сроки. И какой бы бизнес не был на рынке, сроки, в общем и целом, назначались почти для всех. Для 90% бизнеса находящегося на рынке или входящего на рынок это в любом случае означало снижение разных других издержек, уменьшение административного барьера. Я говорю про это так подробно, потому что это очень важно. Социологи считают, что главное – спросить предпринимателей, и предприниматели, скорее всего, дадут нам какую-то невероятную универсальную картину мира. Когда мы спрашиваем предпринимателей, если вы экономисты, то понимаете, что могут быть разные интересы сторон, мы спрашиваем, например, людей, которые кричат раз за разом, что нужно строительные лицензии сделать более прозрачными, и административный барьер, связанный с получением такого рода услуги, нужно снизить. Когда мы начинаем разговаривать серьезно, возникает странная конструкция. Те, кто находятся на рынке, говорят «Нет, не надо, мы уже здесь. Вы другим увеличьте, а нам оставьте как есть». То есть восстановление лицензии или ее продление – это один случай для них, а приход других игроков на этот рынок – другой случай. Поэтому мы всегда должны понимать, что существует перераспределительная коалиция. Те которые пытаются перераспределить бюджетные потоки, или которые занимаются логизмом, или которые считают, что вокруг них должно быть одно правило, а вокруг других должно быть другое. Мы в этом смысле можем играть как угодно с этими вещами, поэтому считаем, что универсальная вещь возможна.

Итак, соответственно возник проект, который называется административная гильотина. Это проект и одновременно институт. Он гибкий и устойчивый одновременно. Это такая упругая практика, потому что вы ее на самом деле можете прикрутить и к другим способам решения проблем. У нас есть межведомственная правительственная комиссия, которая в тот момент занималась тем, что называлось оптимизация государственных функций и услуг. Такая часть была в административной реформе. То есть что они делали? Ведомства перебирали, какие функции надо оптимизировать. Иногда получаются очень смешные вещи. Например, на федеральном уровне первая функция, которую оптимизировать предлагало ведомство МВД, у которого масса различных функций, часть из них чрезвычайно триггерные, очень сложные, была услуга добровольной дактилоскопической регистрации. То есть всякий раз, когда мы говорим, что ведомствам нужно переделать какие-то свои функции, если нет давления извне, то ведомства делают так, как они считают нужным. И в этом ничего плохого нет. Они реализуют то, что

предписано им в тех пропорциях, которые им предписаны, с тем объемом отчетности, который они должны сделать. У нас была межведомственная комиссия, которая пыталась что-то оптимизировать, была ассоциация предпринимателей, не только торгово-промышленная палата, которая представляет бизнес в особо крупных размерах, но и мелкие предприниматели, потому что, как вы помните, мы выяснили, что у них могут быть разные истории, так как они находятся на разных этапах жизненного цикла. Аналитический центр это мы. Еще были привлечены эксперты в сфере защиты прав потребителей. Консьюмеристское давление на рынке было одним из самых продуктивных способов переделать рынок. Вы просто молодые и этого не знаете, а те, кто моего возраста знают, что мы не думали о том, что можно что-нибудь заставить делать продавца, потому что у нас не было никаких давлений. Первый сигнал возьми с собой чек, предъяви чек, есть правила, тебе помогут, если товар некачественный, потому что существуют шесть основных прав потребителей. Соответственно потребители нам здесь были нужны, потому что они обладали невероятным навыком вытаскивать из любой процедуры ту часть, которая нужна потребителям до прилавка. У нас возникла такая конструкция, в результате четырех месяцев. Что делалось? Проходили такие заседания. Ведомствам было дано задание, что они должны любыми способами сократить на 10% сроки оказания своих услуг бизнесу, причем они сначала должны были их найти, так как они не знали, какие конкретно услуги они оказывают бизнесу. Потом они приходили на некую площадку, которая была площадкой арбитража, это была административная гильотина. По факту резали 10% любой услуги, потому что если ты сократил на 10%, то ты приходил и говорил, где сократил, а если ты не мог сократить, то должен был объяснять причину. В этом и есть смысл презумпции как способа логического мышления, потому что ты объясняешь, почему это не так. Соответственно идет очень много издержек. Мы знаем, что количество издержек в случае, когда государственный служащий 70% времени тратит на выполнение распоряжений непосредственного начальника, а так выглядит сейчас государственная система управления, он может экономить на издержках и в некоторых случаях просто согласиться: лучше на 10% сокращу, чем объясню, почему этого делать нельзя. Но были, конечно, ведомства, которые четко к этому отнеслись. И тогда была часть наша составляющая вместе с предпринимателями. Что делал ТПП и бизнес ассоциаций? Они искали примеры любые для малого, для среднего бизнеса, для крупного бизнеса на разных этапах жизненного цикла находящихся, когда эта услуга была оказана быстрее. То есть они искали примеры лучшей практики. Потому что лучшая практика, говорю вам как эксперт эксперту, это самый разрушительный аргумент, который можно представить. Если вам говорят, что при этом уровне полномочий и при этом уровне бюджетирования с этим типом компетенций государственных служащих вы ничего не можете делать, вы говорите: почему в другом случае это можно было сделать? .. В этом смысле ТПП и предпринимательские ассоциации искали лучшие примеры практики. Мы же делали следующее. Мы сами занимаемся консьюмеризмом, то есть защитой прав получателя государственных муниципальных услуг. И вместе со специалистами мы потрошили тексты, складывающихся административных регламентов полномочий и так далее, искали все услуги, которые касаются

предпринимателей в той или иной мере, и пытались выделить из них то, из чего состоит сама услуга, есть ли там ограничение. Мы пытались найти основания, почему можно сократить сроки, то есть достроить презумпцию. И строили для себя пирамиду, где это важно, а где не очень. Потому что, например, если сроки сокращаются от того, что ведомство где-то внутри процедуры ...

А кто-нибудь знает, как выглядит административный регламент? Кивните, если кто-то знает, если нет, то я объясню. У нас есть государственная услуга. На входе человек подает заявление или бизнес и на выходе он что-то получает, например, статус и так далее. Административный регламент это то, что описывает как стандарт требования к услуге и регламент последовательности действий, с помощью которых мы добиваемся этой услуги. Поэтому мы смотрели где, в какие сроки предоставляется, и из каких этапов состоит услуга. Потому что в некоторых случаях, те, кто занимаются управленческим анализом, это часть экономического анализа, которая называется анализом, связанным с организацией реинжиниринга бизнес-процессов, всегда могут найти, каким образом уменьшить длину процесса или уменьшить количество согласований, то есть уменьшить количество уровней в процессе, и так далее. Собственно этим мы занимались - управленческим анализом.

Значит, ведомства должны сокращать сроки и должны обещать нам закрепление этого в нормативно-правовых актах. Также мы требовали наиболее прозрачной среды информирования. Административная гильотина одновременно фиксировала данные возможности сокращения сроков на 10%, строила рейтинги. Так как рейтинги это один из вариантов KPI индикаторов показателей результатов, но только на конкретный момент. Рекомендование - это сложная вещь в государственном управлении, но на конкретный момент всегда может быть использована. В данном случае мы это использовали применительно к тому, насколько они были добросовестны, работая в административной гильотине.

В итоге у нас получилось следующее:

- общее количество сокращенных дней: 512 по всем государственным и муниципальным услугам города Перми были сокращены для предпринимателей, то есть по факту мы получили самое быстрое государство для бизнеса в конкретном регионе;
- общее количество услуг, которое было сокращено – 90;
- общее количество функций, где были зафиксированы обязательства (там просто не было обязательств по срокам) – 18;
- изменение в информации, поскольку информация или недостаток информации это один из примеров увеличения издержек, поэтому обычно мы смотрим, нет ли там административного барьера.

Кроме того мы нашли неисполняемые функции. Никто не знал, зачем они существуют, но они существуют. Также рассматривали ситуацию с комплексными услугами. Ситуацию, когда ведомство раз за разом говорило: «К пуговицам есть претензии?». Нами было предложено аппарату правительства в этой ситуации назначать любому ведомству центр ответственности, а

дальше уже они внутри себя будут включать механизм такого же гильотинирования. Совокупно нужно было сократить на 10%, а торги, которые они устраивали между собой, нас не интересовали. Мы зафиксировали процесс и назначили центр ответственности. Соответственно, год улучшения предпринимательского климата в результате гильотины, которая касалась государственного муниципального управления. То есть мы провели оптимизацию по срокам государственных услуг. Мы выделили лучшую практику, на которую можно было ориентироваться, то есть мы завесили бенчмарк, уровень близкий к лидерству, на который можно было ориентироваться государственному управлению в Пермском крае. Запустили предпринимательскую инициативу. У них была дорожная карта, потому что дальше проверяли, запустили ли это в реальности, есть ли доказательства, зафиксировали ли в административном регламенте, можно ли сделать еще меньше. То есть начинали собирать еще более лучшую практику. Экономия на издержки была посчитана и равнялась приблизительно 10 млн. рублей не потраченных средств и 3 млрд. рублей в оборот. Примерно так это выглядело, потому что, как правило, проблемы связаны с неполучением дохода, а не с тем, что люди платят конкретные деньги. Также выявлены ошибки в предоставлении информации. В итоге информацию мы тоже сделали более прозрачной. А самое главное идентифицировали 273 полномочия в отношении субъектов предпринимательства, то есть мы просто обозначили, с помощью каких особых функций генерируется этот барьер или создается предпринимательское благо.

Мы реагируем к тому что административное управление это одно, а ситуация на рынке это другое. В случае государственного муниципального управления, то есть публичного управления, это связанные между собой категории. В чем хороши тэнки? Они используют все: социологов, контент-анализ, информацию на сайтах, функциональный анализ, управленческий анализ и так далее. Мы это не делаем, так как все строится по принципу разделение между университетскими дисциплинами. Соответственно сложилась ситуация при которой мы одновременно улучшали управление, одновременно улучшали ситуацию со средой для предпринимательства на рынке, одновременно еще один закон помогали реализовывать (8 федеральный закон об обязательствах доступа к информации значимых органов власти) и заодно продуктивно воспитывали предпринимателей. Так как для нас это очень важно, что предприниматели в какой-то момент поняли, что они сами что-то могут сделать. Осознание ведомствами реального объема своих полномочий это еще одна дополнительная вещь, потому что в некоторых случаях ведомства идут на сокращения своих функций только в том случае, когда они понимают, что у них есть некий запас, который не очень важен.

Таким образом, давайте посмотрим с вашей точки зрения, почему это было возможно и что привело к успехам? Какие есть идеи? Я начинала консалтером, как раз в среднем предпринимательстве работала директором в уральском агентстве по поддержке предпринимательства. Ко мне приходили люди и говорили: «Я заработал первый миллион. А теперь скажите мне, как называется то, из-за чего я заработал его?». Так вот из-за чего у нас получилось сокращение в 512 дней, почему это так важно? Что там такого особенного?

Вопрос из зала. Потому что чтобы изменить регламент и массив документов с вами должны взаимодействовать на уровне администрации...

Маковецкая. То есть вы считаете, что мы сумели наладить отношение с лицами принимающими решение?

Вопрос из зала. Да.

Маковецкая. Понятно. А почему мы это сделали? Потому что мы сделали то, что в настоящий момент лица принимающие решения и так должны были делать, просто у них не хватало для этого мощности. Тэнки всегда работают там, где у лиц принимающих решения не хватает мощности. Именно самый большой заказ на экспертную работу возникает в этой ситуации. Хорошо. Еще почему?

Вопрос из зала. [...неразборчиво...]

Маковецкая. Прекрасно! Потому что мы нашли тех, кто в этом заинтересован, и предложили им создать продуктивную практику, в которой был результат. То есть мы привлекли третью сторону помимо экспертов и предпринимателей. Еще что? Какие есть идеи?

Дело вот в чем. Мы нашли процесс, который совпадал интуитивно, содержательно и оптимизационно с тем, что можно было назвать улучшение качества среды для предпринимателей. То есть это был процесс, который похож на регулярную деятельность ведомств. Мы снизили барьеры входов в этот процесс оптимизаций услуг для ведомств. Мы показали им каким образом вложить это в ту регулярную функцию, которой они занимаются. При этом было плюсом то, что мы нашли те группы, которые давали нам объем положительной практики. Понятно, что мы нашли механизм, который был очень понятен, в центре которого стояла презумпция. Первые системы оптимизации государственного управления почти все осуществлялись через механизм презумпции. И сама по себе идея административной гильотины мне представляется чрезвычайно полезной. Не потому что это простой ответ на сложный вопрос, а потому что это универсальный ответ.

Давайте теперь теоретически взглянем на те же самые ситуации. Итак, административные реформы, которые реализуются в России, начиная с 2003 года. В 2005 году эта концепция реформы впервые зафиксирована. Административные реформы это то, что изменяет государственное муниципальное управление, публичное управление. Как видите административная реформа и вообще качество государственного муниципального управления является узким или основным местом, которое всегда важно при проведении любого изменения: занимаетесь вы оптимизацией социальных сетей или вы собираетесь построить экологически чистое общество, или вы собираетесь генплан города поменять, не важно. Всегда в центре вы будете опираться на качество государственного муниципального управления в принятии решений, процедур принятия решений, ответственности, контроля и так далее. Итак, административная реформа соответственно влияет на успех любых других реформ и любых других изменений. Перед вами слайды, которые предложил в свое время Михаил Дмитриев, я их немного изменила, убрав то, что сейчас уже не актуально. Но, как вы видите, с одной стороны реформа это политика в

отношении государственного управления, основанная на доказательствах, управления результатами, межвед, стандарты, аутсорсинг, возможность выделения процессов и продуктов, электронное правительство, распространение лучших административных практик, и как вы видите, она влияет на огромное количество других процессов. Еще административная реформа в части электронного правительства стандартов, реформы государственного управления до судебного обжалования точно также влияет на очень «кровавые» изменения связанные с реформой ЖКХ, рынками земли, пенсионной реформой. И регламенты в реформах государственного управления на судебное обжалование очень хорошо влияют на создание вообще бизнес среды, связанной с другими разными регулированиями, включая реформы естественных монополий, реформы технического регулирования и антимонопольную политику. Мне очень нравится заниматься государственным муниципальным управлением, в том числе, потому что я совершенно точно понимаю, что реформы в государственном управлении это ракетноситель, с помощью которого можно улучшить, приблизить полезное продуктивное будущее в отношении других процессов, которые существуют в России, включая реформирование. Но понятно, что и другие реформы влияют на успех административной реформы. Бюджетирование по результатам невозможно, если нет бюджетной реформы, мотивации, человеческий капитал, который мы должны использовать в этих универсальных процедурах, которые мы закладываем в государственном управлении и конкурентоспособности государственных органов на рынке труда, связаны с реформой государственной службы. И много других примеров.

Теперь теоретически. Получается, что государственное управление имеет два уровня оптимизации. Первый уровень - когда мы занимаемся повышением качества принимаемых решений, качеством политик возникающих. Это тесно связано с набором полномочий функций. Когда мы занимаемся построением трехзвенной системы, отделяем контроль и надзор, если хотим выделить его и так далее. А второй уровень оптимизации касается вычищения самого процесса, с помощью которого мы реализуем полномочия. То есть совершение административно-управленческих процессов, исполнение тех самых стратегических решений, качество которых мы обозначили наверху. И при этом, действия могут проходить как совместно, так и по отдельности. И чаще всего они у нас были разорваны.

Какие существуют инструменты реформы государственного аппарата? Классических инструментов всего три. И как вы знаете, мы обычно используем кадровый. Технологический, который впервые был зафиксирован в концепции административной реформы. Он говорил о том, что можно использовать управленческие технологии, которые рационализируют внутренние процедуры. Он не затрагивает внутренне качество политики, а говорит как наиболее эффективным и экономным способом реализовать предложенную стратегию.

Чем хорош технологический подход, если кто-то будет этим заниматься. С точки зрения экономического анализа там все подходит, поскольку это управленческий стопроцентный анализ. Только он в системе государственного управления будет называться функциональным анализом, анализом сбалансированной системы показателей и так далее. То есть это то, что пришло из

бизнеса, было заимствовано, и потом использовалось в государственном муниципальном управлении и серьезно используется до сих пор. Акцент делается на формализации процедуры и внутреннем контроле их исполнения. Соответственно, самым слабым местом будут являться издержки контроля. Почему всегда нужно очень спокойно, я бы сказала заторможено, относиться к тому, когда все кричат: давайте проконтролируем кого-нибудь, устроим общественный контроль. Контроль вещь самая дорогая. Это самые дорогие издержки, потому что по результатам контроля необходимо принимать решения. То есть включать еще и надзор. Классический пример, который я могу привести, это внутренняя разведка Штази, которая была одной из самых результативных, потому что там собиралось огромное количество разнообразных документов. Когда пала берлинская стена, выяснилось, что в подвалах этого заведения находилось огромное количество нерасшифрованных аудиозаписей. А какой смысл собирать аудиозаписи, если они не используются. Поэтому технологический набор хорош в том смысле, что мы понимаем, что нужно делать, и плох в том смысле, что если кто-либо делает что-либо не так, а мы при этом его продолжаем оплачивать и поддерживать, то, скорее всего, мы столкнемся с серьезными проблемами управления изменениями. То есть здесь контроль – это самое слабое звено.

Но есть предел, конечно, технологической оптимизации. Есть кадровый, который все любят. Все борцы с коррупцией, требования к качественному государственному служащему и так далее - это оттуда. Считается, что если у нас есть хороший человек, который хорошо выучен, все понимает и знает, прошел входной контроль, то он будет производить, скорее всего, что-то правильное и нужное. В данном случае делается акцент на инициативу руководителя, его аппаратный вес, дисциплину. В кадровом подходе тоже есть проблемы, потому что массовое увеличение аппарата мы получаем за счет того, что работает кадровый принцип аппарата. Хорошо, что человек приходит и ведет за собой команду. Плохо, что это единственный инструмент, который называется кадровым, и который будет определяться самым слабым звеном в команде. А пределом является отсутствие достаточно длинной скамейки запасных и отсутствие такого феномена в российской публичной жизни, как публичная профессиональная карьера государственного служащего. К сожалению, данный институт у нас не сильно сложился.

Есть институциональный, который я очень люблю. Как профессиональный экономист, я люблю это больше всего. Это такое реформирование государственного аппарата, при котором создаются устойчивые институты общественного участия в принятии государственных управленческих решений, коррекции процедур, оценке результатов и так далее. А самое главное, возникает консенсус вокруг направления результатов реформирования.

Вопрос из зала. Как вы собираетесь создать устойчивый институт общественного участия?

Маковецкая. Я сейчас расскажу об этом. Сейчас мы с вами говорим о принципиальных подходах. Но я могу привести зарубежные примеры: хартия Марианны. Кто-нибудь знает про такой инструмент? Во Франции это публичное обещание французским государством тех правил, по которым они будут взаимодействовать с получателями услуг. Там содержатся очень простые вещи. Например: гарантия того, что с вами будет работать один чиновник, если он уйдет, вас

проинформируют, кто будет на его месте, мы поднимем трубку на шестой сигнал. Там есть комфортная часть, и часть связанная с тем, каким образом и при каких обстоятельствах вы будете участвовать в принятии решения. Когда у людей это есть, включается консьюмеристский подход. Если я знаю, на что я имею право, у меня возникают некие правомочия, я могу ими воспользоваться. Сам подход, сами инструменты они вот такие: технологический, кадровый, институциональный. Кстати, последний, институциональный, очень похож на Custom Relations Management в системе всеобщего управления качеством, в управлении любой организации. Тогда вы точно знаете, что управленческое решение или действие предполагает взаимодействие с клиентами на каждом этапе жизненного цикла. Институциональный инструмент, что для него необходимо? Во-первых, необходимо преодоление инерции, в реформировании управления. Нужно иметь возможность находить локальный оптимум совпадения интересов. Пример этого оценка регулирующего воздействия. То есть, когда вы сейчас вывешиваете государственное решение, и происходит оценка регулирующего воздействия, тогда бизнес говорит, как на нем скажется такой тип решения. Другая часть может сказать о том, как это скажется на потребителях, на местных сообществах, на экологии и так далее. И орган власти – регулятор получает такое решение, соотносит альтернативы, которые у него есть в регулировании, таким образом, чтобы максимизировать как можно большее количество эффекта.

Создание коалиций групп интересов со стратегией модернизации партнерств и изменений. Люди, бизнес, предприниматели и ассоциации общественных организаций должны быть готовы к тому, чтобы быть партнерами, создавая коалицию за это изменение. Это самая большая проблема, потому что холодная гражданская война всех со всеми ведет себя следующим образом: власть никогда не делает хорошо, если делает хорошо, то только в своих интересах, иногда делает хорошо, но с ней нужно специально отдельно договариваться. При этом никто не рассматривал величину переговорной силы тех людей, которые, условно говоря, противостоят власти, пытаются добиться того или иного решения. И наконец, нужно увеличивать субъектность. В нашем случае была увеличенная субъектность в административной гильотине, отчего так и получилось.

Как увеличить переговорную силу сторон? Здесь существует много проблем. Первая проблема нужна де-бюрократизация экономики, которая увеличивает переговорную силу бизнеса. То есть, как только мы чуть уменьшаем номенклатурное давление, мы тем самым увеличиваем переговорную силу бизнеса, пользуясь этим как лучшей практикой, начинает понимать чего он хочет, а самое главное, что у него для этого освобождаются ресурсы. Нужно изменение законодательства об НКО. Например, принятие закона об общественном контроле в РФ – это изменение законодательства об НКО. Он дал нам возможность увеличить переговорную силу общественных организаций. Есть гражданский аудит. Это ситуация, при которой мы аудлируем, пытаемся оценить результаты деятельности того или иного ведомства, исходя из общественных интересов.

Почему модернизация всегда, при любых изменениях, а тем более изменениях в государственном управлении, требует коалиции, то есть партнерства изменений? Почему само ведомство не может

это сделать от начала до конца капсулировано? Во-первых, потому что любая модернизация это не задача, а проблема. И эта проблема связана с инерцией, привычками, неформальными правилами, обычаями делового оборота и так далее. То есть можно придумать совершенно замечательное правило, но оно не будет освоено, если оно не обговорено. Почти все меры обновления требуют продуктивного взаимодействия, сотрудничества, интеграции. Это было названо в разработках стратегии 2020, был такой экспертный подвиг, в котором я участвовала. Была группа 14, которая работала по тематике оптимизации присутствия государства на рынке и государственного управления. Мы действовали там в двух конструкциях. Первая конструкция заключалась в уменьшении количества вмешательства государства. Вторая конструкция – конструкция позитивной интеграции, которая предполагает, что мы включаем энфорсмент. То есть люди, общественные группы, бизнес почему-то заинтересованы в том, чтобы заставлять государство действовать ровно по правилам, которые государство и предлагает. Энфорсмент - это не лоббизм, на самом деле это усиление исполнения правил. Почти всегда для того, чтобы не было сговора на рынке, не было лоббизма, не было сращивания государственной собственности, нам нужен включенный третий. Нам нужна конкуренция, в том числе, потому что очень часто лучшие практики гос. управления возникают, когда у нас что-либо с ними конкурирует. Проще говоря, если бы сейчас у вас была возможность, и она есть, получать государственную услугу не только в одном месте, а в нескольких местах, вы бы выбирали те, которые вам наиболее удобны. Сейчас государственную услугу вы можете получать в многофункциональном центре, электронным образом. И это хорошо, так как разные группы интересов имеют разные предпочтения, например, старушки совершенно не хотят общаться с девочками, которые очень скоро примут у них документы, а потом выдадут, им нужно чтобы им кто-нибудь что-нибудь посоветовал, им нужно поговорить с конкретным чиновником. Это нормально. Нужно всегда поддерживать коллективные действия, и нужно компенсировать проигрывающим социальным группам. Так как всегда будет сопротивляющаяся группа, которая сопротивляется этим изменениям. Получается, что возможности разных общественных групп, ассоциаций бизнеса, их ресурсная обеспеченность, их активность и горизонт их планирования, определяет способность коалиции поддерживать модернизацию, а не инновационную стратегию. Это очень важно.

Почему это важно понять вам? Возможно, кто-то из вас никогда не будет работать у тэнков, возможно в конечном итоге вы вообще забудете, что такое различные формы экономического анализа и будете заниматься выстраиванием командообразования в своем конкретном коллективе. Такое тоже бывает. Но то, что мы делаем, просвещение, это расширение контекста, попытка увеличить горизонт вашего планирования. Российская семья имеет очень высокие способности к увеличению горизонтов планирования. Еще три года назад, когда с армией все было не очень хорошо, российская семья, когда у них рождался мальчик, сразу начинала копить деньги, чтобы в 18 лет была возможность отправить его учиться. Соответственно, на самом деле пакет предложений к со-управлению в концепции административной реформы 2005 года был один из самых мощных. На тот момент считалось, что нужно попробовать институциональный элемент

включить. Поэтому во все основные направления административной реформы, которые на самом деле были технологическим механизмом, были пристроены требования к тому, чтобы участвовали как-нибудь граждане, и они участвовали.

Я показала вам, какие там были основные направления на примере разработки введения в практику деятельности органов власти стандартов оказания госуслуг административных регламентов. Там была ситуация при которой стимулировалась следующая практика – ведомства должны вывешивать проект административного регламента. Заинтересованные группы или, как сейчас говорят, референтные группы ведомств должны на них реагировать. Таким образом, мы попытаемся соединить между собой потребности людей и регламентацию в той части, в которой она нам нужна. Соответственно, у нас есть возможность включить эти группы с их консьюмерийскими идеями в мониторинг реализации административных регламентов, в предложения по их пересмотру и так далее. И мы это делали. Это общественный мониторинг контроля деятельности федеральных округов исполнительной власти, который происходил с 2005 по 2009 годы. В центре стоит общественный консультативный совет, так как это субъект, у которого есть полномочия. Это тот, кто прямо описан, что он может этим заниматься. Ситуации общественного мониторинга в разных регионах по общим правилам, ФАС специально стимулировала создание этого пула организаций. Они выясняли, существуют ли те результаты деятельности регулятора в отношении монополизации, которые влияют на общественные интересы. Также выясняли, например, можно ли через 15 минут после начала рабочего дня в понедельник или за 15 минут до конца рабочего дня в пятницу получить хоть какую-то информацию. И другие очень простые вещи, которые, как правило, уходят на периферии деятельности государственного служащего. Общественный мониторинг естественно имеет свои особенности и ограничения. Можно ли методом общественного мониторинга реально оценить стопроцентно результативность и эффективность деятельности федерального органа исполнительной власти, в данном случае антимонопольной службы? Конечно, нет. В нем есть плюсы и минусы. В том числе, оценка может покрывать не все виды деятельности федерального органа. Она будет покрывать только ровно то, что находится в сфере пристального общественного внимания. Призывы по поводу антикоррупционной деятельности, это призывы к людям, которые вообще не хотят этим заниматься. То есть про коррупцию хотят говорить все, но рассчитать конкретно коррупциогенность того или иного нормативно-правового акта, не очень много кто хотел бы. И более того, очень много мифов по этому поводу существует. Но я не думаю, что коррупция является краеугольной проблемой РФ, в том числе, потому что в некоторых случаях, как профессиональный экономист говорю, коррупция выполняет роль связки, только в этом смысле что-то начинает работать. Это очень плохо, но это существует, и нужно каждый раз оценивать масштабы издержек. Аргументы «за» и «против» общественного мониторинга мы докладывали на правительственной комиссии по оценке результативности деятельности органов при вице-премьере правительства РФ. Соответственно есть проблемы такие, что при проведении социологического опроса, вы можете не попасть в людей, которые реально обладают опытом этим

деятельности. Например, вы собираетесь провести оценку деятельности ЗАГСа, в таком случае вы можете наткнуться на оценку этой деятельности. Общественный мониторинг, который с самого начала включает в оценку разные группы, помогает получить набор разных сигналов о том, как в реальности выглядит их взаимодействие. Это не дорого, не дороже чем все остальное. Мы проводили на тот момент контрольную закупку.

Кто-нибудь знает, что такое контрольная закупка? Контрольная закупка – это невероятно простой инструмент, чтобы показать, что что-нибудь неправильно. Это не означает, что так происходит всегда. Я вам могу привести пример контрольной закупки как раз по услуге «добровольная дактилоскопическая регистрация». Эту странную конструкцию никто не понимал. Но МВД настаивало, что эта услуга нужна. В результате мы стали организовывать и проводить контрольную закупку в шестидесяти субъектах РФ.

И самая интересная история, которую мы потом рассказывали правительственной комиссии по административной реформе, случилась в Казани. Мы распотрошили административный регламент, посмотрели, какие варианты действий может предпринять человек, чтобы получить эту услугу, что он при этом должен получить, как его должны информировать, куда он должен прийти, какую бумагу ему должны выдать и так далее. То есть то, что называется устойчивостью процесса. В этом заключается регламентация и стандартизация. В других системах управления это вариант называется Custom Relations Management, т.е. взаимодействие с получателем. Эксперт с фамилией Шолохов пришел в ближайшее отделение милиции и стал искать там нечто с названием текст административного регламента. Потому что в административном регламенте было написано, что информирование происходит, в том числе, вывешиванием для общего ознакомления текста административного регламента в месте предоставления услуги. И это районное отделение милиции. Нигде такого регламента он не находит. Милиционеры, полицейские как их сейчас правильно называть, начинают нервничать, потому что не понимают, что происходит. Потом он долго им объясняет, что собирается на добровольную дактилоскопическую регистрацию. Но могу вам сказать, что в районном отделении милиции добровольная дактилоскопическая регистрация вызывает когнитивный диссонанс стопроцентно, потому что люди не понимают, как человек добровольно придет сдавать свои пальцы. И он долго им объясняет, что ему нужно к экспертам. В итоге милиционер сопровождает его на второй этаж к эксперту с литературной фамилией Ларина. Мы знаем, что по регламенту она должна знать про такую процедуру и должна заполнять специальную форму. Шолохов тоже знает. Она видит человека, сопровождаемого милиционером, и говорит: «Уголовное дело?». Тот говорит – нет. Административное? – спрашивает она. Ответ – нет. А что такое? И вот Шолохов в очередной семнадцатый раз рассказывает про добровольную дактилоскопическую регистрацию. Ларина сильно смеется, потому что она такого чуда в жизни не видела еще (а уже 4 месяца как реализуется административный регламент). Уже четыре месяца как реализуется административный регламент. Она его приглашает, откатывает отпечатки, после чего он у нее просит справку, что у него получили дактилоскопическую карту. Они идут в приемную, где сидит секретарь, который снова слушает про добровольную дактилоскопическую

регистрацию. Она говорит, что у них есть только угловой штамп, ставит на чистом листе штамп. Эксперт что-то подписывает. Но естественно, что разработанной и прикрепленной от административного регламента специальной формы этого документа нет.

А вы зря смеетесь, это, между прочим, очень хорошая услуга. Потому что люди, бывает, теряются, теряют память. И если у вас есть дактилоскопическая карта, то есть возможность вас найти. А если вы занимаетесь активистской деятельностью и вас задержали, но у вас нет с собой паспорта, то вы смело можете сказать, что у вас есть дакто-карта и вас можно таким образом идентифицировать.

Значит, вот Шолохов уходит, но это не вся контрольная закупка, потому что это полная контрольная закупка. По административному регламенту есть еще процедура, которая называется изъятие дактилоскопической карты. То есть через две недели он приходит снова с легендой, что жена услышала, сказала, что это ужасно, и он хочет забрать обратно карту. Он снова ищет административный регламент, которого по-прежнему нет. Милиционеры другие, но уже слышали что-то о дактилоскопии. Обучение действием называется. Они ведут его к эксперту, уже другому, который говорит что карты нет. Шолохов говорит, что в регламенте написано, что можно уничтожить карту. Уничтожить? Нет проблем. Снова сделали дактилоскопию, и тут же порвали листок. Шолохов попросил выдать справку, что дактилоскопия уничтожена. Они идут снова в приемную. И уже та же самая секретарша, которая говорит: «Еще что-то?». И он уходит.

Далее контрольный закупщик описывает, какие были нарушены процедуры. Затем мы их сравниваем с нормативными и смотрим нормативное отклонение. И Шолохов написал: «Требую адвоката», потому что никто не знал, что возникнут такие трудности. Во-первых, у него ни разу не спросили паспорт. И фамилия, которая была указана в справке, была написана с его слов, а во-вторых, первая дактилоскопическая карта куда-то пропала. И хорошо если эксперт Ларина ее выбросила, а если она ее случайно подклеила к какому-нибудь уголовному или административному делу.

В данном случае я хочу сказать, что это один из игровых элементов. Но, несомненно, это очень важная вещь, связанная с тем, что вы поучаствовали в управлении на стадии контроля и получили такую информацию, которую невозможно получить иначе, как спрашивая получателя. Вы иначе эту информацию получить не можете. Или, например, вариант, при котором мы проводим эксперимент на оценку понятности тех или иных документов. Административный регламент в той части, которая касается стандарта, который должен быть понятен человеку. Он должен понять, куда он должен прийти, какие документы принести, является он получателем услуг или нет. Кто у нас является экспертами по понятности? Мы собрали учителей русского языка и литературы, и они написали изложение по четырем самым триггерным вещам, по которым чаще возникают проблемы в регламенте. То есть мы получили перевод на народный язык, получили толкование от людей, которые профессионально этим занимаются и получили от них рекомендации.

Но это я вам рассказала веселые вещи. На самом деле мы считаем издержки, пытаемся посмотреть более сложные и более быстрые треки, это как раз пример для оптимизации. Вы видите, как в

реальности проходит контрольная закупка. Мы проводим экспертное обсуждение – это попытка оценить процедуру и качество результата деятельности на примере тех групп, которые имеют опыт получения или неполучения этой услуги. Видно, что сначала на стадии внедрения просто пытались понять, подходит жизненная ситуация или нет, потом эффективность внедрения, а потом уже односторонняя модернизация, которая создает дополнительные барьеры доступа. У любой реформы, любой модернизации есть еще контекстная проблема, связанная с тем, что ее нужно проводить вовремя и тогда, когда к этому готово общественное участие, бизнес участие и собственно государственные служащие. Обычно с реформой тянут до последнего и упускают почти все альтернативы, и начинают проводить по безальтернативным вариантам, когда ни денег нет, ни альтернатив не осталось. А потом начинают проводить, и возникает устойчивая группа людей, которая отвечает за KPI по проведению реформы. И они уже дальше начинают генерировать большое количество нововведений, которые следуют друг за другом и никак друг с другом не связаны. И возникает проблема того, можно ли связать между собой это хаотическое взаимодействие. Я сейчас покажу. Есть еще проблема искажения исполнителями смысла реформы. Каждый по-своему понимает, что такое регламентация, управление по целям или форма общественного участия.

Посмотрим, что еще на это влияет. У нас есть народная практика переделки власти под свои интересы. Это не выборы, мы создаем не правила, а возможности улучшения ситуации для себя конкретно. Мы можем унижать символически, говоря, что от вас ждать больше нечего. Есть структурная оппозиция гражданского общества и государства, когда мы друг другу противостояим. Но на самом деле это не противостояние, потому что модусы этих отношений разные. И мы должны понимать, что все это может сопровождаться вполне продуктивными результатами. В этом смысле ни гражданское общество, ни государство на уровне конкретных практик не является единым черным квадратом и единым желтым квадратом. Они совершенно иначе взаимодействуют друг с другом. И если мы разрежем черный квадрат государственного управления лапшой конкретных государственных услуг, то там возникнут соразмерные возможности для бизнес-ассоциаций воздействовать на изменение управления услугами. Таким образом, у нас получается непрерывный градуируемый континуум. На одной стороне находится управление, на другой – самоуправление, причем управление и самоуправление на самом деле большой миф. Потому что управление это закрытая система, которая возможна только в условиях военного времени, тотальной мобилизации и так далее. Во всех остальных случаях у нас нет закрытых систем управления. С другой стороны, полное самоуправление это уходящий, вытекающий, лишаящий себя возможности взаимодействия с социумом, с ЛПР, с органами власти. Фактически во всех остальных вопросах возникают разные элементы со-управления, в некоторых случаях они возникают снова как пакет, и я сейчас его вам покажу.

У нас есть проблема, связанная с тем, что не только органы власти не готовы к тому, чтобы рассматривать это как со-управление, хотя мы прямо это описываем, как часть со-управления, вовлечение в принятие решений, разработку и реализацию решений на каждом этапе реализации

государственных полномочий. Но у нас есть проблема на нашей стороне, связанная с тем, что мы не готовы свою субъектность увеличивать. Мы не готовы искать локальный оптимум совпадения интересов. Мы не самоограничиваемся, когда используем клише. С одной стороны клише начальников по всему, с другой – клише носителей общественного интереса. Это ерунда полная с двух сторон. То есть вы должны свой общественный интерес специальным образом описать, превратить его в оружие, сделать его инструментом изменения того процесса, о котором идет речь. С другой стороны, клише главных начальников, как минимум возникает одно самое простое ограничение. Мы как раз вчера об этом разговаривали. Я работала с одним из губернаторов в одном из регионов. И он мне сказал, что мы всегда принимаем правильное решение. Почему правильное? А принимаем очень просто. Либо мы знаем, либо у меня опыт, либо чуйка. Вообще надо сказать, что в смысле интуиции, я где-то с ним соглашусь, и я могу сказать, что руководители это особая порода людей. Настоящий руководитель, когда в нем что-то есть, он что-то на самом деле чувствует. И, например, когда мне мои сотрудники дают отчет, я открываю его на единственной ошибке. Я не могу объяснить, почему я это делаю. А есть финансовые руководители, часть из них знаю в Минфине, которые, по-моему, умеют читать документы в закрытых ящиках. Такое есть, но, конечно, не в широком смысле понимания постоянных возможностей. Если государственный управленец с восьми утра до девяти вечера, в субботу приходит на свадьбу к приятелю только для того, чтобы вручить цветы и пойти дальше работать, то, скорее всего, его жизненный опыт очень узкий. Он не может на него опираться. А если вы принимаете решение и опираетесь только на свой жизненный опыт и включив консультационные механизмы... Я бы каждую ночь просыпалась с мыслью «А вдруг я ошиблась». И эти консультационные механизмы, на самом деле, сейчас у нас натканы везде. Покажу. Открытое правительство, перезапуск общественных советов, экспертный совет председателя правительства, я член коллегии этого совета в том числе, электронное правительство, кто-то видел наверно «Активный гражданин», получение информации от граждан, механизм широкого влечения масс. Сейчас еще возникают ситуации, при которых у нас возникает большое количество государственной политики развития социальной сферы. Прежде всего, связанные с указами президента майскими, в которых самоуправления очень много. Есть целевой ориентир государственной поддержки НКО, то есть теперь поддержку НКО меряют тем, как они участвуют в формировании со-управленческих возможностей. Например, занимаются независимой оценкой деятельности учреждений социальной сферы. Это форма социальной результативности, и вообще говоря, это инвестиция. Майские указы, из них имеют отношение как минимум несколько указов, как вы видите, общественный контроль, экспертиза, мониторинг проверки обсуждений это 601 указ президента, который касается государственного управления. 597 указ президента касается управления в социальной сфере. 599 указ касается управления в сфере образования. В них четко написано, что мы не удовлетворены качеством управления сетями, качеством государственного управления, и чтобы поменять это качество, нужно включить в него элементы участия, вовлечения референтных групп, общественных групп, бизнес ассоциаций и так далее. То есть у нас впервые

после административной реформы возник дополнительный комплекс идей по поводу того, что нужно сделать. В качестве кого со-управление? Это может быть центральное звено. Общественный совет по проведению независимой оценки деятельности учреждений в социальной сфере. Это прописано в законе про независимую оценку, что общественный совет организует и потом презентует результат независимой оценки. Независимая оценка проводится в отношении всех учреждений социальной сферы, деньги на них выделяет бюджет, помогает организовывать, есть независимый оператор, но все проходит через общественный совет. Есть нулевые чтения, есть оценка регулирующая воздействие, есть требования к снижению конфликтности в среде, медиации в системах социальной и государственного управления, есть носитель и передатчик новых технологий с социальной работой, это эксперты и консультанты, которые привлекаются органами власти. Есть аутсорсеры, которые ведут часть исполнения государственных функций, например портал информирования, или работают с открытыми данными. Например, задачу со-управления для общественных советов. Есть еще контроль в двух формах: общественное участие в ведомственном контроле и общественный контроль. Мы занимались тем, что оценивали качество деятельности процедур внутри ведомственного контроля. Общественный контроль это другое, при котором вы оцениваете не то, как устойчиво регулируются те или иные процедуры, а соответствуют ли они общественной пользе, получаем ли мы общественную пользу от управления.

А теперь, если мы посмотрим на формы взаимодействия соуправлений, например, на уровне местного самоуправления, то мы увидим 34 формы взаимодействия. Среди них оценка регулирующего воздействия, реакция на административный регламент, участие в публичном обсуждении результатов, так называемые заключительные коллегии. Это участие в независимой оценке, это участие в обсуждении крупных сделок, это обязательное участие в программах и более того, у нас есть постановление правительства, которое жестко регламентирует, какие нормативно-правовые акты не могут быть приняты ведомством, если они до этого не обсуждены общественным советом. То есть у нас возникает такая страна советов. Как вы понимаете, никто в здравом рассудке это не может освоить. Барьер на стороне общества. Вы сначала измените правила, если они нам понравятся, тогда мы в них будем участвовать. Соответственно такой парадоксальный комплекс, я либерал, поэтому могу про это сказать: с одной стороны либеральные идеи минималистского государства, с другой стороны патриархальный инфантилизм, пусть принципиальные решения принимаются там, а не у меня. И конечно фундаментализм, вера в то, что с помощью быстрых простых решений сложные комплексные проблемы можно решить. Эта проблема на стороне общества.

А вот барьеры на стороне государственных муниципальных служащих: они вообще не понимают, зачем это нужно знать, у них есть колея загруженности деятельности по непосредственным исполнениям полномочий, через непосредственное исполнение требований непосредственного начальника. И есть хаотичность большой нормативной методической базы, состоящей из указов президента, постановлений правительства, методических рекомендаций, ведомственных

модельных решений и так далее, которые регулируют конкретные вопросы взаимодействия на уровне органов исполнительной власти местного самоуправления. Ну и наконец, есть недоверие к компетенции непрофессионалов, плюс генерация плексигласовых мальчиков, которые вообще не понимают, зачем с кем-то советоваться. Правильное решение – это решение, требующее тишины и решающееся на двоих.

Сейчас я вам даю задачку. Если мы теперь попытаемся представить, что можно с этим делать. У нас есть 34 плохо промешанных формы, приглашений к со управлению. Давайте не будем говорить на стороне общества, потому что мы дальше зайдем в понимание какое у нас гражданское общество и так далее. Давайте рассмотрим ситуацию на стороне госслужащих. Что можно сделать, как вы считаете? Чтобы снизить их барьеры доступа к участию к со управлению. У нас есть свои аналитические инструменты. Какие идеи?

Вопрос из зала. Какие барьеры?

Маковецкая. Чтобы они точно также использовали со управления. Чтобы они этот процесс запустили.

Вопрос из зала. Ждать, пока поколение не пройдет.

Маковецкая. Значит, у нас есть вариант поколенческого перехода. То есть у вас есть ощущение, что те чиновники, которые сейчас не принимают специфику местного самоуправления. То есть выбраковка?

Вопрос из зала. Переходное поколение, и не советское и не рыночное. И он не знают как себя вести, как управлять. Они воспитаны в других институтах. В общем, не профессионалы, так сказать. Ждать, когда наша экономика будет старше и перейдет в поколения.

Маковецкая. Как культуролог, я бы, наверно, с вами в этих терминах говорила. То есть у нас есть эволюционный способ и потихоньку кто-то будет приходить новый или они придут уже с новыми идеями.

Вопрос из зала. Есть же понятие возраст экономики, возраст закона, возраст института.

Маковецкая. Вы имеете в виду жизненный цикл?

Вопрос из зала. Да. То есть, институт формируется постепенно, постоянно. Можно сколько угодно создать институтов и регуляторов, но они работать от этого не станут. Должна быть потребность. И когда возникает потребность, возникает естественный институт. И он уже действует.

Маковецкая. Хорошо. Идея понятна.

Вопрос из зала. Либо адаптировать институт.

Маковецкая. То есть можно найти работающий институт и попытаться адаптировать его к чему то. Я учу именно этому. Найдите любой работающий институт, и если он действительно работающий, его можно еще хоть к чему-нибудь применить.

Вопрос из зала. Информацию нужно доносить как до народа, так и до самих чиновников

Маковецкая. Пытаемся убрать информационные административные барьеры, и за счет этого снять издержки. А если снимаем издержки, то есть возможность и снизить барьер доступа.

Хорошо. Что еще? Тогда идем дальше. Давайте посмотрим еще на такой инструмент, который называется правомочия. Правомочия - это из существования действия практики. Изменение правил обычно влечет за собой изменения в правомочиях. Каждое правило мы должны, условно говоря, описать с помощью адресата, условия применения, содержания правила, гаранта правила, санкций за нарушения требований правила. И у нас есть два варианта в этом отношении правомочий. Мы можем их специфицировать, то есть описывать совершенно конкретно специфическими характеристиками. Что именно, при каких условиях ограничения можно беспрепятственно делать и какой гарант это гарантирует. Мы собираем с вами правомочие, специфицируя его, либо размывая, сознательным введением неопределенностей и нечеткостей. Много информации, не относящейся к делу, фактически будет создавать размывание. Четкая информация актуальна ближе к специфицируемой. Если мы посмотрим на то, что у нас есть какие-то институты, которые можно использовать, а затем можно ли специфицировать то, что сейчас выглядит как размытые правомочия всех общественных групп, общественного совета, чиновников и так далее. Сначала мы берем и упорядочиваем все виды взаимодействий, по типам взаимодействий. Далее специфицируем еще больше. Мы, например, разработали стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению части населения, осуществлению местного самоуправления принятия решения на местном уровне. Почему используют стандарт? Потому что такой институт есть, мы можем такой тип правила распространить еще куда-нибудь, если мы поймем, что именно в нормальной ситуации должен делать муниципальный служащий для того, чтобы все 34 безумные формы общественного участия. Мы установили единый подход, сформировали нормативно-правовые акты, тип организационных решения, с помощью которого это можно делать, и сделали это в отношении всех стратегических, как минимум важных, форм общественного участия. То есть мы стандартизировали все в соответствии с циклом качества. Мы попытались понять, что нужно делать, как это нужно внедрять и как это нужно измерять. Вот качество среды участия. Это то, чего мы хотим добиться с помощью действия. Мы их специфицируем следующим образом: любая и каждая форма взаимодействия должна иметь необходимое правовое обеспечение, полноценное актуальное организационное обеспечение, закрепление ответственности участников процесса, совокупность детализированных прозрачных шагов, этапов, установленные требования к оформлению результатов, его результативности. Перед вами выдержки полноценного актуального организационного обеспечения. Оно требует проведения последовательно скоординированных мероприятий организационного, кадрового, финансового характера, иные управленческие действия, в том числе, минимизируя издержки взаимодействия. Определен уполномоченный орган, должностное лицо или совокупность органов, которые отвечают за конкретный вид взаимодействий, своевременно созданная, если требуют основания, комиссия рабочих групп, выделено финансирование, выделен необходимый материально-технический ресурс. Муниципальные служащие, депутаты или иные уполномоченные органы проинформированы для осуществления взаимодействия, то есть их обучили, у них есть специальные должностные инструкции и они знают, как это делать. И под

каждый из этих видов мы специфицируем типы решений или типы шагов. И эта картинка вдруг превращается в нормальную последовательность действий – дорожную карту. В данном случае я применила технологии управленческого анализа, то есть я провела спецификацию полномочий. Я провела анализ с точки зрения использования тех процедур, которые возможны для заимствования. Я провела логический структурный анализ и упорядочила все эти виды взаимодействий, по тем видам, которые могут образовывать кластеры взаимодействий, и создала ситуации, при которых это можно использовать. Это можно сделать, условно говоря, только тем, кто реально понимает, что это вопрос совершенно конкретного действия. И могут быть еще другие формы, например, вместо сайта вы можете создавать большой плакат... То есть фактически, заканчивая, я говорю, чем хорош тенк. Он почти всегда найдет решение. Чем он отличается от говорения на улице и еще где-нибудь, тем, что использует профессиональные способы формирования рекомендаций в действительности опирающихся на конкретные исследования. Чем хорош экономический анализ, которым занимаемся мы? Мы переопыляемся друг от друга, и у нас, совершенно точно, есть такие типы решений, которые позволяют снять невозможность этого решения в терминах политологических, литературных или терминах по количеству переходов. Часто мы не можем решить эту проблему, кроме констатации, что нужно ждать какое-то время. Поэтому я призываю вас всех заниматься экономическим анализом во всех возможных вариантах, по крайней мере, у меня 18 работающих человек, и нам это удастся. Спасибо. Если есть вопросы, я готова ответить.