

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ .

С.Г.Маковецкая, директор Центра ГРАНИ (Пермь)

член Правительственной комиссии
по координации деятельности открытого правительства
при Правительстве Российской Федерации,

Руководитель межрегионального ресурсного центра
«Поддержка участия СО НКО в управлении социальной
сферой и производстве социальных услуг»



**ОБЪЕДИНЯЮЩАЯ
СТРАТЕГИЯ**

**СО-УПРАВЛЕНИЕ КАК НАПРАВЛЕНИЕ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**«Повестка
дня»**

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

МАСШТАБ ВОЗМОЖНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

- Рассматривать проекты нормативно правовых актов, касающихся сферы деятельности органа власти (проекты стратегий, концепций, бюджетных планов, целевых программ и ежегодных планов их реализации) и выработать по ним рекомендации.
- Оценить эффективность деятельности ОИВ
- Готовить предложения по совершенствованию деятельности ОИВ и государственной политики в соответствующих сферах.
- Рассматривать и проводить экспертизу общественных инициатив жителей, общественных объединений и организаций, в сфере деятельности ОИВ.
- Организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений ОИВ
- Участвовать в проведении независимой оценки деятельности социальных учреждений
- Рассматривать проекты бюджетных заявок ОИВ, отчеты об исполнении бюджета;
- Рассматривать доклады об осуществлении гос.контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора);
- Рассматривать план по противодействию коррупции в ОИВ, а также доклады и материалы о ходе и результатах его выполнения;
- Проводить мониторинг публичной декларации руководителя ОИВ и/или публичного плана деятельности.
- Проводить публичные слушания по приоритетным направлениям деятельности ОИВ.
- Принимать участие в аттестационных комиссиях и конкурсных комиссиях; комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов

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

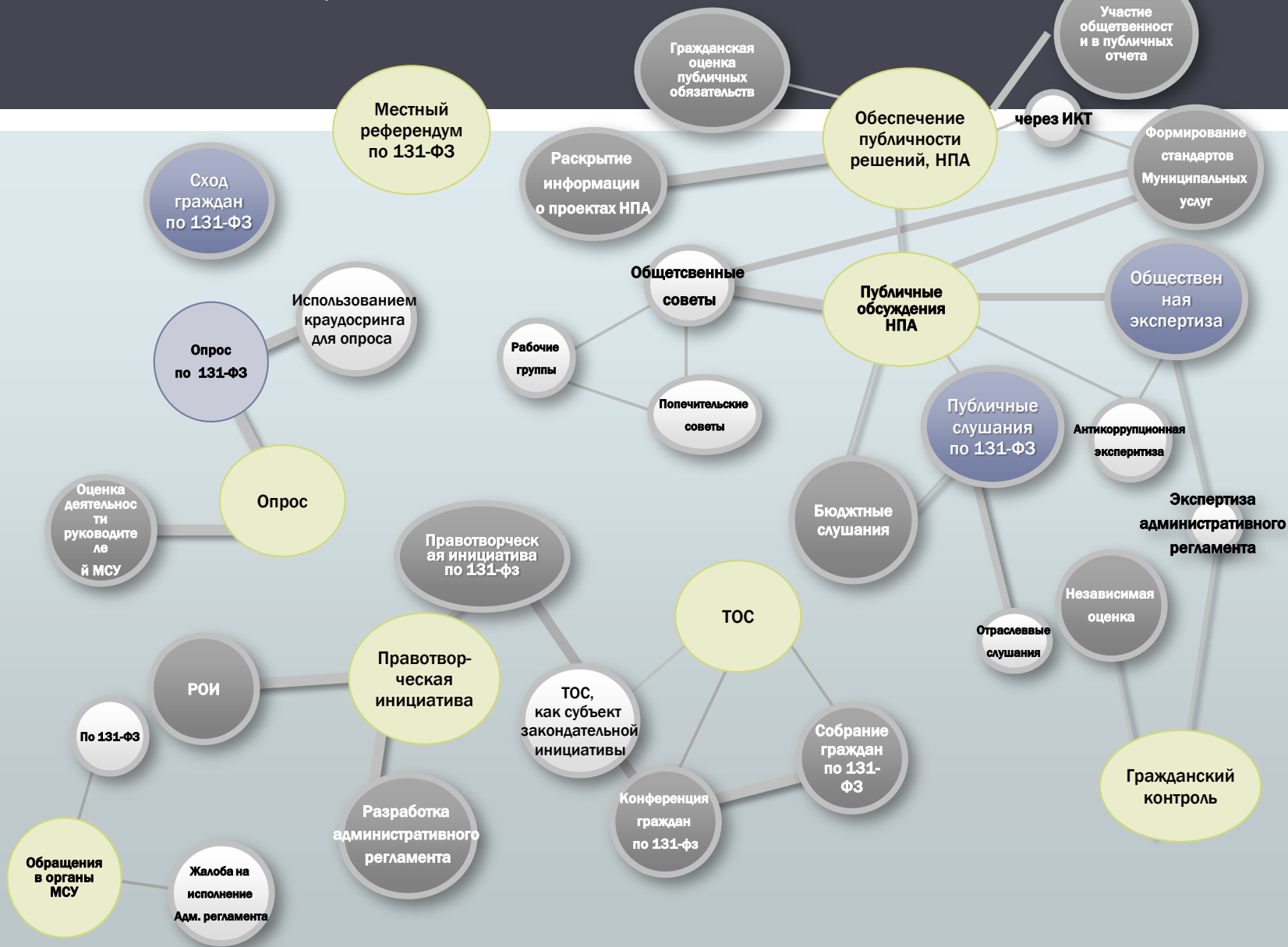
- **КОНТРОЛЬ** – одна из важнейших функций управления, позволяющая управляющему оценить эффективность своего воздействия на управляемых и по результатам скорректировать управляющее воздействие, повысив его эффективность.
- **Цель контроля в социальной сфере** – повышение эффективности управления через 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

МАССОВОЕ УВЕЛИЧЕНИЕ АКТУАЛЬНЫХ ПРАКТИК УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)



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

(ПРИМЕР) ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

- Проблемы (в сфере развития гражданского общества):
 - 8.1.1. Отсутствие механизма взаимодействия органов государственной власти Пермского края и гражданского общества.
 - 8.1.2. Отсутствие условий для реализации основных форм гражданского участия.
- Механизмы реализации целей и задач:
 - 8.3.1. Изучение и учет общественного мнения при принятии управленческих решений.
 - 8.3.1.1. Создание механизмов **ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ** общественно значимых решений.
 - 8.3.1.2. Проведение **ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ** социально значимых решений исполнительных органов государственной власти Пермского края.
 - 8.3.1.3. Разработка и **ПРИНЯТИЕ ЗАКОНОВ** Пермского края об общественной экспертизе, о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, о благотворительности.
 - 8.3.2. Создание **ЭКСПЕРТНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ** при исполнительных органах государственной власти Пермского края и органах местного самоуправления Пермского края с участием представителей гражданского общества.
 - 8.3.3. Включение представителей гражданского общества **В СОСТАВ КОЛЛЕГИЙ** надзорных органов, **РАБОЧИХ ГРУПП**, других структур по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений исполнительных органов государственной власти.
 - 8.3.4. Совершенствование **ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ** исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества.
 - 8.3.5. Развитие института **ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**.
 - 8.3.6. Развитие **ТЕХНОЛОГИЙ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ** на местном уровне.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ: ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ КАК ЧАСТЬ ПОДДЕРЖКИ СО НКО

- **Включение в Критерии оценки в части принятия и реализации регионами нормативных правовых актов по поддержке СО НКО:**
 - формирование попечительских (общественных, наблюдательных) советов государственных и муниципальных учреждений социальной сферы с обеспечением привлечения участия в их работе заинтересованных СО НКО
 - проведение общественной экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части деятельности СО НКО
 - формирование независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги
- **Из методических рекомендаций:**
 - Участие социально ориентированных некоммерческих организаций в принятии решений по вопросам социально-экономического развития и решения социальных задач
 - Участие социально ориентированных некоммерческих организаций в формировании поддержки социально ориентированных организаций на региональном и муниципальном уровне и общественной экспертизе решений, затрагивающих сферы интересов (деятельности) социально ориентированных некоммерческих организаций

ПРОБЛЕМЫ КАК ВЫЗОВЫ

Готовность осваивать правила и экспериментировать с возможностями

- Недостаточная освоенность форм со-управления (участия в принятии решений на местном уровне и со стороны органов власти (МСУ), и со стороны СОНКО)

Объем потенциально готовых к со-управлению (в отличие от просителей, закрытых профессионалов, лоббистов и протестующих)

- Резкое увеличение числа новых форм общественного участия (административная реформа, майские указы президента и т.д.) влечет за собой резкое увеличение числа представителей СО НКО, вовлеченных в деятельность

Требования к знаниям, навыкам , опыту и готовности учиться

- Недостаточность профессионального процедурного подхода, опыта, компетенций (в равной степени у ОИВ и СОНКО)

Учет издержек сторон со-управления

- Перенос издержек на другую сторону взаимодействия. Невнятность реального объема ресурсов, необходимых для со-управления.

Общественно-полезный, неполитический характер деятельности

- Не пройден путь убеждения контрольных органов в том, что содействие реализации политики отличается от ее изменения. Невыученный урок: «я изменяю политику со-управления только отказываясь от ее освоения, участвуя во взаимодействии я эту политику не меняю»

Тенденция: наказание невиновных и награждение непричастных

**СО-УПРАВЛЕНИЕ КАК ЗАКОНОМЕРНЫЙ
ЭТАП РАЗВИТИЯ СОНКО И ИХ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ .**

**Логика
развития
СОНКО**

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОТЕНЦИАЛА СОНКО ЧЕРЕЗ ИХ УЧАСТИЕ В СО-УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

- Участие в со-управлении социальной сферой – это развитие социальной результативности СО НКО и определенность и устойчивость их места в решении социальных задач
- Со-управление – это механизм увеличения успешности действующих организаций, сотрудников, вовлеченных субъектов в реализации их миссии
- Это цель и результат социальных инвестиций в СОНКО
- Это участие в становлении поддержки СО НКО как государственной и муниципальной политики (институционализация)

СО-УПРАВЛЕНИЕ КАК ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОНКО (В «ИДЕАЛЬНОЙ» КАРТИНЕ)



СО-УПРАВЛЕНИЕ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА РЕШЕНИЕ ЗАДАЧ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Представительство интересов (advocacy)

- Советы, ОКС,
 - Публичные мероприятия, Форумы ,
 - Рост осведомленности о проблеме
 - Экспертиза, контроль , саморегулирование

Распространение знаний

- Снижение затрат на получение информации, распространение информации
- Вовлечение в программы, процессы и т.п.
- Выявление и условия тиражирование лучшей практики

Увеличение ассортимента и объема услуг

- Вовлечение сообщества в решение проблем
- Консультирование новых субъектов
- Снижение затрат на посредников, демонополизация поставщиков информации
- Взаимодействие с учреждениями и т.п.

Расширение коалиций, развитие стратегических коммуникаций

Участие НКО в управлении – как вклад в развитие местных сообществ

- ➔ СО НКО могут стать значимым фактором регионального (местного) развития: формируя или включаясь в «партнерства за модернизацию», в т.ч. в наиболее бурно развиваемых сферах реформирования бюджетного сектора и публичного управления
- ➔ Целый спектр «вмененных взаимодействий» ОИВ (МСУ) с гражданами и их объединениями требует содержательного освоения и внедрения и органами власти (ОМСУ) и СО НКО.
- ➔ Существует спектр успешных практик, которые свидетельствуют, что СО НКО имеют потенциал и технологии, позволяющие им создавать примеры результативного участия в модернизации. В основе – готовность СО НКО измениться и рискнуть использовать представившиеся институциональные возможности
- ➔ Необходимо вернуть гражданам право быть «просвещенными участниками изменений»
- ➔ Способности партнерств поддерживать модернизационную стратегию зависят от готовности СО НКО вести современную деятельность и мобилизовываться, от их ресурсной обеспеченности, активности и горизонта планирования. Также они зависят от готовности органов власти и МСУ предпринимать стратегические решения.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОТИВ ИНЕРЦИИ – К ДОСТИЖЕНИЮ СОГЛАСИЯ ВОКРУГ ИЗМЕНЕНИЙ

■ Изменение характера взаимодействия органов власти, общества и бизнеса;

■ Создание коалиции за стратегию модернизации (ПАРТНЕРСТВА РАЗВИТИЯ);

■ Увеличение числа потенциальных субъектов модернизации на всех уровнях;



Почему проведение изменений требует коалиций (партнерств изменений)

- Модернизация (обновление) – это решение *проблемы*, связанной с инерцией формальных и неформальных правил практики, обычаев, привычек
- Почти все меры обновления требуют продуктивного сотрудничества и интеграции:
 - (1) Включенного третьего
 - (2) «Кооперация + конкуренция»
 - (3) Поддержки коллективного действия
 - (4) Учета интересов проигрывающих социальных групп
 - (5) Внедрения (инфорсmenta)
- Возможности разных общественных групп, их ресурсная обеспеченность, активность и *горизонт их планирования* определяют способность коалиции поддерживать модернизационную стратегию;

ВОВЛЕКАЯ НАСЕЛЕНИЕ В НОВЫЕ ПРАКТИКИ МЫ СТИМУЛИРУЕМ ЦЕННОСТНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕОДОЛЕВАЕМ ОГРАНИЧЕНИЯ РАДИКАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ

■ Ценностные изменения

**Снижение дистанции
граждан по отношению к
власти,**

**Увеличение статуса
ценностей самовыражения,**

**Многообразие форм
самореализации,**

**Стимулы
самостоятельности: личной
ответственности за свою
судьбу**

АВАНГАРД: революционно обнулять устаревшую картину миру, ломать традицию «через колено» и заново начинать строительство современной цивилизации, способной к развитию и совместимой с мировым хозяйством;

АРХАИКА: сохранять традицию, своеобразие, даже если это несовместимо с задачей комплексной модернизации;

МОДЕРН: опираясь на сложившиеся неформальные институты, эволюционно создавать комфортную среду продуктивного обитания нового

НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ ШАГ К ПРОДУКТИВНОЙ КУЛЬТУРЕ ХОТЯ БЫ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ:

УМЕНЬШАТЬ РАЗДРОБЛЕННОСТИ МОРАЛЬНОГО ПОРЯДКА

- Выработка разделяемых сообществом образцов этического поведения и новых действий
- Создание местных историй успехов
- Формирование новой галереи местных героев

ПРЕОДОЛЕНИЕ АПАТИИ И ЦИНИЗМА

- Удлинение горизонта индивидуального планирования;
- Развитие оптимистических практик

РАЗВИТИЕ СТОЙКИХ ИНСТИТУТОВ И ПРАКТИК

- Сохранение уникальной устойчивости местных «людей ,которым больше всего надо»
- Создание «шлюзов « между старыми и новыми практиками
- Формирование партнерств развития и сетей поддержки
- Нормализация изменений

БАРЬЕРЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ РОЛИ СО НКО КАК РЕСУРСА И ПЛОЩАДКИ ПАРТНЕРСТВ РАЗВИТИЯ

СТАТУС В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ И У ОРГАНОВ ВЛАСТИ

- Архаичный имидж, невнятный образ и несовременная репутация

«КОЛЕЯ» ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Невнимание к СО НКО (или неустойчивое внимание) инновационных и «штурмующих небо» граждан
- Неготовность выбросить «чемодан без ручки»
- Неумение измениться самим раньше, чем от кого мы это требуем

КВАЛИФИКАЦИЯ СОТРУДНИКОВ

- Недостаток знаний, навыков , опыта для инноваций
- Отсутствие моды на успешность
- Неготовность публично «работать над ошибками»

ДЕФИЦИТ РЕСУРСОВ

- No comments

НЕДОСТАТКИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

- Недостаток публичных ресурсов и поддерживающих центров позволяющих внедрять новую деятельность

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ

Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)

тел.: +7 342 211 0990; тел./факс: +7 342 211 0880

e-mail: info@grany-center.org

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

