



# Роль СО НКО в процессах модернизации в России

К.А.Сулимов, руководитель направления «мониторинг деятельности органов исполнительной власти» Центра Гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ), Пермь

# Основные тезисы

- 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.

# Новое - крупно

## Место

Единое окно и единая площадка (МФЦ)

В конверте (Почта+)

В электронной сети

В терминалах

## Правила

Регламенты/стандарты качества

Единая платежная карта

Платно/бесплатно с гарантиями

Перенос издержек на взаимодействия ведомств между собой

## Производители

Новые учреждения (АУ, КУ, БУ)

Бизнес по заказу (аутсорсинг, ЧГП, концессия)

Социальные холдинги

Со НКО (с оплатой и бесплатно)

## Форма документов

Электронные документы

Идентификаторы и карты

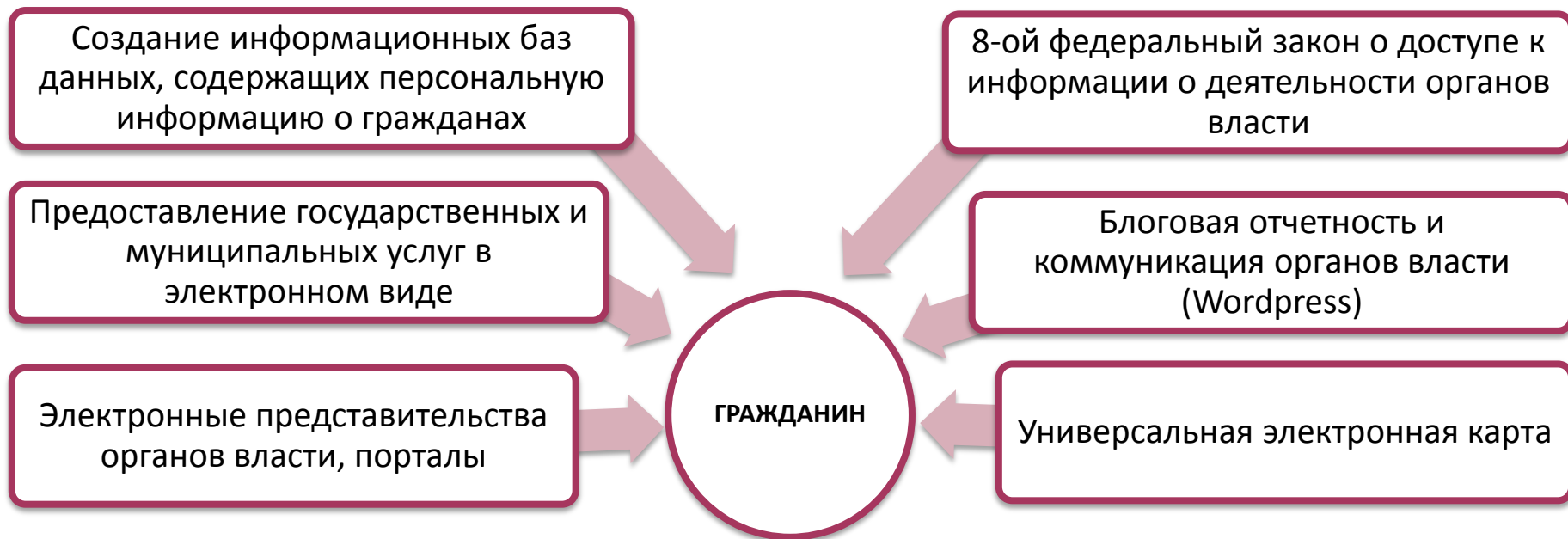
Электронные подписи

Единые регистры

И все это возможности и риски



# Время цифровых перемен



## Реформы

- Глобальны
- Неизбежны
- Динамичны
- Технократичны

## Граждане

- Дифференцированы
  - Безмолвны
  - Консервативны
  - Аутичны

# Продолжение механизмов – на примере формируемой 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.

## «Вмененные» взаимодействия ОИВ (МСУ) с НКО

- Общественные (экспертные) советы ( при ведомствах и программах)
- Публичные отчеты
- Независимая экспертиза проектов АР
- Антикоррупционная экспертиза проектов НПА
- Оценка регулирующего воздействия проектов НПА
- Консультации по стандартам наиболее проблемных услуг
- Публичные слушания (бюджет, градостроительные решения, 131 ФЗ, 184 ФЗ, отраслевые, в оценке экономических последствий по методорекомендациям МЭР)
- Мониторинг качества государственных и муниципальных услуг; электронных услуг; безбарьерной среды
- Наблюдательные и управляющие советы при разных учреждениях
- Согласование политик в отдельных сферах (например поддержки МСБ) с ассоциациями и СРО
- Открытые: «правительство», «регион», бюджет и т.п.
- Политика поддержки СО НКО, благотворительности, волонтерства и т.п.:
- Отраслевые взаимодействия (в целевых программах, в рабочих группах и т.д.)

## «Вмененные» взаимодействия ОИВ (МСУ) с НКО

- Общественные (экспертные) советы (при ведомствах и программах)
- Публичные отчеты
- Независимая экспертиза проектов АР
- Антикоррупционная экспертиза проектов НПА
- Оценка регулирующего воздействия проектов НПА
- Консультации по стандартам наиболее проблемных услуг
- Публичные слушания (бюджет, градостроительные решения, 131 ФЗ, 184 ФЗ, отраслевые, в оценке экономических последствий по методическим рекомендациям МЭР)
- Мониторинг качества государственных и муниципальных услуг; электронных услуг; безбарьерной среды
- Наблюдательные и управляющие советы при разных учреждениях
- Согласование политик в отдельных сферах (например поддержки МСБ) с ассоциациями и СРО
- Открытые: «правительство», «регион», бюджет и т.п.
- Политика поддержки СО НКО, благотворительности, волонтерства и т.п.:
- Отраслевые взаимодействия (в целевых программах, в рабочих группах и т.д.)

# Пример новых практик - партнерства перемен, реализованные в проекте «Расширение сферы прозрачности и гражданской активности на местном уровне» (Центр ГРАНИ, Пермский край)

## Формируем партнерства перемен



Граждане, бизнес и муниципалитет – для нормальных местных сервисов



Граждане и Администрация – для более доступной и понятной информации гражданам



Сеть библиотек, НКО и органы власти – для нового информирования граждан и МСУ



Влияние жителей по 131-ФЗ - решение проблемы самым правильным способом

## Примеры практики



Библиотека, НКО, группы жильцов, в г. Кизеле провели гражданский контроль информации, предоставленной управляющими компаниями. Совместно с муниципалитетом и УК реализовали дорожную карту улучшения информирования



Перевод на народный: учителя, НКО и администрация Оханского МО в совместной рабочей группе создали «простые советы» из нормативного акта и инструкций для получателей программы «Мамин выбор»



Общественный аудит информационной среды в 4МО. Корреспондентская сеть и единые муниципальные окна для информирования граждан – в 4 муниципальных районах



НКО, молодежный парламент, администрация, районная межпоселенческая рабочая группа организовала и провела опрос граждан с оценкой качества местной жизни. Результаты – в Генплан, в муниципальную стратегию, в стандарт опроса



# Пример: развитие практики нового информирования населения

## Расширение ассортимента инструментов информирования

Объявления, материалы в СМИ, выставки, буклеты, листовки, стенды, письма, брошюры

традиционные

ОМСУ: МУ, ЦПГА, сеть ЦПГА, мол. парламенты, юр. сообщество, сеть приемных, единое окно

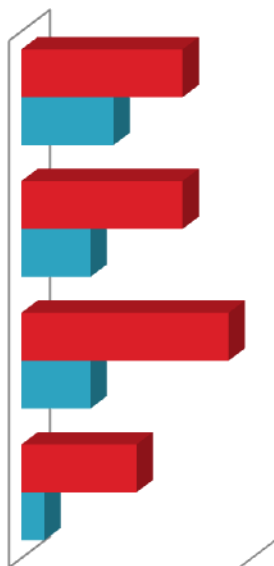
инфраструктурные

Консультации, рабочие группы, прием, фокус-группы, перевод на «народный» язык, общ. информ-е., инициативы, экспертиза, аутсорсинг

деятельностные

электронные

Сайты, онлайн -линии и скайп, блоги, эл. бюллетени, базы документов, эл.карты



■ окончание проекта

■ начало проекта

Центр ГРАНИ

## Развитие сайтов

- Улучшение качества информирования – **рост от 7 до 18 пунктов** по результатам 2 аудитов сайтов
- В аудите сайтов районов участвовали 148 человек
- Публичные мероприятия по информированию населения о МСУ: консультационные выезды, «каскадное» информирование, корреспондентская сеть сайта МО, скайп-конференции, единый информационный плакат

	январь	февраль	Март	Апрель	Май
Суксун	0	2	7	2	6
Оханск	1	2	3	3	5
Кизел	0	1	5	5	6
Коса	0	1	3	2	4



# Пакет гостеприимства г. Кирова

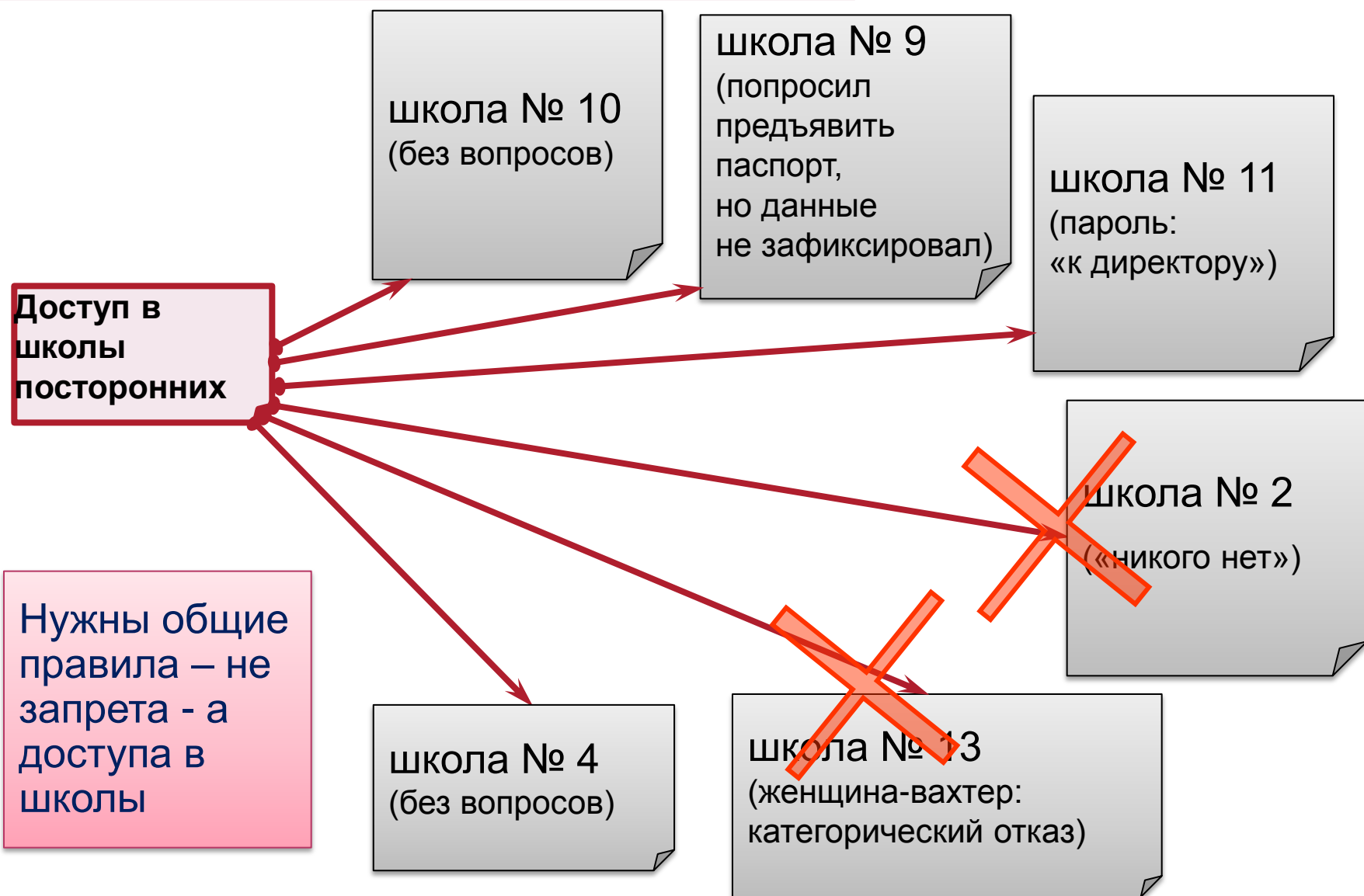
## Заплатить штраф ГИБДД:

С вечера 27.09 до полудня 29.09 на улицах города Кирова был замечен всего 1 сотрудник ДПС.

«Город Киров, ул. Азина 80  
Переходя дорогу в неполюженном месте (совсем неполюженном – через газон, посередине дороги, далеко от светофора или пешеходного перехода) в непосредственной близости к сотруднику ДПС (4-5 метров) двое молодых человека НЕ БЫЛИ остановлены сотрудником ДПС, несмотря на то, что данный сотрудник ДПС проводил глазами молодых людей через дорогу».



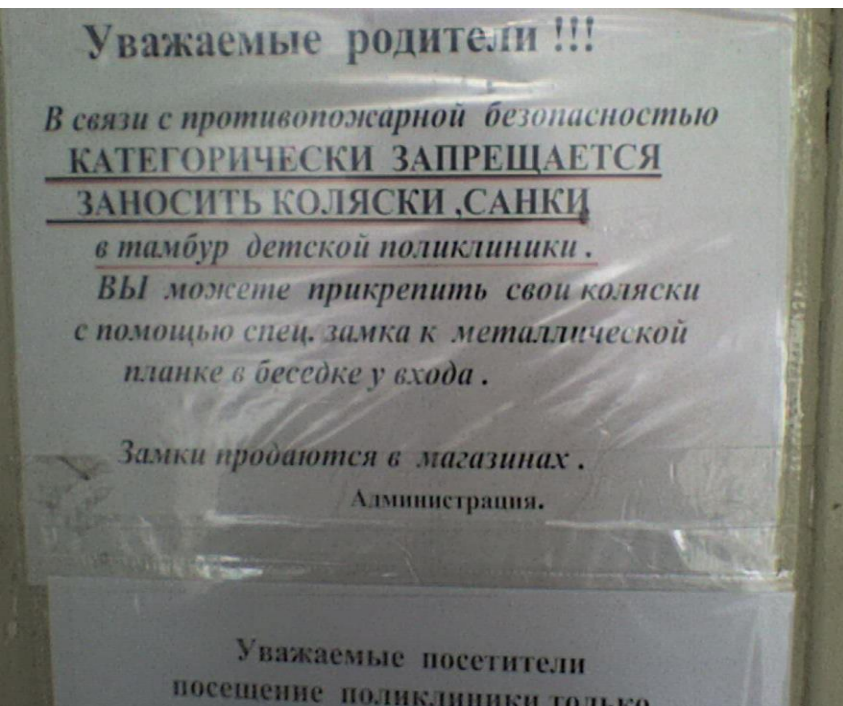
# Карта проблем: доступ в школы



# Карта проблем: Учреждения здравоохранения

В трех детских поликлиниках ( г.Чайковский - Мира 45, Декабристов 5/5, Строительная 4) висят объявления, в которых запрещается заносить коляски и санки в помещение (в одной предлагалось оставлять их у забора)

Учет требований пожарной безопасности не может достигаться за счет подавления очевидной потребности целевой аудитории



# Партнерство в чрезвычайных ситуациях - СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ (Пермь, 2011)

«Пострадавшие» -  
протестующие  
беременные женщины

НКО, эксперты,  
предприниматели,  
страховые компании,  
транспортники

ЛПР – Горздрав,  
Минздрав региона,  
Фонд страхования

Комплекс  
проблем  
1,2,3.

Обсуждение  
по правилам

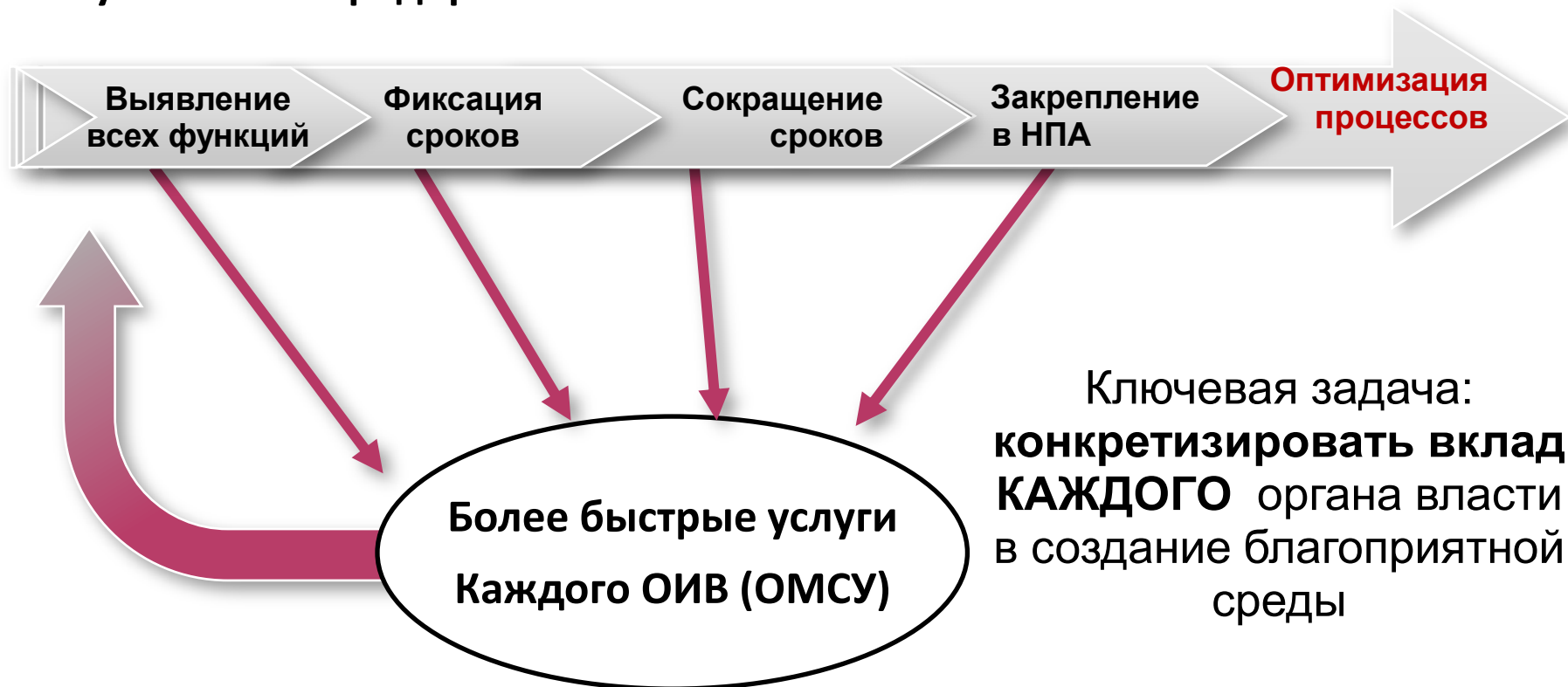
Комплекс  
решений  
1,2,3.

Разрушение преувеличенных проблем  
Формирование рекомендаций  
Взятие обязательств

Паника закончилась, новая практика информирования, канал коммуникации

Пример: Инновационная модель - Комиссия по  
дебюрократизации («Административная Гильотина») Пермь,  
2011

**НКО+ бизнес-ассоциации+ОИВ** = Настройка взаимодействий ОИВ с  
субъектами предпринимательства



Общее количество сокращенных дней – **513**

Общее количество функций (услуг), сроки которых будут сокращены – **105**

Общее количество функций (услуг), где были зафиксированы обязательства по срокам их исполнения, отсутствующие ранее – **40**

# Гражданский аудит результативности ФОИВ:

## Деятельность в 2008-2013 годах (НКО + сеть НКО + бизнес-ассоциации + граждане + ОИВ)

Гражданский инфорсмент изменений в рамках административной реформы



### Общественный аудит ФАС

- ✓ Мониторинг соблюдения общественных интересов в деятельности ФАС России (федеральный – во всех регионах РФ, целевой – в 32)
- ✓ Развитие сети Общественно-консультативных советов - (сейчас во всех субъектах РФ)
- ✓ Разработка и публичное обсуждение общественного доклада о деятельности ФАС (41 публичных обсуждений в РФ, более 1400 участников)



### «Контрольная закупка» государственных услуг

- ✓ Разработка методики потребительского тестирования внедрения АР - 1+1 НКО
- ✓ Гражданский рекрутинг – более 620 человек представляющие более 550 гражданских сетей и организаций, участвуют в закупках
- ✓ 2800 закупок в 64 регионах
- ✓ Анализ результатов, описание кейсов, старт профессиональных и публичных обсуждений

**Внесены изменения в 210 ФЗ, более, чем в 250 АР, обеспечивших улучшение системы предоставления услуг гражданам**



# Что понимаем под участием НКО

## Защита конкретного человека

- Помощь в преодолении проблем доступа к новым процедурам
- Просвещение и консультирование по освоению новых возможностей
- Поддержка в защите конкретного человека ,чтобы прекратить нарушение прав

## Защита общественных интересов

- Освоение «вмененных» и инициативных форм взаимодействия НКО и ОИВ в реформировании
- Консультации ОИВ и МСУ по новой деятельности
- Инфорсмент – принуждение к «деятельности по новому»
- Общественные кампании по привлечению внимания и формированию репутации изменений
- Просвещение и создание возможностей для других НКО
- Требование прозрачности преобразований

## Развитие собственной организации

- Разработка и предложение новых «продуктов» в контексте реформы
- Более современн ый имидж и репутация ,
- Новая среда и партнеры (заказчики, контролеры и т.п.)
- Получение новых ресурсов (информационный , материальных, экспертных и т.п.)

# Возможности для НКО

Две роли, в которых могут выступать НКО по отношению к административной/бюджетной реформе

## Дизайнеры

Имеют амбиции для участия в изменении правил, для настройки системы управления.

## Просветители

Нацелены на помощь конкретному человеку, защиту прав определенных целевых аудиторий (инструментальное направление)

## Действия

Привлечение общественного внимания

Информирование и обучение потребителей из своих целевых аудиторий

Выступают модернизатором «снизу»

Создание материалов о гражданской повестке дня реформы, позволяющих использовать их для разъяснительной и просветительской деятельности

Проведение серии целевых гражданских дискуссий и общественных обсуждений

Разработка меню «гражданских действий», которое позволит самоорганизовываться любой группе граждан для реализации реформы на разных уровнях

Разработка алгоритмов действий с использованием знаний административных и бюджетных процессов, для решения проблем конкретных людей

Перевод языка реформы с технического на язык гражданской политики.

Могут быть исполнителями каких-то услуг, в том числе в аутсорсинге.

## Барьеры для участия в реализации реформы для конкретной организации

- Некомпетентность в новых правилах
- Неустойчивость производства услуг СО НКО: качество, объемы,
- Неясность общих выгод и рисков для организации
- Непонятность величины издержек на работу по новым правилам
- Риск перехода в категорию коммерческих производителей услуги: репутация, ответственность

# Нерешенные проблемы доступа НКО к рынку социальных услуг

- Передача части ресурсов государства в некоммерческий сектор (частичное разгосударствление) сопровождается их закреплением «за подведомственной сетью» или передаче бизнесу.
- Отсутствуют достаточные механизмы прямого и косвенного финансового обеспечения оказания социально значимых услуг
- Отсутствуют меры, которые делают производство социальных услуг в бюджетном секторе «соразмерным» возможностям НКО : не разукрупнены лоты при проведении тендеров, отсутствуют налоговые льготы, нет единых тарифов ЖКХ и пр.
- НКО дискриминированы а доступе к кредитным ресурсам ( и иным), в т.ч. нет организационно-правовых механизмов получения банковских кредитов НКО, участвующих в социальном заказе
- Конкурс проектов социально ориентированных НКО не является частью программ развития социальных услуг.
- НКО сами не демонстрируют никаких инициативных шагов к развитию себя в качестве поставщиков социальных услуг: отсутствие саморегулирования или добровольной сертификации и т.п.

# Барьеры для производителей социальных услуг

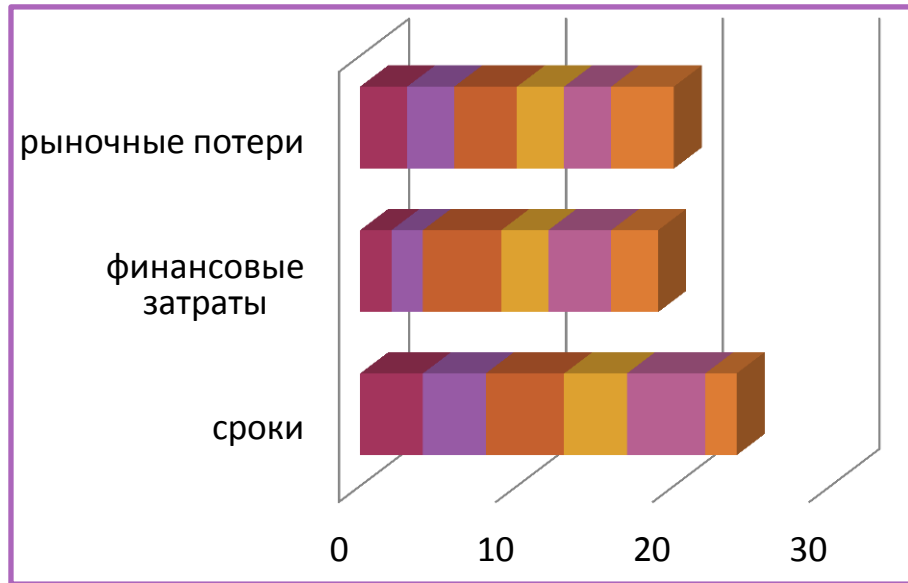


Проблемность отдельных административных процедур для СО НКО

- тендеры
- разрешительные процедуры
- доступ к земле, инфраструктуре
- налоговое администрирование, отчетность
- контроль, проверки техн., сан.служб, МЧС
- контроль правоохранителей

- ◆ Создание НКО
- ▲ Вывод услуги
- ✱ Расширение/рост
- Выход на рынок
- ✱ Текущая деятельность
- Ликвидация

Значимость административных барьеров для НКО, находящихся на разных этапах жизненного цикла организации/социальной услуги



# НКО в условиях современной экономической ситуации

## • ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ

- Лидеры и менеджмент не понимают, какие влияния среды на организацию требуют немедленных действий
- Существующие процессы управления в организации не позволяют гибко реагировать на изменение среды
- Затраты организации требуют изменений, а каких именно, менеджмент организации не знает
- Непонятно, надо ли менять что-то в планах и проектах организации на ближайшие 2-3 года
- Лидеры организации не видят новых благоприятных возможностей в ситуации новых явлений
- Организация не справляется с прежними обязательствами в новых условиях.

## • ПРОБЛЕМЫ ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ЕЕ ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП

- Новые социально-экономические проблемы – персональные и ближайшего окружения- : безработица, снижение уровня доходов, потеря накоплений
- Необходимость принимать индивидуальные решения, к которым не готовы
- Необходимость применять новые знания, навыки и опыт, которых у них нет
- Возрастание конкуренции за ресурсы
- Высокая тревожность в условиях агрессивного информационного окружения
- Необходимость принимать вынужденные решения, в т.ч. и по отношению к организации

# Учесть в программах поддержки

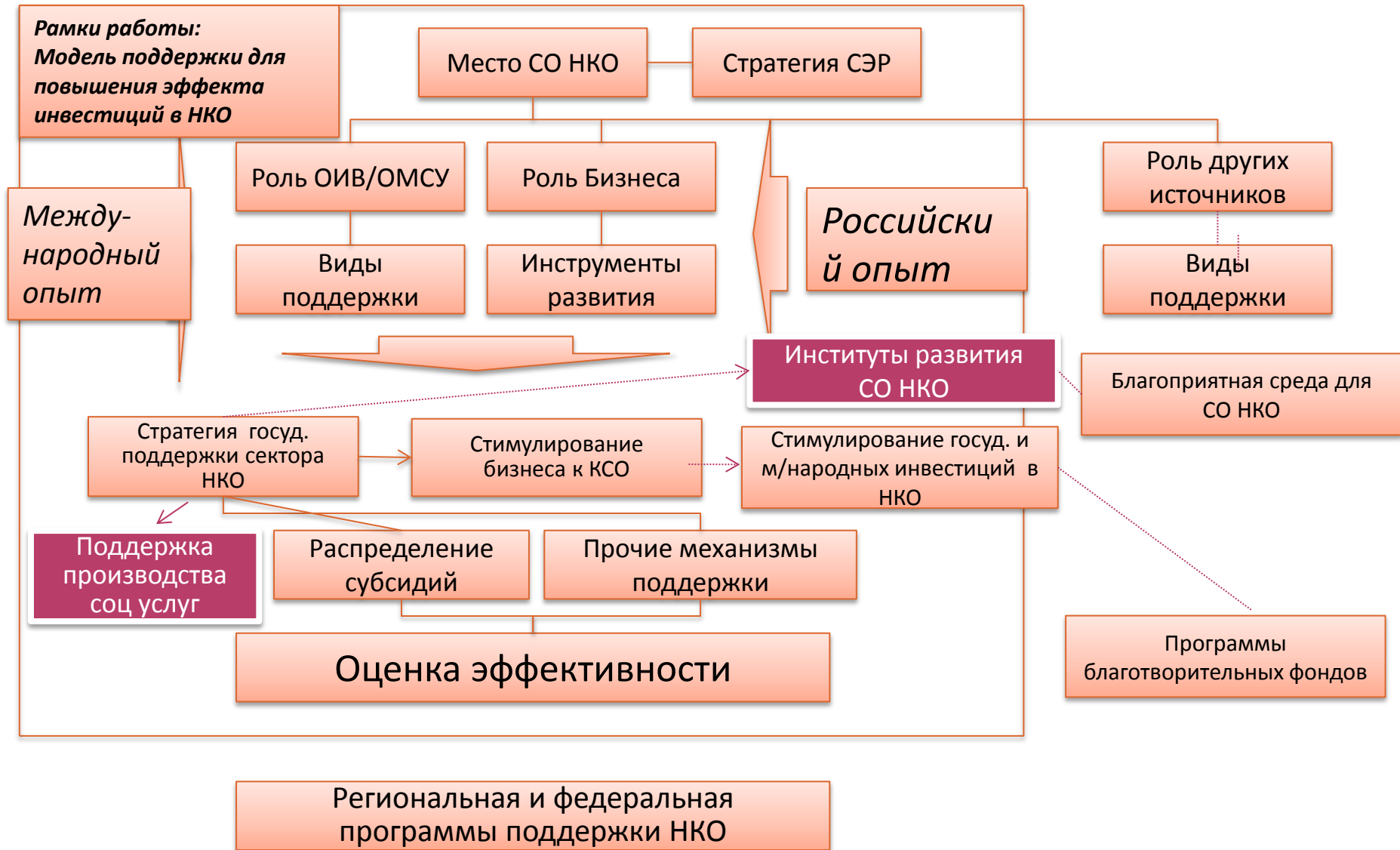
## КТО НУЖЕН

- Партнеры для ОИВ и ОМСУ
- Поставщики: услуг, решений, «обратной связи»
- Просветители в отдельных группах и сообществах
- Оценщики деятельности и результатов
- Самообеспечение и саморегулирование

## КАК ОБЕСПЕЧИТЬ

- Бенчмаркинг: создание и распространение лучшего опыта
- Обучение новым знаниям
- Инфраструктура поддержки «новой» деятельности
- Культура обновления
- Партнерства развития

# Логика поддержки: от поддержки всех НКО и имеющегося опыта к стратегическим инициативам по развитию СО НКО





# Что нужно для обеспечения производства услуг некоммерческими организациями

- Специальные преференции (временно) для НКО – производителей социальных услуг
- Финансирование новой инфраструктуры
- Соединение программ поддержки СО НКО и стимулы НКО в «отраслевых» программах (единые правила)
- Конкретные шаги по снятию неравенства СО НКО по отношению к другим субъектам
- «Длинный» горизонт планирования
- Увеличивать мощность системы поддержки; поддерживать и новые, и традиционные СОНКО (что не равно консервативным)

# Снятие конфликтности инновационной политики в поддержке НКО: поддержка традиционных

## Модернизационный минимум

- От поддержки массовых категорий традиционных НКО – к адресной поддержке НКО, работающих с социально уязвимыми группами и группами с высокой переговорной силой.
- От пособий «бедным» НКО - к «социальным контрактам» с бедными НКО
- От поддержки отдельных категорий традиционных НКО – к поддержке НКО на различных «этапах жизненных цикла»

- Желаемым условием государственных (или поддержанных государством ) инвестиций в архаические НКО должна стать их готовность вовлекаться самим и вовлекать аудиторию в модернизационные практики;
- В целом же формула поддержки этих НКО должна быть такова: регион/муниципалитет и/или бизнес при содействии муниципалитета поддерживает не функционера традиционной НКО, а **потребителя** – члена организации - горожанина, получающего их услуги

# На примере участия в получении бюджетных средств по новым правилам. Какие внутренние задачи надо будет решить НКО

- Как настроить новые и старые процессы в организации так, чтобы они были устойчивыми и управление ими не занимало бы все время организации?
- Как описать качество услуги ,которое гарантирует организация
- Как рассчитать стоимость услуги? Как понимать, что и в какой момент в организации идет ( с точки зрения обязательных действий и затрат) как надо ?

Аутсорсинг

НИР

Субсидии на возмещение затрат (социально-значимые мероприятия/социально-значимые заказы/ общественно-полезные программы)

Государственный (муниципальный) заказ

Участие в программе потребительских субсидий

# **КАКОВ СМЫСЛ И ЦЕННОСТЬ СО НКО ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ ЛЮДЕЙ В МОДЕРНИЗАЦИЮ**

## ЦИВИЛИЗУЕМ ГОСУДАРСТВО!



## ЦИВИЛИЗУЕМ ОБЩЕСТВО!

Гражданское  
«опыление» (Новые  
контексты для  
региональных элит)

Поддержка нового  
поведения

Гражданское участие в  
продвижении  
модернизационных  
партнерств

Обучение  
новым знаниям  
и навыкам



Поддержка гражданских  
инициатив уровня «корней  
травы»



- Гражданские дискуссии
- Поддержка гражданской кооперации
- Помощь в создании сетей обмена
- Саморегулирование гражданского сектора

Продуктивная  
культура  
автономности,  
кооперации и  
ответственности



СО НКО как площадка, и  
ресурс для start-up  
новой успешности

«Обратная  
связь» для  
партнерств  
развития



# 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 модернизация 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 (инфорсмента)
- 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,**

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

**Увеличение статуса ценностей самовыражения,**

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

**Многообразие форм самореализации,**

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

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

Нуждаемся в преодолении инерции. СО НКО – инструмент и ресурс преодоления.



# 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

## Чем становится СО НКО, чтобы сделать успешными разнообразные сценарии модернизации «сверху» и «снизу»

- **Коммуникационный перекресток** - восстановление пространства публичных диалогов, встречи групп и активных одиночек
- **Площадка городского гражданского творчества, манифестов и дискуссий;**
- **Публичный канал для взаимодействия** власти и граждан: экспертиза, панели экспертов, организация обсуждений, защита деятельности;
- **Салон общения** для групп по интересам или встреч «невстречающихся» ;
- **Среда поддержки** для рискующих преодолеть апатию, фатализм и цинизм
- **Практики поиска общего языка** и согласия вокруг идей и методов обновления: перевод на «народный язык», кооперационные рабочие группы

## Чем становится СО НКО, чтобы сделать успешными разнообразные сценарии модернизации «сверху» и «снизу»

- **Описатель и продвигатель новых репутаций**, историй успеха и иных новостей местного сообщества . Повышаем самооценку и «планку».
- Это место для людей, следящих за изменениями **интеллектуальной и гражданской моды**;
- Это **«третье место»** , в котором можно жить полноценной социальной жизнью, спасаясь от вечерней скуки и одиночества перед телевизором, преодолевая психологические и общественные барьеры, избавляясь от рутины повседневной дихотомии «дом-работа».

\*Термин «третье место» впервые появился в 1990 г. в книге американского социолога Рея Ольденбурга The Great Good Place (Важное и приятное место).

# 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

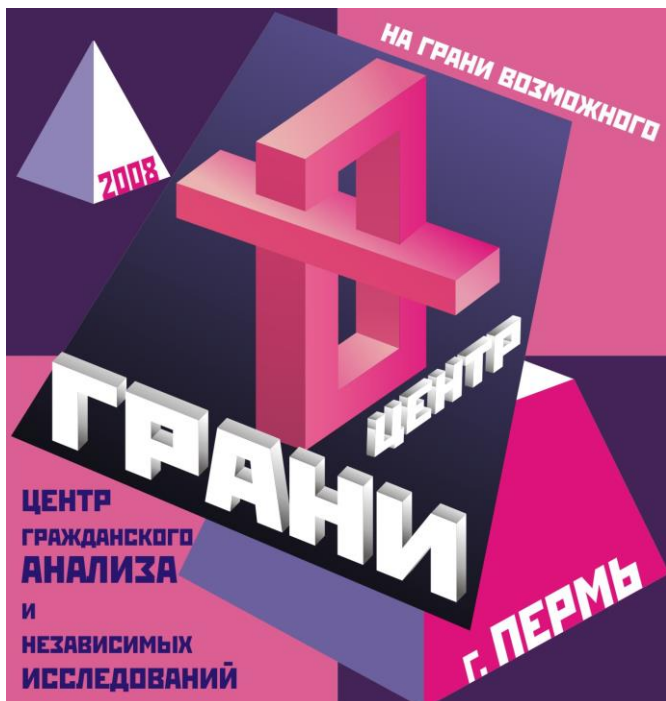
- No comments

## НЕДОСТАТКИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

- Недостаток публичных ресурсов и поддерживающих центров позволяющих внедрять новую деятельность

**Единственный способ установить границы  
возможного – это выйти из них в  
невозможное.**

Второй закон Кларка (Законы Мэрфи)



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

E-mail: [info@grany-center.org](mailto:info@grany-center.org)

Тел./факс: (342) 211-08-80, 211-08-70,  
211-09-90