

# ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПАРТНЕРСКИХ ИНИЦИАТИВ И ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ – ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Якимец В.Н.\* (Россия, г. Москва)

*Аннотация.* В статье обсуждаются инновационные механизмы партнерских инициатив и общественного участия как инструменты для повышения качества государственного управления, рассматриваемые в виде новых форматов общественно – государственного управления (ОГУ) в России. Дано определение ОГУ. Обсуждаются терминологические и методологические аспекты развития ОГУ. Приведен перечень десяти из более сотни инновационных механизмов ОГУ, получивших применение. Подробно разбираются три кейса: независимая оценка качества деятельности учреждений соцсферы, платформы краудсорсинга для сбора предложений по решению острых проблем и совершенствованию управления, принципы и механизмы инициативного бюджетирования.

## Введение

В статье рассматриваются четыре основных вопроса:

- О неточности использования понятия «Государственное управление» (ГУ) как аналога термину «Public Administration» (РА) и основания для замены ГУ на понятие «Общественно-государственное управление» (ОГУ);
- Показать списком 10 из более 100 публично-правовых институтов (ППИ) и механизмов ОГУ, применяющихся в РФ;
- Кратко изложить 3 кейса с описанием сути, целей, задач реализуемых ППИ и механизмов ОГУ с акцентированием ошибок и провалов госуправления в условиях становления рыночной экономики;
- Очертить проблемы и наметить пути решения.

## 1. О неточности использования понятия «Государственное управление» (ГУ) как аналога англоязычного термина «Public Administration» (РА) и основания для замены ГУ на понятие «Общественно-государственное управление» (ОГУ)

В отечественной научной и учебной литературе существует довольно много определений понятия ГУ. Мы не будем делать здесь их подборку и сопоставление. Нам достаточно привести цитаты из работ некоторых известных авторов.

А. «Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления....

1. ... Государственное управление в *широком смысле* характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т. д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти.

---

\* Якимец Владимир Николаевич, доктор социологических наук, старший научный сотрудник РАН, главный научный сотрудник, Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН.

2. Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. ... Государственное управление в узком смысле – это практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, российских агентств, федеральных служб, федеральных комиссий, федеральных надзоров), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции управления, относится и местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного (или муниципального) управления.» [1].

Б. «Государственное управление понимают двояко. Во-первых, это управление, где государство является субъектом, а общество – объектом, т.е. государство регулирует экономические и социальные процессы, участниками которых являются граждане и их организации. Во-вторых, это управление собственно государством, где объект – государственный аппарат, различные подразделения органов публичной власти, процессы администрирования и отношения в административной сфере» [2].

Сравним определения ГУ с понятием “Public Administration”.

В. “Public administration means that type of administration (or management) *which is especially related with the public and public means all men living in a definite area.*” [3].

Г. В 2006 году Экономический и социальный совет ООН опубликовал компендиум основной терминологии по “governance” и “public administration” [4], в котором записано:

«According to some authors, public administration is centrally concerned with the organization of government policies and programmes as well as the behaviour of officials (usually non-elected) formally responsible for their conduct. Other specialists in the field define public administration as all processes, organizations and individuals (the latter acting in official positions and roles) associated with carrying out laws and other rules adopted or issued by legislatures, executives and courts. Other parties assert that public administration is the use of managerial, political and legal theories and processes to fulfil legislative, executive and judicial mandates for the provision of government regulatory and service functions.»

Д. Из материалов Программы развития ООН (UNDP) [5] «public administration has two closely related meanings: (a) The aggregate machinery (policies, rules, procedures, systems, organizational structures, personnel and so forth) funded by the State budget and in charge of the management and direction of the affairs of the executive government, and its interaction with other stakeholders in the State, society and external environment; (b) The management and implementation of the whole set of government activities dealing with the implementation of laws, regulations and decisions of the Government and the management related to the provision of public services.»

Е. Еще одно полезное определение Леонарда Уайта: “Public administration consists of all those operations having for their purpose the *fulfillment or enforcement of public policy*”[6].

Сравнивая приведенные определения, заметим, что перенос в 90-е годы прошлого века в новую российскую действительность термина “Public Administration” и связанных с ним теоретических постулатов, принципов и механизмов происходил без необходимого осмысления и привел к тому, что мы получили понятие «Государственное управление», из которого исчезло важнейшее прилагательное “Public”. Отметим, что перевод напрямую “Public Administration” как «Публичная администрация» или «Публичное управление» был сочтен неприемлемым для России и поэтому остановились на «Государственном управлении». Тем самым была выстроена иерархия «органы государственной власти и управления» как субъект управления и общество во всех его проявлениях как объект управления, подчиненный указанному субъекту. То есть в новых условиях перехода к рыночной экономике была по сути дела реставрирована советская модель государственного управления с постоянно усиливающейся доминантой бюрократического аппарата и чиновничества. До 2000-х годов такое сосуществование сохранялось в силу определенной слабости гражданского общества России. Различные кризисные явления в общественной, поли-

тической и экономической жизни страны чаще всего приводили к усилению влияния государственного аппарата и бюрократии. Но с нулевых годов 21 века гражданское общество страны стало интенсивно развиваться. Стали возникать разнообразные объединения, ассоциации граждан, появились независимые от государства социальные общности (партии, общественные движения, некоммерческие организации и т.д.). Гражданское общество постепенно превратилось в гигантское поле разнообразных сообществ, отличающихся миссией, составом целевых групп, несовпадающими групповыми интересами и т.п. Оно уже не могло оставаться только в роли объекта управления и не соглашалось быть предметом манипуляции для власти, а желало (обоснованно) принимать участие в процессах выработки и реализации решений и управления, входя в положение актора публичной политики, имея целью отстаивание общественных интересов и большую вовлеченность в разработку стратегии социально – экономического развития страны и регионов.

В 2014 году с целью усиления роли публичной политики в системе управления было предложено взамен термина «государственное управление» использовать более отвечающее требованиям времени понятие «Общественно-государственное управление» (далее ОГУ) [7] [8]. Концепция ОГУ и примеры уже тогда имевшихся механизмов были изложены в тех работах: «Общественно – государственное управление (ОГУ) – это подход, развивающий и модернизирующий институты и механизмы управления за счет:

- введения действенных процедур учета общественных интересов на основе изучения и распространения лучших практик,
- организации и расширения общественного участия,
- согласования межгрупповых отношений и т.п.,
- благодаря синергетическому эффекту, возникающему вследствие акцентированного инкорпорирования принципов и методов межсекторного партнерства и публичной политики в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений.»

Уместно привести еще одну важную цитату [9]: «Все больше оснований рассматривать “Public Administration” и “Public Management” как *«общественное (публичное) управление»*, ключевыми участниками которого являются не только сами чиновники или государственные служащие, но и сотрудники аппаратов политических партий и некоммерческих организаций, чьи интересы частично покрывают пространство проблем общественной политики; лоббисты, добивающиеся от правительства и парламента различных преференций и действий в интересах соответствующих групп; работники специальных отделов частных корпораций (GR-отделы), профессионально занимающиеся установлением благоприятных для бизнеса отношений с местными, региональными и федеральными госорганами, религиозные лидеры, финансовые институты и другие акторы, являющиеся частью гражданского общества».

Во-первых, считаем, что рассматривать РА как *«общественное (публичное) управление»* не совсем удачно для России. В том числе потому, что до сих пор основными субъектами управления остаются госслужащие.

Во-вторых, солидаризируясь с авторами, зафиксируем, что в современной ситуации в рамках ГУ в формате РА возникает необходимость четкого различения субъектов и акторов ОГУ и публично-правовых институтов и механизмов ОГУ.

*Субъектами ОГУ* остаются государственные служащие и чиновники, но теперь им приходится работать, учитывая мнения и действия *других акторов*, часть из которых представляют члены Общественных советов, созданных в России при различных министерствах и ведомствах, а также деятельность акторов, перечисленных в приведенной выше цитате. Образно можно сказать, что в новых условиях (ОГУ) жесткая сила (госслужащие и чиновники) взаимодействует с мягкой силой (перечисленные выше акторы). И – еще более важно – для того, что такое взаимодействие не только стало возможным, но и имело партнерский характер, стали формироваться соответствующие правила и процедуры, которые мы условно разбиваем на две группы: *публично-правовые институты ОГУ и механизмы ОГУ*. Такое различие связано с тем, что публично-правовые институты (далее ППИ) – это конструкции, которые

функционируют в соответствии с нормами, прописанными в законах РФ. Примеров много. Назовем оценку регулирующего воздействия. Еще один – это совокупность механизмов государственно-частного партнерства. В отличие от ППИ механизмы ОГУ – это, как правило, созданные совместно представителями власти и различными негосударственными акторами системы и процедуры взаимодействия, легитимность которых закреплена в разного уровня нормативных правовых актах (НПА). Например, конкурсные механизмы предоставления субсидий социально ориентированным НКО. Или платформы краудсорсинга для сбора предложений по решению насущных проблем, улучшению качества управления и работы учреждений и организаций. Или скорректированный механизм работы ВАК. Или механизм инициативного бюджетирования. Или независимая оценка качества деятельности учреждений социальной сферы, представляющих социальные услуги гражданам.

## 2. Десять из более сотни разработанных и применяющихся в России публично-правовых институтов и механизмов ОГУ

За последние годы ППИ и механизмы ОГУ получили широкое распространение в ходе трансформации управления во многих отраслях экономики. В списке ниже названы десять из более сотни разработанных и применяющихся ППИ и механизмов ОГУ:

- независимая оценка качества деятельности учреждений социальной сферы [10] [11] [12];
- платформы краудсорсинга для сбора предложений по улучшению качества работы социальных учреждений [13];
- обязательное общественное обсуждение закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд в случаях закупок с начальной (максимальной) ценой свыше 1 млрд рублей [14];
- обратные связи в Проектном офисе Правительства [15];
- механизм «нулевых чтений» федеральных законопроектов в Общественной палате РФ [16];
- скорректированный механизм работы ВАК, принимающий в учет некорректные заимствования в защищаемых диссертациях, что связано с работой сетевого проекта «Диссернет» [17];
- механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере [18];
- 25 предложений бизнес-объединений в Комплексный план действий Правительства по повышению темпов роста экономики [19];
- доступ СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг (ИОПУ) к финансированию из бюджетов [20] [21] [22] [23];
- принципы и механизмы инициативного бюджетирования [24] [25].

Отметим, что при создании и запуске таких механизмов сотрудничали органы власти и общественность. Причем в ряде случаев инициатива создания механизмов ОГУ происходила от негосударственных акторов.

## 3. Три кейса

### 3.1. Механизм ОГУ. Независимая оценка качества (НОК) работы учреждений социальной сферы: суть, НПА, декларации, провалы и ошибки системы госуправления.

НОК – это оценка деятельности и составление рейтингов качества работы учреждений социальной сферы по критериям и показателям, определенным участниками (Общественным Советом и др.).

Были приняты следующие НПА в отношении НОК:

- Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- Распоряжение Правительства РФ от 30 марта 2013 года №487-р «Об утверждении плана мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013–2015 годы»;
- Приказ Минтруда и соцзащиты РФ от 30.08.2013 г. №391а «О методических рекомендациях по проведению НОК работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере социального обслуживания»;
- Приказ Минтруда и соцзащиты РФ от 8 декабря 2014 г. №995 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания»;
- Приказ Минфин РФ от 22 июля 2015 г. №116н «О составе информации о результатах НОК образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, оказания услуг организациями культуры, социального обслуживания, медицинскими организациями, размещаемой на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «интернет», и порядке ее размещения.

Цели НОК работы учреждений формулируются так:

- 1) *улучшение информированности* потребителей о качестве работы организаций, оказывающих социальные услуги в отраслях соцсферы;
- 2) *установление диалога* между организациями, оказывающими социальные услуги и гражданами – потребителями услуг;
- 3) *повышения качества организации социальных услуг* населению в отрасли соцсферы.

Инструментарий НОК работы учреждений мог включать интервью получателей услуг, исследование сайтов учреждений, наблюдения в местах предоставления услуг, контрольные закупки услуг.

Были расписаны основные этапы проведения НОК работы учреждений в регионе:

- Э1: определяется перечень учреждений для проведения НОК их работы и список критериев эффективности и показателей НОК;
- Э2: проводится опрос для изучения мнения потребителей и персонала учреждений о качестве предоставления соцуслуг, по установленным формам; изучается рейтинг учреждений на федеральном сайте [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru); идет сбор статданных; расчет оценочного балла качества работы учреждения;
- Э3: отчет по оценке работы учреждения по установленной форме: предложения по совершенствованию работы учреждения: в Общ.Совет информация об итогах оценки работы учреждения;
- Э4: Общ.Совет изучает итоги оценки; составляет публичный рейтинг деятельности учреждений; готовит предложения по улучшению качества работы учреждений; протоколы заседаний Общ.Совета и информация о рейтингах учреждений на официальный сайт.

В качестве критериев эффективности и показателей независимой оценки качества работы учреждений было рекомендовано использовать следующие параметры:

- 1) открытость и доступность информации об учреждении: (уровень рейтинга, полнота, актуальность и понятность информации об учреждении, наличие и доступность способов обратной связи с получателями социальных услуг, доля лиц, которые считают информирование о работе учреждения и порядке предоставления социальных услуг достаточным, от числа опрошенных);
- 2) комфортность условий и доступность получения соц. услуг, в т.ч. для граждан с ограниченными возможностями (степень выполнения условий доступности для инвалидов, соответствующих

помещений установленным санитарным нормам, удовлетворенность условиями (помещение, оборудование, мебель, и т.п.) предоставления социальных услуг);

- 3) время ожидания в очереди при получении соц.услуги;
- 4) доброжелательность, вежливость и компетентность работников учреждения;
- 5) удовлетворенность качеством обслуживания в учреждении.

В 2016 году сотрудники НИУ ВШЭ [12] осуществили экспертный мониторинг внедрения НОК в течение 2014–2016 годов. Было выявлено, что на уровне регионов и муниципалитетов для осуществления НОК было принято более 15 тысяч НПА. Было также установлено, что для целей НОК на региональном и муниципальном уровнях сформировано около 1500 общественных советов, в составе которых более 11 тысяч человек вовлечены в процедуры НОК. Если учесть, что еще тысячи человек работают в общественных советах при региональных уполномоченных органах власти, а также то, что в НОК вовлечены и другие эксперты и специалисты, то в целом по стране в этой деятельности задействованы почти 30 тысяч человек.

В [12] на основе мониторинга при проведении НОК были выявлены многочисленные провалы и ошибки федеральных министерств и ведомств, органов региональной власти и органов местного самоуправления. Опираясь на эту публикацию, кратко отметим основные выявленные провалы и ошибки.

1. Основным инструментарием для НОК в большинстве регионов стало анкетирование, в т.ч. на сайтах органов власти (и при этом в ряде случаев без обязательной авторизации), несмотря на то, что методические рекомендации относили опросы через сайты к наименее достоверным методом. Результаты выполненных таким образом НОК по меньшей мере спорны.
2. Оказалось, что во многих случаях результаты основаны на единичных заполнениях федеральной анкеты, что вообще делает данные несопоставимыми.
3. Выявлено, что нерепрезентативные опросы неавторизованных пользователей в сети интернет дают диаметрально разные оценки.
4. Минздрав, утвердив интерактивные анкеты, не определил требований к собственно социологическим опросам. В итоге получили некорректное использование социологических методов и интерпретацию федеральных методических рекомендаций.
5. Построение рейтингов организаций с использованием несопоставимых по количеству оценок (от 1–2 до десятков) некорректно и не приносит пользы.
6. На большинстве сайтов региональных органов власти анализ первичных результатов социологических исследований не представлен, что становится предпосылкой для недоверия к НОК. А там, где первичные данные размещены, к ним масса вопросов у специалистов и населения.
7. Авторы работы отметили, что результаты НОК, размещенные на сайте <[bus.gov.ru](http://bus.gov.ru)>, в принципе малопонятны даже для специалистов.
8. НОК работы негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги не проводилась и публичные рейтинги отсутствуют, что, строго говоря, противоречит созданию конкурентной среды.
9. Выявлено, что при проведении НОК фактически не использовалась общедоступная информация в формате открытых данных.
10. Отмечено низкое качество представления результатов НОК: на 25% сайтов региональных ОИВ они вообще отсутствуют; было замечено, что в ходе мониторинга проходила замена прежних результатов НОК на «новые»; на ряде сайтов результаты НОК непонятны. Обнаружены некорректные ссылки. Встречаются таблицы с рейтингами, но описание методик расчетов не приводится.
11. Авторы сделали вывод, что информативность результатов НОК для пользователей сайтов и граждан крайне низкая.

12. Определено, что рейтинги не разделены по типам организаций и по видам услуг. Детализация рейтингов недостаточна и они несопоставимы в межрегиональном разрезе.

### 3.2. Краудсорсинговые проекты правительства Москвы

Технология краудсорсинга – вовлечение интернет-пользователей в решение задач управления и повышения качества деятельности учреждений. У каждого из них есть возможность улучшать город, делать жизнь в нем комфортнее, обмениваться опытом и знаниями с горожанами и специалистами в разных сферах. В ходе краудсорсинг-проектов Правительства Москвы [13] жители обсуждают и предлагают варианты решения задач городского развития и выбирают первоочередные пути для их реализации.

На 1 мая 2017 года реализовано 13 проектов. В них приняли участие 131 242 жителя. В ходе всех этих проектов было подано более 83 373 идей, из которых экспертами для дальнейшей проработки было отобрано свыше 2 600 идей.

Приведем данные об одном из последних реализованных проектов. Проект – Активное долголетие – осуществлялся с 17.10.2016 по 28.10.2016. Цель проекта: получить идеи, направленные на поддержание и сохранение активного образа жизни старшего поколения с помощью районных центров социального обслуживания г. Москвы.

От участников запрашивались идеи по созданию среды для людей старшего возраста, способствующей активному долголетию, по следующим направлениям:

- «Образовательные программы»;
- «Досуговые и развлекательные мероприятия»;
- «Экскурсионные и туристические мероприятия»;
- «Здоровый образ жизни»;
- «Платные услуги».

Всего в проекте были задействованы 5087 участников, которые предложили 10230 идей. Те идеи, которые будут поддержаны большинством, войдут в программу «Лучшая половина жизни». В ходе проекта участники также обсудили:

- способы и каналы информирования жителей о деятельности центров социального обслуживания и Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы;
- сложности при посещении центров социального обслуживания, и способы их устранения;
- добровольческую деятельность пожилых людей.

Приведем Топ 5 лучших идей по двум темам:

*Здоровый образ жизни:*

1. Пальчиковая гимнастика (кружки по развитию памяти, концентрации внимания).
2. Когнитивные тесты (портал по стимулированию мозговой активности, с заданиями на дикцию, логику, решение задач).
3. Клуб «Правильное питание» (для пожилых людей, по формированию культуры здорового питания при поддержке диетологов).
4. Русская аэробика (движения классической аэробики с элементами русского народного танца для координации движений, памяти, слуха, образных ассоциаций).
5. Школа здоровья и долголетия (встречи с врачами различных направлений, консультации, полезные советы).

*Образовательные программы:*

1. Школа профилактики деменции (на базе ЦСО школы для родственников пожилых людей по профилактике старческой деменции, по развитию памяти, внимания).
2. Развитие мелкой моторики рук (тренинги для профилактики болезней у пожилых).
3. Клуб «Зоркий глаз» (занятия по улучшению зрения).
4. Школа молодого пенсионера (занятия по адаптации пенсионера к социальной жизни за пределами работы).
5. Проект «Мошенничество: как распознать и как бороться?» (семинары для пожилых).

### 3.3. Инициативное бюджетирование (ИБ)

Этот механизм ОГУ мы опишем на основе материалов сайта НИФИ и публикаций Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина РФ [24] [25], материалов Комитета гражданских инициатив (КГИ) [25] и дискуссии, состоявшейся на Международной конференции НИУ ВШЭ -2017 года.

ИБ – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Одновременно с этим, ИБ – это механизм определения приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан [25].

Развитие ИБ в РФ довольно подробно описано в работах сотрудников Центра инициативного бюджетирования НИФИ при Минфине РФ (далее ЦИБ), в которых отмечены такие практики как Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного Банка, «Народная инициатива», «Народный бюджет» в ряде регионов РФ (Кировская, Тульская обл. Ставропольский край и др.), партисипаторное бюджетирование – Европейский Университет в Санкт-Петербурге при поддержке КГИ.

В 2014–2015 годах практики ИБ прошли апробацию в Республиках Башкирия, Северная Осетия (Алания), Карелия, в Вологодской, Ульяновской, Тамбовской областях, в Еврейском автономном округе, в городах Якутске, Сосновом Бору, Череповце и др.

Практика ИБ предполагает со-финансирование проектов. Причем средства, выделяемые из регионального бюджета, дополняются из местных *Источников*– бюджетов поселений, со стороны населения и местного бизнеса. Региональная субсидия на финансирование ППМИ поступает в муниципальные бюджеты. Органы местного самоуправления, дают гранты поселениям для реализации проектов, которые готовятся совместно жителями и органами МСУ. По данным ЦИБ средний показатель со-финансирования проектов населением составляет 10%, а максимальные значения совокупного местного со-финансирования в ряде регионах достигают от 31 до 46%. Отмечается, что стоимость региональных программ поддержки проектов ИБ составляет от 60 до 300 млн руб., ежегодно выделяемых из региональных бюджетов.

По данным ЦИБ Тульский «Народный Бюджет» является самым масштабным в РФ по количеству средств, выделяемых из областного бюджета и по кругу проблем, которые решаются с помощью «народных денег». В 2015 году было реализовано 440 проектов на 300 млн руб. На реализацию «Народного бюджета – 2016» из областного бюджета было выделено 700 млн руб. Порядка 20% средств «Народного бюджета–2015» (52 млн руб.) было выделено на проекты по многоквартирным домам. Жители активно участвуют в со-финансировании ремонта своих домов. В 2015 году запустили единую информационную систему подачи и оценки заявок – [www.or71.ru](http://www.or71.ru). На ресурсе – информация о проектах: полный пакет документов, включая протокол собрания жителей, заявку, сведения о руководителе инициативной группы, казначее, об ответственном за реализацию проекта в муниципалитете, размерах со-финансирования из всех *Источников* и т.д.

Занимаясь реализацией проектов ИБ в разных регионах страны, сотрудники ЦИБ отмечают увязанность работы с программами Открытого Бюджета, нацеленность на решение вопросов местного значения, мультипликативный эффект от со-финансирования и появление многообразных практик. Определенные трудности возникают в связи со слабым вниманием со стороны ФОИВ, неупорядоченностью публичного языка совместных действий власти и населения, стремление сэкономить на процедурах и пр.

В стране разработано около сотни публично-правовых институтов и механизмов ОГУ. Однако, неверно говорить, что все они одинаково хорошо применяются. Так, часть ППИ действуют (публичные слушания, ГЧП в социальной сфере, ОРВ), но некоторые из них испытывают проблемы с качеством работы, а другие подмороживаются – референдумы. Механизмы ОГУ (НОК, краудсорсинг, ИБ, механизмы господдержки СОНКО и социальных предпринимателей, ... ) отличаются разной степенью развитости.

#### 4. О программах обучения ГУ и РА

Завершая статью, отметим, что при анализе бакалаврских и магистерских программ по ГУ было выявлено их несоответствие аналогичным программам в зарубежных университетах. Например, National Center for Education Statistics (NCES) in the USA [26] defines *public administration* as “A program that prepares individuals to serve as managers in the executive arm of local, state, and federal government and that focuses on the systematic study of executive organization and management. Includes *instruction in the roles, development, and principles of public administration; the management of public policy; executive-legislative relations; public budgetary processes and financial management; administrative law; public personnel management; professional ethics; and research methods.*”

Более того анализируя классификацию обучающих программ по теме «Public Administration» – CIP code 44 (Classification of Instructional Programs) [26], мы выяснили что почти половина дисциплин так или иначе связана с курсами по публичной политике.

Пробелы обучения ГиМУ в вузах РФ состоят в том, что большинство тем по публичной политике вообще не преподаются. В частности, во многих вузах отсутствуют курсы по дисциплинам:

- Механизмы межсекторного партнерства (кроме НПА, механизмов и процедур ГЧП);
- Институты, механизмы, субъекты и акторы публичной политики в системах управления;
- Механизмы общественного участия в ППР;
- Отстаивание общественных интересов;
- Развитие местных сообществ;
- Механизмы общественного контроля деятельности власти;
- Механизмы противодействия коррупции;
- Модели конкуренции трех секторов на рынках социально-значимых услуг в регионах;
- Оценка развитости и качества функционирования механизмов господдержки социальных инноваций (СОНКО – ИОПУ; Социальные предприятия, ...);
- Исследовательский инструментарий.

На наш взгляд, переход от устаревшей модели ГиМУ к схеме ОГУ позволит не только упорядочить обучение по важнейшей специальности, но и внести посильный вклад в повышение качества и эффективности государственного управления.

## Список литературы

- [1] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2008.
- [2] Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – С. 12.
- [3] URL: <http://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm> (20.05.2017).
- [4] Compendium of basic terminology in governance and public administration. United Nations E/C.16/2006/4. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf> (22.05.2017).
- [5] United Nations Development Programme, Democratic Governance Group, Public administration practice note, Bureau for Development Policy, 2003.
- [6] White L.D. Introduction to the Study of Public Administration. Prentice-Hall, 1926, renewed MacMillan, –N.Y., 1954.
- [7] Якимец В.Н. Общественно-государственное управление // Государственное управление: РФ в современном мире. XII Международная конференция ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. – М.: Инфра-М.С., 2015. – С. 214–219.  
URL: <http://znaniyum.com/bookread2.php?book=514674>. (22.02.2017).
- [8] Якимец В.Н. Состояние и направления развития публичной политики в России: механизмы, примеры, проблемы и перспективы // Управление публичной политикой: коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2015. – С. 240–251.
- [9] Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Изд-во Московского ун-та, 2012, – С. 12–13.
- [10] Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 8 декабря 2014 года №995 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания».
- [11] Приказ Министерства финансов РФ от 22 июля 2015 года №116н «О составе информации о результатах независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, оказания услуг организациями культуры, социального обслуживания, медицинскими организациями, размещаемой на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «интернет», и порядке ее размещения».
- [12] Дмитриева Н.Е. Жулин А.Б. Независимая оценка качества услуг в социальной сфере: результаты экспертного внедрения в 2014–2016 гг. Аналитический доклад. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. Ч.1.
- [13] URL: <http://crowd.mos.ru> (12.04.2017).
- [14] Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 года №835 «об утверждении правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».  
URL: <http://legacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-22082016-n-835-ob-utverzhenii> (12.04.2017).
- [15] Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».
- [16] Путин: «нулевые чтения» в ОП – механизм прямой демократии, 23.06.2015.  
URL: <http://ria.ru> (12.04.2017).
- [17] Ефлаева Т. ВАК намерена бороться с липовыми диссертациями // Учительская газета, 26 февраля 2014 г.
- [18] Ярмальчук М. Развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, 1 июля 2016 г.  
URL: <http://www.nko.tmbreg.ru/images/Ярмальчук.pptx> (24.11.2016).
- [19] Фейнберг А. Бизнес направил Медведеву предложения по ускорению экономики // Газета РБК, 17 февраля 2017 г.
- [20] ФЗ №287 от 03.07.2016 «О внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».
- [21] Указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. №398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг».
- [22] Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. №1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».
- [23] Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Ж. «Вопросы государственного и муниципального управления», 2016. 4. – С. 7–26.
- [24] Инициативное бюджетирование в Российской Федерации. Выпуск 1, материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. – М: НИФИ при Минфине РФ, Комитет гражданских инициатив, 2015.
- [25] [25] Вопросы об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина, и соавт. – М.: Издательские технологии, 2017. – 46 с.
- [26] URL: <https://nces.ed.gov/ipeds/cipcode/cipdetail.aspx?y=55&cipid=88560> (15.05.2017).