

Как привлечь граждан к управлению местным сообществом

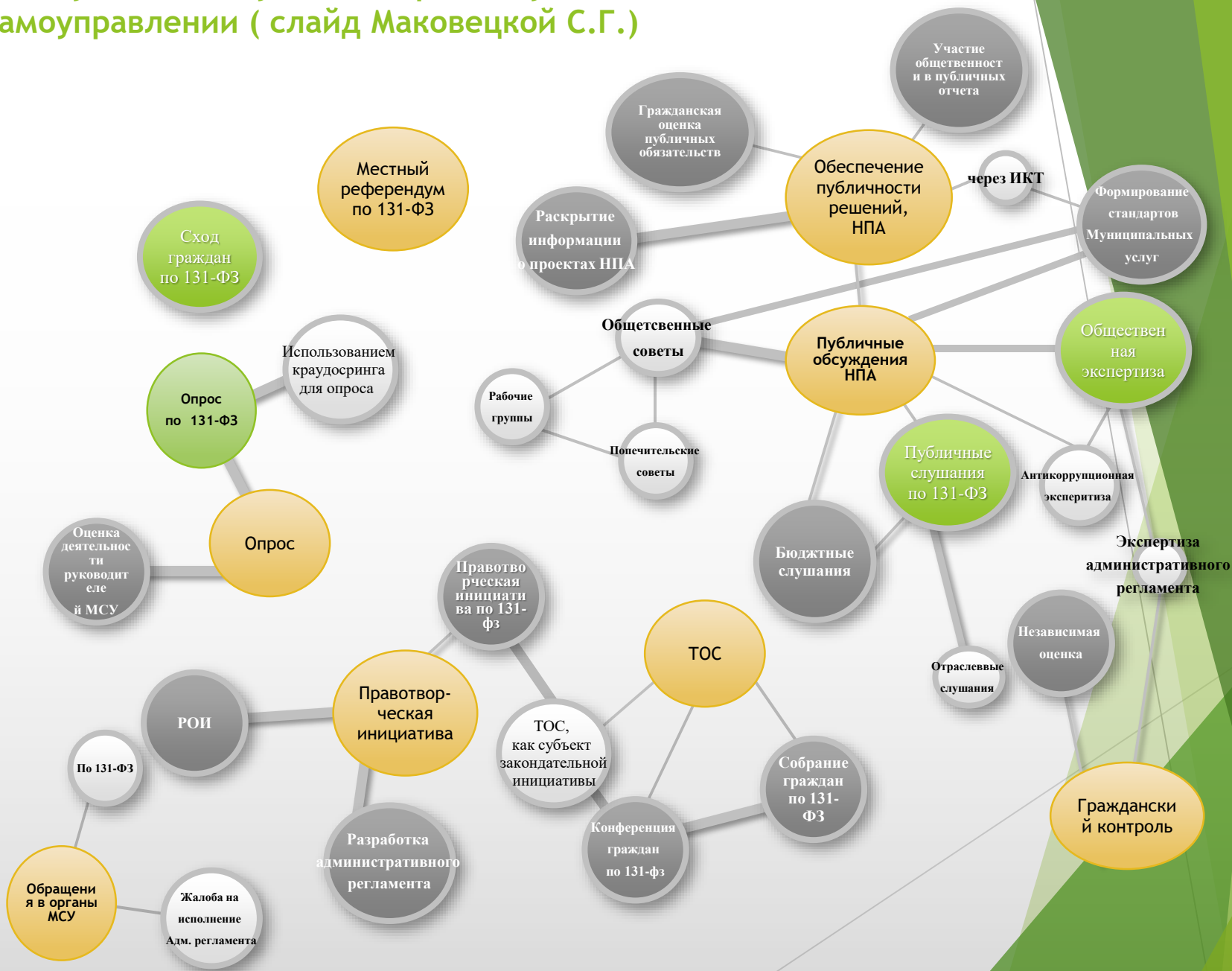
Применение модели эффективного управления на практике

Малицкая Е.П., Чуракова С.Б.

Местное самоуправление

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Совокупность Актуальных практик участия населения в Местном самоуправлении (слайд Маковецкой С.Г.)



Зачем людям быть активными

Активные люди реализуют свои права.
Преследуют цели двух типов

► Беда

Решение проблем,
которые не решаются
\неэффективно
решаются
государством
(аппаратом управления
и службами).

► Мечта

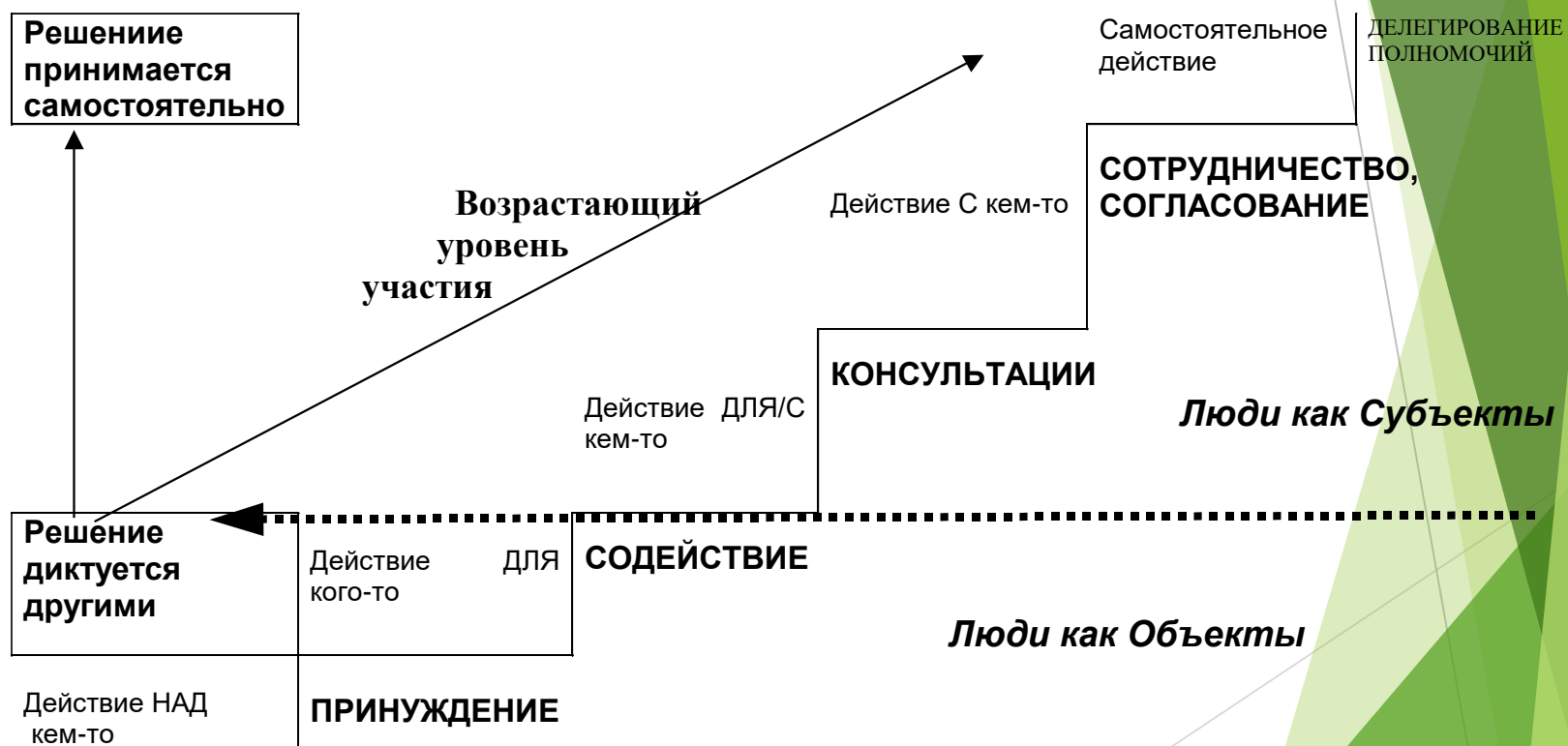
Прогрессивные
идеи развития,
которые нужно
популяризировать

Зачем привлекать «заинтересованных лиц»?

повышается

- **заинтересованность,
ответственность**
- **результативность**
- **эффективность**
- **устойчивость и долгосрочный
результат**
- **прозрачность и подотчетность**

Уровни участия



Общественное участие

Общественное участие – это непрерывный процесс взаимодействия между учреждением (органами), ответственным за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность), а также государственными органами различного уровня, регулирующими данный вид деятельности.

Концепция общественного участия появилась в процессе развития демократии как системы государственного управления. Но истинной причиной ее развития были требования граждан учитывать их мнение.

Общественное участие

Цель процедуры:

- ▶ принятие управленческого решения с учетом мнения заинтересованных сторон, позволяющего предотвратить или снизить возможные экономические, социальные и экологические риски до минимума.

Задачи:

- ▶ предоставление информации заинтересованным сторонам о намечаемой деятельности, принимаемом решении;
- ▶ выявление заинтересованных сторон и учет их мнения при принятии решений;
- ▶ обеспечение большей прозрачности и ответственности при принятии решений;
- ▶ снижение конфликтности путем раннего выявления спорных вопросов;
- ▶ обеспечение обратной связи.

Общественное участие

Такое взаимодействие, как минимум, включает:

- ▶ Меры, способствующие полному пониманию общественностью процессов принятия решений ответственным ведомством и механизмов исследования возникающих экологических и социальных проблем;
- ▶ Полное информирование общественности о статусе и стадии реализации разработки (внедрения проекта, плана или программы, выработки политики или проведения оценки одного из вышеперечисленного), а также о возможностях для получения информации, подачи комментариев и других способах участия;
- ▶ Активный сбор мнений всех заинтересованных граждан (stakeholders), их восприятия целей и задач проекта, а также их предпочтений в отношении использования ресурсов, альтернативных стратегий развития и любой другой информации, касающейся принимаемого решения (По: Canter, 1996 - <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/pp-eng/references.html>)

Принципы общественного участия

1. Интересы всех слоев общества должны быть представлены и учтены в процессе принятия решений.
2. Включенность граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, о самоуправлении на местном уровне, о влиянии на принятие решений и контроле за их исполнением.

Общественное участие особенно важно при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, образования и т. д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники часто подходят, не имея детальной информации и не чувствуя конфликт «изнутри».

Общественное участие

Техника учета мнения заинтересованных сторон представляет собой **5-шаговый цикл**, включающий следующие этапы:

- ▶ информирование;
- ▶ выявление мнений;
- ▶ обсуждение;
- ▶ принятие решения;
- ▶ обратная связь.

ЭТАП "ИНФОРМИРОВАНИЕ«

Этот этап предполагает распространение достоверной, своевременной, в достаточном объеме информации по обсуждаемому вопросу.

Важно чтобы информационные тексты были написаны понятным и доступным языком, при необходимости были представлены схемы, рисунки и фотографии.

Кроме того, необходимо предоставить достаточное количество времени, чтобы заинтересованные стороны могли ознакомиться с предоставленной информацией, обсудить, проанализировать ее, а также сделать выводы.

Информирование может быть организовано либо лицом, принимающим решение, либо фирмами, специализирующимися на данном виде услуг. Алгоритм информирования включает в себя: выбор основных целевых групп, выбор соответствующего метода информирования, распространение наиболее полной информации о принимаемом решении.

Методы информирования:

1. Информирование через СМИ
2. Использование Интернет
3. Рассылка информационных писем
4. Размещение объявлений на улице
5. Размещение документации
6. Использование выставок, информационных стендов, планшетов
7. Донесение информации через лидеров местных сообществ
8. Рассылка информационных бюллетеней
9. Использование видео- и наглядной презентации

ЭТАП "ВЫЯВЛЕНИЕ МНЕНИЙ"

После того, как были выявлены основные заинтересованные стороны по обсуждаемому вопросу и они получили необходимую информацию, следует этап выявления их мнений по поднятому вопросу. На этом этапе в полной мере реализуется принцип о равноправности участников процедуры: каждый представитель заинтересованных групп должен иметь возможность высказаться (необходимо обеспечить специальную, наиболее подходящую для него, площадку).

При организации данного этапа важно также учесть следующие аспекты:

- ▶ заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы представить свою точку зрения;
- ▶ временные рамки для предоставления комментариев должны быть четко определены;
- ▶ необходимо реагировать на поставленные вопросы/проблемы или замечания, сделанные заинтересованными сторонами;
- ▶ полученные комментарии должны быть обобщены и доступны заинтересованным сторонам.

Методы выявления мнения:

- ▶ Журнал предложений и замечаний
- ▶ Социологический опрос
- ▶ Комментарии
- ▶ Горячая линия
Бланки участников собрания
- ▶ Выявление мнений с помощью определенных организаций
- ▶ Обращения граждан

ЭТАП "ОБСУЖДЕНИЕ"

После того, как собраны мнения по поднятому вопросу, необходимо перейти к обсуждению, для соотнесения всех интересов и выработки того решения, которое наиболее оптимально удовлетворяет всем выдвигаемым требованиям. В ходе обсуждения также создается площадка для конструктивного диалога между лицом, принимающим решение и представителями заинтересованных сторон.

Метод обсуждения может быть выбран самый разный, в зависимости от специфики проблемы, целевых аудиторий, местного сообщества, на территории которого организовано обсуждение.

Важным является организация такой площадки, которая обеспечит наибольшую посещаемость и свободный обмен мнениями между заинтересованными сторонами.

Методы обсуждения:

- ▶ Общественные слушания, круглый столы
- ▶ Реальное планирование
- ▶ Дискуссионные группы
- ▶ Метод Делфи

ЭТАП "ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ"

На данном этапе вырабатывается решение, учитывающее мнение заинтересованных сторон.

«*Принятие решений*» - сложный процесс, включающий в себя многие компоненты. Выработка самого решения, как результата процедуры УМЗС, будет формироваться на протяжении всего процесса формирования управленческого решения. Итоговое резюме по обсуждаемому вопросу принимает ЛПР, которым могут быть как представители власти, бизнеса, общественных организаций, инициативных групп граждан, других групп местного сообщества. Бывают ситуации, когда ЛПР - это коллегиальный орган. Но отличие ЛПР от ЗС в том, что ЛПР несет ответственность за принятое решение (вплоть до уголовной), а ЗС такой ответственности не несет.

Этап «Принятия решений» может осуществляться двумя путями: индивидуальным (когда ЛПР - один человек) или коллегиальным (специальной комиссией, собранием граждан).

Индивидуальный путь принятия решений как на государственном, региональном или муниципальном уровнях, так и на уровне отдельных организаций представлен принятием различных управленческих решений, изданием различного рода указов, распоряжений, постановлений. К ЛПР в данном случае будут относиться: президент, губернатор, мэр, руководитель организации, подразделения, отдела и т.д.

Методы принятия решений:

- ▶ *Выборы на муниципальном, региональном и федеральном уровнях*
- ▶ *Референдум*
- ▶ *Временная инфраструктура*
(рабочие группы, координационные советы)
- ▶ *Гражданское жюри*
- ▶ *Советы, палаты*
- ▶ *Конкурсы*

ЭТАП "ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ"

После того, как было принято итоговое решение, необходимо проинформировать заинтересованные стороны о том, какое решение было принято, что было учтено и каким образом. Важно показать, что мнения стейкхолдеров действительно учитывались при принятии решения.

Необходимо проинформировать заинтересованные стороны не только о том, какие мнения были учтены, но и том, какие не были учтены и почему они не были учтены.

Это очень важный этап, который обычно недооценивают в российской практике и зачастую не реализуют. Обязательная реализация «обратной связи» развивает эффективность применения процедуры общественного участия. Отчеты о том, какие мнения не были учтены, способствуют тому, что в последующем ЗС будут высказывать более обоснованные и компетентные мнения.

Кроме того, обратная связь позволяет обеспечить своевременную координацию всего хода процедуры.

К методам этапа «Обратной связи» относятся все методы этапа «Информирования».

УРОВНИ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

В современной российской практике принятия управленческих решений часто говорится о том, что решение было принято с учетом общественного мнения (мнения заинтересованных сторон). Однако, анализ ситуаций показывает, что далеко не всегда это так. Не все лица, принимающие решения, и организаторы процедуры понимают, что только последовательная реализация 5-ти основных этапов дает право говорить о ее применении.

Информирование через СМИ о намечаемой деятельности/принимаемом решении будет только информированием, а предложение присылать свои замечания без анализа этих замечаний, обсуждения и подготовки отчета, какие замечания учтены/не учтены и почему, будет также только лишь симуляцией данной процедуры.

На практике при организации процедур учёта мнения часто встречаются следующие ошибки:

- ▶ осуществление только одного или нескольких этапов;
- ▶ неточность при определении заинтересованных сторон;
- ▶ формальное выполнение этапов процедуры;
- ▶ нарушение последовательности реализации этапов.

Уровень	Вид	Описание
Реальное участие	<i>Совместное планирование</i>	Сотрудничество, включающее совместную ответственность сторон за планирование и результаты, поиск решений сложных проблем и разрешение противоречий.
	<i>Консультации</i>	Официальный диалог между ЗС и ЛПР с целью определения проблемных вопросов, предотвращения рисков.
Символическое участие	<i>Учет мнения общественности</i>	ЛПР может обратиться за информацией или попросить ЗС выразить мнение для того, чтобы достичь лучшего понимания ситуации и лучше вникнуть в обсуждаемые вопросы.

	<i>Распространение информации</i>	Самым простым видом коммуникации между ЛПР и ЗС является информирование сторон о процессе принятия решений, но без предоставления возможности комментировать или участвовать.
Манипуляции	<i>"Терапия"</i>	Распространение ограниченной или недостоверной информации для получения поддержки со стороны общественного мнения.
	<i>Симуляция</i>	Организация встреч с общественностью или дискуссий, сопровождающихся нарушениями главных принципов участия общественности.
	<i>Участие за плату</i>	Привлечение и допуск только тех участников, которые могут получить материальные или другие выгоды.

Модель эффективного самоуправления

1. Решение проблем сообщества



Вовлечение граждан

3. Граждане, ориентированные на результат

4. Сообщества, управляемые с ориентацией на результат

2. Организации, управляемые с ориентацией на результат

ОСНОВНЫЕ РОЛИ ГРАЖДАН В РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Заинтересованные стороны

2. Представители и защитники групповых интересов

3. Лидеры диалога:

4. Оценщики (аналитика, экспертная позиция, качество жизни, программ, услуг и т.д.)

5. Партнеры:

граждане:

- **Создают общую платформу**, определяя долгосрочное видение или стратегические цели
- **Формулируют приоритеты**, выявляя проблемы, требующие внимания, приоритеты бюджета или политики
- **Определяют проблемы**
- **Находят решения**

- **Достигают компромисса**
- **Содействуют**
- **Используют активы в качестве рычага влияния**

Вопросы эффективности местного самоуправления

- ▶ Как преодолеть социальную апатию и пессимизм?
- ▶ Как вовлечь население в реальное самоуправление в сообществе?
- ▶ Как сделать граждан партнерами власти?
- ▶ Как мобилизовать ресурсы населения на развитие территорий, дать выход творческой и предпринимательской энергии?

МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ СООБЩЕСТВА



Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Отберите инициативную группу (найдите хотя бы 3 человека, согласуйте и заинтересуйте местную администрацию)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Сделайте анализ проблем (проведите опрос жителей, постарайтесь включить все заинтересованные стороны, опирайтесь на вопросы качества жизни конкретных людей, не забудьте вопросы про отношение жителей к своей территории; см вопросы анкеты)

Информационные ресурсы

- Организационные ресурсы**
- ресурсы организаций/ учреждений и ведомств и их взаимодействие
 - время и умение распорядиться имеющимися ресурсами
 - коллективные действия как ресурс

- экспертиза, используемая научная информация, методы планирования, мониторинга
- традиционные средства массовой информации

Человеческие ресурсы

Нематериальные ресурсы

виртуальные ресурсы

авторитет/ репутация/
имидж

лидеры
социально-активные жители
жители, вовлекаемые в процесс
изменений - мобилизуемые

- культура (традиции и
обычай)

**Способности, знания и
навыки**

-технологии

Т. 209-01-45

Отношения между людьми

- мифы/ легенды

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Проведите общее собрание жителей или заинтересованных групп, которые лучше всего делать на основе полученных анализа проблем и карты ресурсов с помощью инструмента образа будущего или свот ананлиза, поставьте стратегические цели

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Проводите обучение включая формирование навыков лидерских, партнерских и т.д. и навыки в применении инструментов (обязательно социальное проектирование, партнерство, навыки сбора информации, проведения собраний и фасилитации)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Формируйте пул проектов, реализуйте и думайте про различные ресурсы для их реализации (чем больше вы будете делать с использованием собственных ресурсов, тем больше появятся ресурсы извне)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Оценивайте степень вашего продвижения к общей цели (самое трудная часть, связана с разработкой «понятных индикаторов снизу-вверх», участием граждан в формировании и оценке программ социально-экономического развития, общественным и гражданским контролем в т.ч. деятельности организаций и учреждений)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Используйте различные социальные технологии при активизации граждан, реализации проектов, оценке происходящего (оценка качества жизни, конкурсы социальных проектов и инициатив, общие мероприятия- фестивали и т.д., технологии объединения ресурсов, технологии формирования образа будущего и технологии оценки (например, оценка качества услуг в сообществе)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ ТОС (см отдельную презентацию)
- ▶ ФМС
- ▶ РЦ
- ▶ ЦАЛ
- ▶ Другие общественные центры, молодежные центры
- ▶ Совещательные органы (см. база данных механизмов взаимодействия гражданского общества)
- ▶ Конкурсы (распределения средств и сначала их привлечения)
- ▶ Конкурсы поощрений (социальная звезда, доброволец года, благотворитель года, корнями дерево сильно и т.д.)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Ярмарки инициатив или проектов (включая их «продажу» органам власти или бизнеса)
- ▶ Дни добрососедства
- ▶ Добровольческие акции
- ▶ Привлечение средств через благотворительные акции (Добрые города, Благотворительные забеги, заплывы, велопробеги; проведение театральных постановок и концертов - Две звезды, караоке концерт, аукционы картин, написанных известными людьми и т.д.)

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Привлечение известных земляков и звезд, привлечение уехавших из сообщества студентов
- ▶ Создание точек притяжения таких как туризм, социальное предпринимательство, улучшение услуг существующих учреждений
- ▶ Создание программ СЭР с привлечением граждан или отдельных отраслевых программ
- ▶ Создание и закрепление функций гражданского контроля за транспортом, поликлиниками, информационной доступностью и т.д.

Подходы работы в сообществе на основе модели

- ▶ Практики (скамейки в Академгородке и скульптуры в Кировском районе, дружины и видео наблюдение, летние лагеря и школы, интеллектуальные игры про сообщество, благотворительность, добровольчество; экологические акции и т.д.)