

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ СТАНДАРТ  
В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН



## **ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЛА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Брошюра издана в рамках проекта “От пенсионной реформы к реформе ЖКХ: укрепляем партнерство”  
при финансовой поддержке канадского фонда “Гражданское общество”.  
Тираж 300 экз. Распространяется бесплатно.

## 1. ВСТУПЛЕНИЕ

Когда демократия осуществляется на деле в полную силу, общественное участие явно прослеживается на всех уровнях функционирования правительственных структур.

## 2. ПОЧЕМУ ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ ДОЛЖНО БЫТЬ ВАЖНОЙ ЧАСТЬЮ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРАВИТЕЛЬСТВАХ.

### А. Перспектива гражданского общества.

Демократия — это такая форма правления, при которой существенная часть граждан имеет возможности принимать участие в управлении над собой. Лучшие варианты демократического правления предоставляют своим гражданам самый широкий спектр возможностей участия в реальном управлении, а те, в свою очередь, эти возможности используют. Принимать активное участие в управлении над собой — гражданский долг народа, живущего в демократическом обществе. Так говорили древние греки, которым принадлежит приоритет самой идеи демократии.

Демократия, как правило, осуществляется косвенными методами. Как описано в Конституции или любом другом документе подобного рода, утвержденным на референдуме, граждане выбирают несколько человек представлять свои интересы в правительстве. Мероприятие, которое на практике осуществляет эту процедуру, называется выборами. Голосование — процесс, который определяет того, кто будет представлять людей, — наиболее очевидный пример гражданского участия в выборах. Акт голосования не является единственным моментом, когда осуществляется на практике демократическое управление.

«Демократия» означает больше, чем выбор подотчетных представителей, которые будут осуществлять исполнительные функции. В своей развитой форме, демократия включает в себя сложные механизмы осуществления коллективного самоуправления. Процесс самообразования населения в качестве

компетентных граждан, способных жить в обществе самоуправления, подразумевает, прежде всего, осознание самих себя как членов сообщества. Навыки приобретаемые гражданами при решении общественных проблем предоставляют большие возможности, чем просто решение личных проблем. С точки зрения перспективы развития гражданского общества, научить граждан защите общественных интересов это в большей степени работа избранных официальных лиц. Именно их задача — обеспечить в обществе возможности гражданского обсуждения и вмешательства в процесс принятия управленческих решений. В демократическом обществе те, кто правит и те, кем правят, имеют одинаковую ответственность за создание правительства и его функционирование. Ответственности можно научить, делегируя ее. Обеспечивая пути для участия рядовых граждан в работе правительства, граждане получают стимул к тому, чтобы брать на себя и часть ответственности в области принятия реальных политических решений. Такая ответственность не может быть целиком переложена только на плечи выдающихся политических лидеров. Независимо от культурных различий многочисленных стран, где сейчас пытаются построить основы демократического общества, демократия в любом случае страдает, если политики отчитываются перед обществом только во время проведения выборов.

Чтобы демократия работала, необходимо, чтобы граждане участвовали во многих аспектах рутинной работы правительства. Воля граждан — это источник принятия решений для любых уровней политической власти. Необходимо регулярно подтверждать им важность их роли. Ответственность любого выборного лидера — сделать так, чтобы эти возможности были предоставлены. А ответственность граждан заключается в том, чтобы знать, как можно конструктивно принимать участие в работе правительства.

## 2. Политическая перспектива.

Независимо от культурных корней демократии, в том или ином регионе, одно бесспорно — лидеры становятся лидерами, прежде всего потому, что на последних выборах они получили самую большую поддержку со стороны избирателей. Они остаются на своих должностях благодаря тому, что в конечном итоге их поддерживает большее количество людей.

На практике, общественное мнение оказывает влияние на людей, принимающих политические решения, но оно не обязательно является для них руководством к действию. Общественное мнение в основном устанавливает определенные рамки и направления для поиска решений лидеров демократических государств. Этот факт не уменьшает важность общественного мнения. Скорее этот факт указывает на то, как важно выборному официальному лицу принимать во внимание общественное мнение.

Выборы, также как и опросы, конечно, хороший показатель общественного мнения. Выборы порой, в достаточно болезненной для политика форме, когда уже поздно что-либо изменить, выдают информацию об общественном мнении. Опросы — достаточно дорогой способ, и информация, которая исходит из опросов, не всегда абсолютно точна, и зачастую ее можно интерпретировать по-разному. Но существует также и третий способ получения достоверной информации об общественном мнении:

Официальные лица могут приглашать граждан, чтобы поделиться с ними мнениями о том, что происходит внутри правительства. Общественность может узнать о том, как принимаются решения, и что принимается во внимание, когда это происходит. Официальные лица могут организовать различные способы встречи с заинтересованными гражданами (наиболее вероятными избирателями). На этих встречах официальные лица делятся информацией с гражданами по поводу того, как они работают и тратят деньги налогоплательщиков, а также о том, какие решения будут приниматься в скором будущем, и как они могут затронуть интересы рядовых граждан.

Существуют, по крайней мере, пять причин, по которым необходимо всячески приветствовать общественное участие в политике:

1. Выбранные политические деятели получают возможность встретиться лицом к лицу с избирателями и расширить базу своей поддержки. Люди, которые серьезно относятся к подобного рода встречам, — как правило, именно те, кто голосует. Такой политик становится не просто именем на избирательном бюллетене или газетной полосе.

2. Людям нравится, когда у них спрашивают мнение по важным проблемам, особенно тем, которые касаются непосредственно их. Даже если они предпочтут промолчать, им все равно понравится, что их спросили. Людям приятно ощущать свою важность.

3. Подобные обстоятельства позволяют политику показать своему «боссу» — избирателю, что он знает свое дело и занимается им ответственно. Потенциальные конкуренты такой возможности не имеют.

4. Политик создает форум, инструмент, с помощью которого он может контролировать ситуацию, потоки информации и получить те самые данные, которые ему будут необходимы для принятия политического решения в ответственный момент.

5. Создавая возможность рядовым гражданам принять участие в работе правительства помимо периода выборов, политик делает нечто, что не так часто случается, причем это нечто представляет собой общественное благо. Значит, нужно это делать как можно чаще.

## 3. Основные направления общественного участия в правительстве

Наиболее эффективное участие граждан достигается на уровне местного управления. Не случайно демократические тенденции любого государства произрастают, прежде всего, из демократических традиций, которые утверждаются в городах, поселках и деревнях. Средний гражданин наиболее близок именно к местным органам власти, руководители которых зачастую являются соседями для простых граждан. Помимо этого, проблемы, которыми занимается местное управление,

напрямую касаются жителей и наиболее вероятно, что жители могут как-то повлиять на процесс принятия таких решений. Руководители местных органов власти часто вступают в контакт с местными жителями, потому что их работа как раз и проистекает из их нужд. У граждан, вместе с тем, существует явная мотивация к участию в работе местных органов власти. А руководители зачастую используют личные встречи для достижения той или иной цели в работе.

Существует несколько направлений работы, которые ежедневно находятся в юрисдикции местных органов власти, и потому постоянно привлекают внимание местных жителей:

1. Определение приоритетов расходования денежных средств, непосредственно собранных муниципалитетом у жителей, а также части средств, ассигнованных на местные нужды из регионального и федерального бюджета
2. Планировка и регулирование всех социальных сторон развития местности.
3. Осуществление самых необходимых услуг, таких как водоснабжение, обогрев жилищ, общественный транспорт, милиция, пожарная охрана, электрификация, уборка мусора, социальная защита необеспеченных слоев населения.

Как правило, муниципальное правление разрабатывает два основных политических документа: бюджет и план развития местности, а также следит за предоставлением жилищно-коммунальных услуг.

Логичная и полезная программа общественного участия в управлении может быть организована только вокруг таких мероприятий, которые могут реально вовлечь граждан. Например, в рассмотрение предложений по бюджету или/и разработку и применение на практике плана развития местности. Для нас же наиболее актуальным представляется создание системы общественного контроля за предоставлением услуг ЖКХ.

Разработка бюджета — ежегодное мероприятие, за проведение которого отвечает финансовый отдел муниципального образования. Сам документ включает в себя

такие статьи, как прогноз доходов и план того, как они будут потрачены. Как правило, расходы расписываются по статьям, в зависимости от каждого административного звена, отдела. Муниципальный совет, как правило, отвечает за подготовку и утверждение бюджета и назначение чиновника, который администрирует расходование бюджета. Бюджет во многом является инструментом общественной политики. Он устанавливает то, чем муниципалитет будет заниматься в ближайшие годы путем определения направлений, которые получают финансирование и тех, которые финансирования не получают. Бюджет также определяет, какие ресурсы (деньги, время и рабочая сила) будут направлены на утвержденные проекты.

Граждане должны занимать важное место в процессе общественного обсуждения бюджета в тот самый момент, когда администрация выносит проект бюджета на рассмотрение Совета. Члены Совета, будучи представителями народа, получают серьезную помощь от самих граждан, обсуждая с ними вопросы бюджета.

Пожалуй, наиболее удачным способом привлечения общественного мнения можно назвать публичные слушания, которых должно быть, по меньшей мере, два. Первое — по поводу представления администрацией своих предложений Совету. Второе — прямо перед заседанием Совета по принятию бюджета. Второе слушание — это, своего рода, приложение к первому, после которого принимаются определенные дополнения и изменения.

Еще одна сфера применения общественного мнения — разработка плана развития территории. Большинство городов такие планы имеют. Грамотным планированием развития местности можно назвать такое планирование, которое включает план долгосрочного развития. В таком случае развитие сети дорог, другой инфраструктуры, развитие капитального строительства, местного предпринимательства, а также демографические факторы — все эти моменты могут быть учтены и скомпонованы в единый взаимодополняющий план развития. Создание и поддержание благоприятной физической и культурной среды, в которой сообщество будет

расти и процветать — вот цель любого официального лица, получившего свою должность в результате выборов. Оценка его деятельности исходит именно из того, насколько эффективно он выполнял эту роль.

Сотрудники администрации, которые выносят проекты планов развития, в которых указывается их «взгляд» на перспективу развития местности к концу планируемого периода. Скажем, они хотят, чтобы местность превратилась в культурный центр, или туристическую достопримечательность, а может быть в центр медицины и науки.

За этим следует объективный анализ сильных и слабых сторон данной административной единицы. Затем план говорит о программах и проектах, которые должны быть осуществлены исходя из этих сильных и слабых сторон. Это, своего рода, карта путей сообщения, которая указывает на то, где должна оказаться, в конце концов, данная местность и как туда можно добраться. Если лидеры сообщества, живущего там, достаточно твердо настроены на реализацию на практике подобного плана, они обязательно примут его во внимание, когда будут рассматривать ежегодные проекты капитального строительства и ассигнований на эти нужды.

Разработка плана развития местности или периодическое рассмотрение уже разработанного и принятого плана представляют собой прекрасную возможность вовлечения рядовых граждан в дела местного управления. В любом случае, с ними необходимо консультироваться по поводу того, в каком направлении местное сообщество должно продвигаться. Всегда полезно задавать вопросы.

Их энергия может быть нацелена на определенные направления посредством участия в общественных слушаниях, а также разработках определенных разделов плана (например, того раздела, который касается их двора или дома). Большая легитимность плана достигается участием общественности в его разработке. В процессе такой работы создается устойчивая группа граждан, которые гарантированно поддерживают проект.

#### **4. Как на практике организовать участие общественности в управлении**

В предыдущих главах мы в основном говорили о логическом обосновании необходимости общественности участвовать в управлении. И там мы упомянули, что это на практике можно осуществить в двух формах: участие в разработке бюджета и планах развития местности. В этой главе мы хотим рассказать о том, как применить эти знания. Необходимо еще раз отметить, что существует огромное количество различных форм участия общественности. В дальнейшем мы в деталях опишем два из них: публичные слушания и гражданские комитеты, которые являются, своего рода, временными консультативными органами. Отдельно мы расскажем о том, как создать постоянно действующий орган - территориальное общественное самоуправление (ТОС).

##### **А. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ**

Как правило, это заседания, посвященные какой-то одной теме, представляющей общественный интерес. На них приглашается общественность. Граждане в первую очередь должны знать, кто из официальных лиц будет выступать по этой теме. Такая практика хотя не является обычным делом для Европы, исторически прижилась в колониальной Америке, где традиционно общественность привлекают к консультациям, или, по крайней мере, информируют практически о каждом политическом решении.

Публичные слушания должны проводиться во время, удобное для общественности — предпочтительно в конце рабочего дня. Если это возможно, слушания должны проводиться в удобных для населения местах, — например, местных культурных центрах, а не где-то в центре города в административном здании. Это еще сильнее подчеркивает стремление правительства быть как можно ближе к народу с тем, чтобы спросить у него мнения по важным политическим вопросам. По крайней мере, за две недели до начала публичных слушаний о них должна появиться информация в местных СМИ. Как правило, это интервью с местными руководителями на радио или в газете. Имеет место практика распространения пресс-релизов, в которых в сжатой форме

излагаются основные моменты плана или бюджета, и описывается процесс, с помощью которого эта информация будет доведена до публики. Если пресс-релиз вызовет интерес у прессы, то местные органы власти получают бесплатную рекламу посредством публикации информационных статей на эту тему.

До начала слушаний необходимо подготовить информационное сообщение для участников, своего рода повестку дня, представляющую собой простой, заранее подготовленный документ, в котором должна содержаться информация об обсуждаемой теме (например, бюджете или плане развития местности). Этот документ должен быть доступен еще до того, как начинаются публичные слушания, с тем, чтобы любой человек мог прочитать его еще до заседания. Необходимо отпечатать достаточно копий, с тем, чтобы каждый мог получить копию без проблем.

Подобные материалы достигают две цели. Во-первых, они как бы нацеливают и фокусируют дискуссию на главном предмете встречи, а во-вторых, знакомят участников дискуссии с официальными лицами, которые отвечают за тот или иной вопрос. (Этот документ, как правило, включает в себя имена, должности и контактные телефоны тех политиков, которые на практике имеют дело с этим вопросом). Если какой-то представитель общественности захочет иметь полный текст плана развития или бюджета, у него должна быть такая возможность. В этом случае не будет большой ошибкой попросить этого человека заплатить за копирование документа.

Трудно заранее предугадать, какая аудитория будет на публичных слушаниях. Кажущееся важным заседание по обсуждению бюджета может проходить при пустой аудитории, в то время как обсуждение строительства нового пешеходного перехода может привлечь сотни людей. Важно не то, сколько человек примет участие в слушаниях. Гораздо важнее, чтобы все граждане знали, что такие слушания проводятся, и что их пригласили на их проведение. Тогда они понимают, что их мнение тоже что-то значит для людей, которые ими управляют.

Публичные слушания не должны длиться более двух часов. Практика показывает, что продуктивность подобного рода мероприятия существенно снижается после 90 минут

обсуждения. Главное в данной ситуации — дать возможность высказаться как можно большему количеству людей с тем, чтобы ни у кого не оставалось впечатления, что лично его мнение не интересует власть предрешающих.

Председательствующий, представившись, должен вовремя открыть встречу. Затем он обязан представить людей, сидящих в президиуме, а также всех официальных лиц, которые пришли на слушания. Затем он должен поблагодарить всех, кто нашел время принять участие в данных слушаниях. Далее следует короткое выступление по основной теме дискуссии. После этого ведущий приглашает всех прокомментировать выступления и задавать вопросы к выступавшим или присутствующим официальным лицам. Для экономии времени рекомендуется ограничить время на комментарии или вопрос до двух минут. После того, как все, кто хотел высказаться, закончили свое выступление, ведущий благодарит всех за участие и объявляет слушания закрытыми.

## **Б. ГРУППЫ СОВЕТНИКОВ И ГРУППЫ ГРАЖДАНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ.**

Гражданские комитеты обеспечивают политическую систему тем же, что и публичные слушания. Сначала они воспринимались в демократическом обществе как неформальные призывы к публичному обсуждению общественных проблем, но постепенно институционализировались в качестве важных факторов принятия решений в процессе общественного администрирования. В развитых демократических обществах гражданские комитеты, несущие в основном совещательную функцию, и имеющие определенные полномочия и правила существования все больше и больше замещают политически назначенные органы управления и правительственные комиссии.

Гражданские комитеты, группы советников и инициативные группы, как правило, составлены из представителей различных предпринимательских структур и гражданских организаций, у которых имеется какой-либо интерес в проблеме, вокруг которой комитет сформирован. Зачастую они назначаются в административном порядке, без какого-либо требующего одобрения законодательства.

Назначение в эти органы также не имеет ничего общего с назначениями, которые делает мэр и утверждает горсовет. В тех случаях, когда гражданский комитет получает официальный, постоянный и институционализированный статус правительственной структуры, все решения, которые он принимает, должны быть одобрены либо мэром, либо горсоветом.

Комиссию по планированию можно с уверенностью назвать одним из самых ярких примеров постоянного консультационного органа, который существует практически во всех правительственных структурах в Америке. Зачастую в члены комиссии (как правило, человек пять-десять) входят представители горсовета, иногда мэр. Но в них всегда больше граждан (чаще всего они представляют финансовые и образовательные учреждения, экологические организации, крупные агентства по недвижимости и так далее).

Комиссия по планированию рассматривает предложения муниципалитета, связанные с капитальным строительством и развитием территории, и выносит свои предложения мэру и горсовету по этим вопросам. Встречи комиссии носят не постоянный характер. Они происходят тогда, когда происходят публичные слушания по этим проблемам. Граждане, которые проживают рядом с местностью, на которой предполагается осуществлять проект также приглашаются к работе. Тот человек, (представитель фирмы), который выступает в качестве спонсора проекта делает основное выступление. Затем городская администрация представляет свое мнение по данному вопросу, объясняя, как данный план сочетается с планом развития местности, который имеется у администрации (тот самый план развития, который упоминался ранее). Затем общественности предлагается прокомментировать данное предложение. Как правило, на подобного рода митинги приходит больше всего участников.

К тем, кто участвует в работе комиссий по планированию, разных консультативных групп и инициативных комитетов, граждане прислушиваются даже больше, чем к wybranными ими же самим политикам. Однако нельзя забывать, что официальные лица, которые их избрали в состав комиссий, имеют возможность заблокировать любое решение, принимаемое гражданской группой. Таким

образом, ни одна из конституционных привилегий или обязанностей выбранных официальных лиц не ущемляется. Помимо того факта, что существование инициативных гражданских групп придает ощущение значимости гражданам, которые в них участвуют, они имеют еще несколько других преимуществ, а именно:

1. Они могут предоставить официальному лицу такой взгляд на события, который он или она может быть и не принимали во внимание. Возможно, что их анализ будет даже глубже, чем анализ политика.
2. Помимо того, что официальное лицо узнает о различных точках зрения на данный вопрос, оно также, в случае следования этим рекомендациям, формирует круг лиц, которые потенциально смогут в дальнейшем его поддержать.
3. Если группа рекомендует политику, которая в дальнейшем находит понимание у официального лица, рекомендовавшего данный состав группы, то гражданская группа получает фактически легитимную поддержку и вотум доверия со стороны экспертов.
4. Когда решение или политика, которую необходимо проводить носит противоречивый характер, консультативная группа предоставляет официальному лицу «гражданское прикрытие». Официальное лицо всегда может заявить, что он или она базируется в своих решениях на рекомендациях гражданской группы. Таким образом его личная ответственность за принятое решение немного размывается.
5. У официального лица появляется возможность придать важность тому, что он делает в глазах избравших его людей.

## 5. РЕЗУЛЬТАТЫ

Конечно, приглашение людей к процессу наблюдения за вашей работой, а также выслушивание от них огромного числа мнений по поводу того, что, на их взгляд, вы должны делать, находясь на своем посту, делает вашу работу намного труднее, чем она могла быть. Зачастую это даже замедляет процесс принятия решений. Но в условиях демократического политического строя, результаты вовлечения

общественности (политика, сам документ, а затем решения, направленные на воплощение в жизнь основных статей документа) имеют гораздо более широкую общественную поддержку. Даже более широкую, чем предполагается основными постулатами демократической системы.

Независимо от того, на каком уровне развития находится демократия в стране, и даже независимо от культурных особенностей той или иной нации, все лица, принимающие непосредственные политические решения обязаны своим положением тем простым гражданам, которыми они руководят. Если они хотят оставаться на своих постах, им необходимо установить стабильные позитивные отношения с теми избирателями, которые оказывают то или иное воздействие на результаты выборов. Им нужно либо научиться самим формировать общественное мнение, либо предугадывать тенденцию его развития и идти впереди его формирования, особенно в выборную пору. Программа общественного участия, по сути, предполагает решение этих двух задач одновременно, так как она не только подразумевает информацию об общественном мнении, но и осуществляет обратный контакт официального лица с избирателями в течение всего их срока пребывания в офисе.

Некоторые политики могут поспорить в данном случае: «Люди выбирают меня для того, чтобы я принимал за них решения, и если я ошибусь, то на выборах они мне это вспомнят». Люди, которые так говорят, просто считают, что то, чем они заняты будет иметь смысл только тогда, когда они находятся в офисе, забывая, что их свершения, хотя бы они того или нет, имеет долгосрочную перспективу.

Кроме того, не нужно смотреть на общественное участие как на нечто, что может отобрать у политика его власть, сделать его политически бессильным. На самом деле общественное участие не отнимает ни одну из обязанностей или политических привилегий выбранного политика. Инициативы по гражданскому участию просто регистрируют то или иное общественное мнение. Они лишь проявляют определенные точки зрения, которые есть у рядовых граждан и которые правительству необходимо принимать во внимание в процессе принятия решений.

Участие общественности — это та кровь, которая течет по жилам организма, называемого «демократической политической системой». Общественное мнение, которое генерируется во время участия общественности в политическом процессе оказывает большое влияние на правительство в связи с тем, что оно оказывает определенное влияние на избранных политических деятелей. Выбранные и назначенные сверху политики составляют, как бы, мозги политического тела общества. Демократически здоровое политическое тело не может действовать без участия граждан в периодических выборах, также как сердце не может действовать без сигналов, исходящих от мозга, а тот в свою очередь не может действовать без крови.

\* \* \*