



КОМГОР Коммуникация и управление в городах: Коммуникации и партнерство для вовлечения общественности в управление городским хозяйством Беларуси

Анализ европейского опыта привлечения местного сообщества к партнёрскому управлению городским хозяйством

Подготовлен Администрацией г. Елгава и
Инициативой «Жилищное хозяйство в
Восточной Европе», Берлин

Декабрь 2015 года

Проект финансируется
Европейским Союзом



СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	3
2. Цели, задачи, общие принципы и организационно-правовые (институциональные) предпосылки партнерского диалога и взаимодействия местных органов власти и представителей сообщества	4
3. Анализ критериев привлечения местного сообщества к управлению городским хозяйством	6
4. Трудности и проблемы привлечения местного сообщества к партнерскому управлению	9
5. Опыт некоторых стран Европейского Союза в партнерском управлении: механизмы и формы участия	12
6. Выводы и рекомендации: каким образом рассмотренный опыт может быть использован в Беларуси	21
7. Список литературы	24

1. Введение

Внедрение механизмов стимулирования деятельности местных сообществ необходимо для решения наиболее актуальных на местном уровне проблем жилищно-коммунального и социального обеспечения, повышения качества обслуживания населения и развития городской инфраструктуры.

Проект Европейского Союза «Коммуникативное управление в городах (КОМГОР) - инструменты коммуникации и взаимодействия для партнерского управления городским хозяйством в Беларуси» направлен на повышение эффективности управления городским хозяйством. Основной его целью является разработка и адаптация механизмов привлечения заинтересованных сторон к управлению в сфере предоставления коммунальных услуг населению городских территорий Беларуси, основанных на принципах партнерства и взаимной подотчетности сторон.

Первым шагом в достижении поставленной цели стало изучение европейского опыта. Данный анализ рассматривает практические примеры некоторых стран Евросоюза и демонстрирует преимущества партнерского управления с целью совершенствования и развития процессов вовлечения местного сообщества в принятие решений на городском уровне.

Для сравнения был предложен опыт разных стран: с одной стороны, таких высокоразвитых стран, как Германия, Дания и Нидерланды, с другой - стран новых-членов Европейского Союза, имеющих общее с Беларусью социалистическое прошлое – Латвия и Эстония, а также славянских соседей, с которыми поддерживаются тесные контакты - Польша.

Представленные цели, задачи, положительные стороны и сложности партнерского управления должны помочь сориентировать белорусских партнеров на возможности усовершенствования системы управления в своих городах и регионах. Краткий анализ правовых рамок условий для вовлечения граждан в процессы муниципального менеджмента и устойчивого развития в странах Евросоюза поможет проинформировать белорусские целевые группы о европейских подходах и политике демократизации общества и продемонстрирует возможности использования правовых механизмов для развития партнерского управления. Изложенные рекомендации должны послужить основой для дальнейшей работы проекта и адаптации предложенных механизмов участия к белорусским условиям.

2. Цели, задачи, общие принципы и организационно-правовые (институциональные) предпосылки партнерского диалога и взаимодействия местных органов власти и представителей сообщества

Возможность граждан участвовать в принятии решений на уровне своего города является неотъемлемой частью гражданского общества, основополагающим принципом устойчивого развития и подразумевает исполнение трех ролей:

- Гражданин как «политический» заказчик услуг;
- Гражданин как получатель услуг городской администрации;
- Гражданин как соучастник общественных процессов, влияющий на их формирование и развитие¹.

Целью партнерского управления городским хозяйством является улучшение социально-эколого-экономических условий проживания в населенных пунктах, повышения эффективности коммунальной политики путем развития диалога и взаимодействия исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления, общественными организациями, представителями бизнеса и общественности.

Внедрение европейского опыта позволит решить следующие важные **задачи**:

- Активизировать участие граждан в коммунальных реформах, поддержать развитие общественного самоуправления и механизмов общественного контроля;
- Консолидировать усилия различных участников жилищно-коммунальных отношений, объединить имеющиеся в их распоряжении ресурсы (информационные, людские, финансовые) и повысить эффективность их использования в интересах достижения общих целей;
- Перераспределить управленческие и контрольные функции в коммунальном секторе, высвободив органы государственного управления от части мелких, незначительных дел, передав их на уровень общественных структур (в т.ч. общественных советов);
- Добиться учета интересов различных групп населения в вопросах развития территорий, их участия в создании образа желаемого будущего для их местного сообщества, реализации их замыслов, создания позитивного имиджа населенного пункта (района, микрорайона);
- Способствовать снижению социальной напряженности, выработке консенсуса по спорным вопросам, предотвращению или разрешению конфликтов.²

Принципы диалога и взаимодействия

Для создания и поддержания атмосферы диалога и партнерства исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления, общественными организациями и другими представителями местного сообщества важно обеспечение следующих условий:

- Равенство сторон, независимость, добровольность и заинтересованность в участии;
- Субсидиарность: задачи должны решаться на самом низком, малом и удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно;
- Развитие: самореализация участников, обучение, усиление профессионализма, укрепление мотивации, развитие потенциала, корректировка планов, расширение круга участников диалога;
- Возможность контроля выполнения решений, мониторинг (отчетность, оценка результативности действий).

Организационно-правовые (институциональные) предпосылки

Европейский опыт подтверждает, что развитая законодательная база создает необходимые предпосылки для активного участия граждан в жилищно-коммунальной политике.

¹ (Маро, 2015)

² (Проект "Жилищные реформы с участием населения", 2009-2010)

Местные уставы коммун создают условия для регулирования взаимоотношений на локальном уровне по следующим вопросам: проведения собраний, установления приемных часов граждан (жильцов), участия граждан в качестве экспертов в комитетах местных коммунальных парламентов. Так, например, в Берлине на уровне земли и районов существует трехступенчатая система принятия «народных решений»: «инициатива», «обоснованное требование», «решение». Кворум необходимый для принятия решения возрастает с каждой ступенью. В то время как для «инициативы» достаточно собрать 50 тысяч подписей в течение 4 месяцев, на следующих стадиях необходимо собрать значительно большее количество подписей в более короткие сроки. Проверка и установление легитимности осуществляется государственными органами. Решение об использовании результатов «народного решения» принимается парламентом земли или района.

Строительный кодекс ФРГ регулирует взаимоотношения между участниками строительных проектов. Обязательным является своевременное информирование граждан о больших строительных проектах, предоставление возможности выразить свое мнение перед тем, как коммунальным парламентом будет принято окончательное решение, которое в свою очередь также может быть опротестовано в судебном порядке.

С 1971 года в Законе о поддержке городского строительства было обеспечено вполне конкретное участие жильцов в принятии решений о мероприятиях по санации. В рамках «предварительных исследований» необходимо определить позиции собственников, арендаторов и других пользователей, а также выслушать их предложения по планируемой санации и обсудить способы предотвращения отрицательных влияний³.

Немецкий опыт показывает, что для практической реализации законодательной предпосылки необходимо признание важности участия граждан со стороны органов власти. Активность граждан и их общественную работу можно обеспечить, только если существует реальная возможность повлиять на принятие решений. Для этого необходима согласованная процедура, регулирующая участие граждан (ответственное лицо в администрации с контактными данными, ссылка на интернет-странице, установленные сроки обработки обращений граждан).

Возможность участия граждан Польши в общественной жизни городов предусмотрена Законом о самоуправлении муниципалитетов. В этом законе в параграфе 5а написано, что в предусмотренных законом случаях, а также в других важных для муниципалитетов случаях разрешено привлечение граждан в принятие решений, касающихся общественной жизни муниципалитетов. Правила и условия участия граждан определяются постановлением местного совета. Например, в польском городе Губин действует постановление городского совета депутатов от 24.03.2011 года, которое регулирует правила участия жителей города в общественной жизни:

- все жители города Губин, если тема касается всего города,
- жители определенного района Губина, если тема касается данного района,
- определенные группы жителей, если тема касается этой группы.⁴

Латвия со своим недавним статусом государственности не имеет ни созданных демократических традиций, ни практики в их реализации. Первый закон, который предусматривает участие общественности в процессе принятия решений, появился только после восстановления независимости в девяностых годах двадцатого века. Пространственное планирование было первой отраслью, в которой было предусмотрено участие общественности.

Требования участия общественности в местном планировании на уровне развития планирования определены во многих законах и правилах: «Закон о пространственном планировании развития»; «Закон о строительстве»; Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду»; «Закон об административных процедурах»; «Закон о заявлениях» и т.д.

³ (Герда Яспер, 2002) Стр. 4

⁴ (Маро, 2015)

Процедура участия общественности в процессах территориального планирования и развития определяется условиями Кабинета министров, направленными на содействие эффективному, открытому, своевременному и ответственному участию граждан. Это предполагает повышение качества процесса планирования и соответствие результатов планирования потребностям и интересам общества.

3. Анализ критериев привлечения местного сообщества к управлению городским хозяйством

Качество вовлечение местного сообщества в процессы локального развития и планирования можно оценить на основе ряда критериев⁵:

- **Участие граждан с самого начала**

Участие граждан должно осуществляться во всех фазах городского планирования, однако, особенно большое значение оно имеет в начале данного процесса. Ведь именно тогда происходит обсуждение основных принципиальных решений (определение проблемы, целеполагание и т.д.), которые накладывают отпечаток на дальнейшую реализацию. Таким образом, проще с самого начала совместно определить правила дальнейшего взаимодействия между администрацией и гражданами.⁶

- **Устойчивость**

Необходимо создать условия для того, чтобы диалог был постоянно действующим процессом, а не разрозненными разовыми акциями. К сожалению, проекты с привлечением общественности часто носят краткосрочный характер и ориентированы на обсуждение конкретного вопроса. Важно чтобы привлечение населения к местному управлению происходило на постоянной и долгосрочной основе, и инициатива исходила от жильцов.

- **Соотношение активного и пассивного участия граждан**

В привлечении граждан к партнерскому управлению различают два основных подхода:

- 1) «сверху вниз» - концептуально ориентированный подход. В данном случае пассивное участие обозначает, что граждане привлекаются со стороны администрации, коммунальных предприятий для оглашения своего мнения.
- 2) «снизу вверх» - проектно-ориентированный подход, предполагающий активное участие. При этом граждане сами иницируют проект и информируют об этом органы власти. Чем больше возникает активных проектов, тем устойчивее и успешнее участие граждан в целом.

- **Готовность и способность к диалогу**

Конструктивный подход со стороны всех задействованных участников является важной предпосылкой для успеха гражданского участия. Прежде всего необходима открытость и заинтересованность в совместной выработке результатов и принятию согласованных решений, взаимное уважение вне зависимости от представляемой позиции по тому или иному вопросу. Участники процесса должны с самого начала согласовать правила совместной доверительной работы.

- **Ресурсы, четкая постановка целей и рамочных условий**

Для успешной реализации участия граждан в партнерском управлении необходимо достаточное финансирование и другие ресурсы. Следующим важным фактором является четкая постановка целей, задач и рамочных условий. Эта информация должна быть открытой и прозрачной для всех участников процесса, с целью избежания неоправданных ожиданий. К рамочным условиям относят предмет участия, временные рамки (начало и

⁵ (Критерии качества участия граждан. Сеть участия граждан, 2013)

⁶ (Герда Яспер, 2002) Стр. 48

конец процесса), способы работы, имеющиеся ресурсы и правовые основы. Установленные временные рамки в идеале должны ориентироваться на сроки принятия политических решений или согласований (разрешений). В оптимальном случае рамочные условия согласовываются между участниками процесса в самом его начале.

- **Диалог «на равных»**

Участие «на равных» условиях подразумевает, что неравновесие во влиянии между участниками процесса из-за наличия финансовых средств, ресурсов, информации, связей и т.д. будет постепенно устраняться. Важно также существование инициативного права, когда жильцы могут вносить свои предложения и даже сами инициировать определенные процессы.

- **Обязательность к исполнению и доверие участников диалога**

Важно избежать ситуаций, когда процесс участия граждан только инсценируется или используется для признания широкой общественностью решений, согласованных уже до начала процесса.

Процедура передачи результатов процесса участия граждан в систему принятия политических, экономических и общественных решений должна быть согласована между всеми участниками в самом начале.

Представители политики, органов власти или бизнеса, также как участники гражданского общества и жильцы обязуются признать совместно принятые решения, придерживаться согласованного порядка действий и нести ответственность за выработанные результаты.

Лица, принимающие окончательные решения, должны открыто информировать всех участников процесса и общественность о том, каким образом результаты будут учтены при реализации проекта. Если будут приняты решения, противоречащие результатам, выработанным с участием общественности, необходимо разъяснить причины.

С одной стороны, представители власти должны быть убеждены, что разделение компетенции принятия решений «на многие плечи» имеет свои преимущества. С другой стороны, граждане должны верить, что их участие и активность принесут пользу.

- **Основательная и компетентная организация процесса участия граждан**

Процессы участия граждан должны быть гибкими, индивидуальными и адаптированными к каждому конкретному случаю. Они должны сопровождаться координационной поддержкой. Задачи координатора должны быть всем известны и всеми признаны. Координатор является контактным лицом для всех участников, направляющий обсуждения к поставленной цели. Если процесс организован и сопровождается профессиональным модератором, как правило, это приводит к достижению поставленной цели. Особенно в конфликтных ситуациях нейтральный наблюдатель может подтолкнуть диалог между участниками. Важно выбрать подходящие для конкретной ситуации методы работы, информирования общественности и решения конфликтных вопросов.

- **Прозрачность, открытость принятия решений, доступность информации**

Важна прозрачность решений и целей отдельных участников и заинтересованных групп. Открытая информационная политика и обсуждение конфликтных ситуаций помогает как можно быстрее устранять недостатки в согласованности действий по причине различного восприятия и недопонимания.⁷

Актуальная информация должна быстро и доступно доноситься до всех участников процесса и широкой общественности. Сообщения в пресс-релизах и на интернет-страницах должны формулироваться при содействии всех участников процесса, чтобы обеспечить сбалансированность информационной работы. Если не вся информация является открытой и не может быть предоставлена общественности, необходимо разъяснить какая именно информация и на каком этапе не может быть опубликована.

⁷ (Герда Яспер, 2002) стр. 48

- **Возможность участия для всех**

Важно участие всех задействованных групп. Для этого необходим предварительный анализ участников процесса. Практика показывает, что некоторых участников трудно привлечь. Часто участие принимают только активные граждане с четко сформулированным мнением по тому или иному вопросу. Поэтому важно целенаправленно приглашать мало активные группы с тем, чтобы иметь возможность учесть различные мнения и требования. Различают три основные формы выбора участников: самовольная, случайная и целенаправленная выборка.

- Самовольная выборка используется в открытых процессах для всех заинтересованных лиц, которые сами записываются к участию. В этом случае возникает опасность, что будут преобладать представители образованных групп населения и/или располагающие свободным временем (например, пенсионеры, студенты). Опыт показывает, что в открытых процессах участия граждан, в основном, задействованы образованный средний класс и/или лица со свободным временем. При электронных формах участия через интернет доминирует молодёжь. Таким образом, это может привести к тому, что лица, которых больше всех касаются обсуждаемые вопросы, не будут представлены.
- Метод случайной выборки теоретически сокращает вероятность возникновения данной проблемы. Однако не дает гарантию, что все случайно избранные представители согласятся участвовать.
- В данном случае лучше комбинировать случайную выборку с целенаправленной, предусматривающей дополнительный отбор (например, по демографическим признакам: возраст, пол, образование и т.д.). Этот способ особенно часто используется при проведении «форума граждан». Также используется такая разновидность целенаправленной выборки, когда участники процесса, выступают не за свои интересы, а интересы непредставленных групп. Это, с одной стороны, предполагает высокую степень альтруизма, с другой - результаты обычно получаются высокого качества, так как избранные представители действуют как адвокаты, защищающие интересы клиентов.

Круг участников процесса зависит от того, проходило ли информирование через общедоступные источники (объявления, публикации) или спонтанно через «сарафанное радио», заранее или краткосрочно. Опыт показывает, что бюджеты для информационной работы, сопровождающей процесс, зачастую значительно занижены, что негативно влияет на результаты.

- **Учиться на накопленном опыте**

Формы участия граждан изменяются и развиваются. Для долгосрочного успеха важно учиться на пройденном опыте, осуществлять мониторинг процессов участия граждан, чтобы оценить успешность или при текущем процессе иметь возможность для оптимизации.

- **Функционирующая коммуникация и ее формы**

Важной основой для эффективного процесса участия населения является функционирующая коммуникация и взаимодействие между участниками. Устный обмен информацией, графическое изображение, тон общения все это и есть основы продуктивной коммуникации.⁸

Формы коммуникации оказывают непосредственное влияние на способ принятия решений:

- Высказывание интересов: Участники получают возможность выразить свои представления, пожелания и интересы, сравнить их с другими и в итоге изменить свое мнение. Это может происходить в малых группах, в форме вопросов-ответов и комбинироваться с докладами и подиумными дискуссиями. При использовании этой формы коммуникации цель принятия совместного решения не является основной. Большую роль играет образовательный процесс, расширение знаний.

⁸ (Герда Яспер, 2002) Стр. 48

- Переговоры: Оглашаются и обсуждаются различные интересы с тем, чтобы в итоге прийти к компромиссному решению. При этом модерирование конфликтных интересов стоит на первом плане.
- Обмен аргументами и обсуждение: В процессах, ориентированных на диалог и обсуждения в центре внимания стоит обмен индивидуальными пожеланиями, интересами и перспективами, с целью формирования коллективного мнения. Участники основательно взвешивают в своих дискуссиях различные позиции, определяют расхождения во мнениях и ищут новые убедительные идеи, способные объединить максимальное количество участников. При этом изначально важным является, заинтересованность всех участников в принятии общего решения и готовность к восприятию убедительных аргументов. Процессу совместного принятия решений должен предшествовать процесс обмена мнениями, совместного обучения и расширения профессионального кругозора.⁹

- **Степень влияния на принятие решений**

Различают следующие четыре уровня влияния общественности на принятие решений:

- Личная польза и повышение компетентности: даже если изначально известно, что процесс гражданского участия не окажет особого влияние на принятие политических решений, граждане могут извлечь для себя личную пользу в форме знаний, контактов и т.д.
- Влияние на общественность: процесс участия может инициировать и обогатить общественные дебаты, привлечь внимание широкой общественности к определенным темам. Через влияние на общественное мнение можно увеличить давление на лиц, принимающих решение.
- Консультации и заявления граждан: в данном случае консультационная функция процессов участия стоит на первом месте. Рекомендации, сформулированные гражданами, учитываются властями при принятии политических и административных решений.
- Совместное принятие решений: рекомендации граждан гарантированно включаются в процесс принятия политических решений, оказывают на него прямое влияние.

4. Трудности и проблемы привлечения местного сообщества к партнерскому управлению

- **Позитивные эффекты гражданских инициатив требуют времени**

Представители администраций зачастую должны сами позаботиться о мотивации граждан и гражданских инициативах к участию в местных процессах. С одной стороны, краткосрочно для них это означает больше затрат, осложнения и конфликты. С другой стороны, уже существует множество положительных примеров инициатив, разработанных совместно с населением в сфере городского планирования и развития.

- **Слишком высокие ожидания от гражданских инициатив – слишком мало терпения**

На практике часто прибегают к привлечению гражданских инициатив, когда напряженность между гражданами и/или политиками/администрацией достигла своего пика. Однако ни ресурсы (материальные, финансовые и другие), ни поставленные временные рамки не соответствуют проблеме. В результате изначально запрограммированы нереализация целей, разочарование участников. При этом политики и чиновники видят причины неудачи скорее в личностном составе гражданской инициативы, нежели в структурных проблемах.

⁹ (Критерии качества участия граждан. Сеть участия граждан, 2013)

- **Некомпетентное обращение с проблемами в коммуникации и взаимодействии**

Сложности в коммуникации и во взаимодействии гражданских инициатив имеют следующие истоки:

- *различный язык общения*: проектировщики аргументируют в основном технически, участники - скорее эмоционально, так как речь идет об их интересах
- *групповая динамика*: симпатия и антипатия возникают также из-за различных или меняющихся сфер интересов, как со стороны политиков и чиновников, так и со стороны гражданских представителей.

Знания о таких причинных взаимосвязях снимают груз с плеч участников. Проблемы в меньшей степени рассматриваются как личностные ошибки. В тоже время потребность в сопровождении гражданских инициатив остается, и прежде всего за счет привлечения профессионального «модератора».

- **Предотвращение тенденций институционализации**

Зачастую встречаются одни и те же люди, образующие при этом определенную прочную структуру, принимающую решения, которая идет в разрез креативным дискуссиям. Отчасти поддерживается лоббирование интересов определенных групп. Без четкого структурирования заседаний и выступлений некоторые участники могут преследовать исключительно личные интересы или заминать постоянную оборонительную позицию, которая будет отягощать работу группы.¹⁰

Участие граждан может потерпеть неудачу если:

- *отсутствует поддержка* со стороны лиц, принимающих решения, и они опасаются ограничения своей власти;
- *отсутствует реальная возможность внедрения* решений граждан, так как основные решения уже приняты или граждане слишком поздно были вовлечены в данный процесс;
- граждане не хотят принимать участие по причине *плохого опыта в прошлом*, или для них открыта другая возможность реализовать свои пожелания в жизнь;
- *социальное неравенство* между участниками в совместных дискуссиях и в конкретной реализации мероприятий.¹¹

Латвийские коллеги отмечают следующие барьеры для эффективного участия общественности:

- инертность общественности. В обществе бытует неверие, что его вмешательство может изменить ситуацию. Жители высказывают свою заинтересованность только в тех случаях, которые затрагивают только частные интересы (связанные с их собственностью или собственностью непосредственной близости);
- нехватка навыков и знаний у организаторов процесса участия общественности.¹²

Наиболее значимые документы местного планирования развития Латвии, которые определяют перспективу пространственного развития, допустимое применение и ограничения использования - Стратегия долгосрочного развития, Территориальное планирование, Программа развития, локальное и детальное планирование.

Поэтому планирование развития территории наиболее охватывают общественные интересы. В то же время пространственное планирование и строительство – это отрасли, где больше всего возникают разнообразные конфликты интересов между различными группами (гражданами, предприятиями, неправительственными организациями и т.д.).

В этом процессе нередко конфликтуют противоречивые права и интересы, поскольку, с одной стороны, есть собственники, которые хотят использовать своё имущество наиболее эффективным способом, но с другой стороны, есть права общества на благоприятную окружающую среду. Следовательно, для того, чтобы обеспечить интересы всех

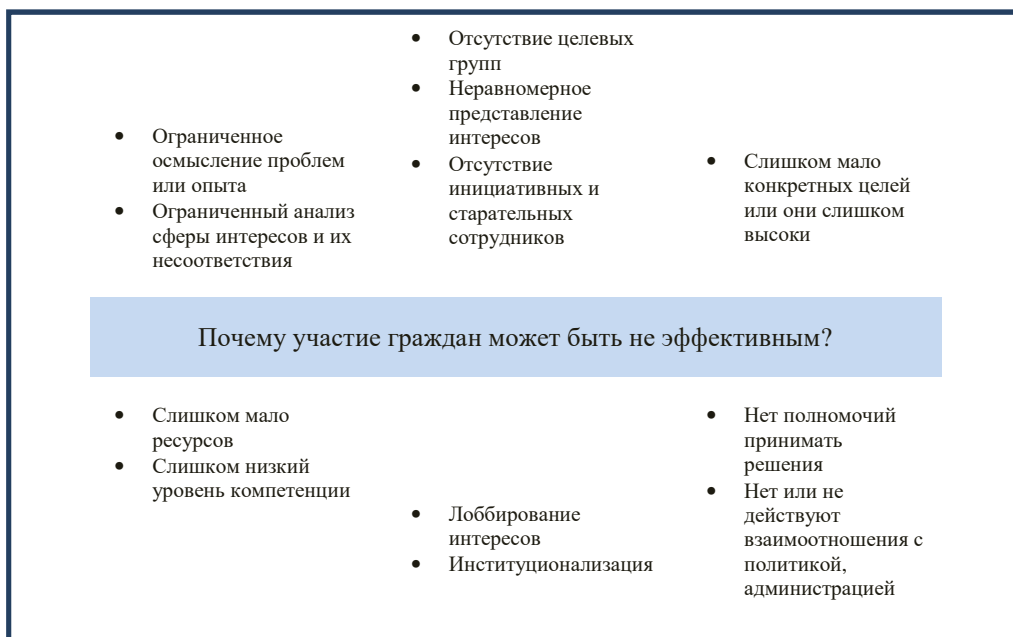
¹⁰ (Герда Яспер, 2002) Стр. 43

¹¹ (Патриция Нанц, 2012) Стр. 131

¹² (Исследование «Участие общественности в вопросах планирования и строительства, 2008)

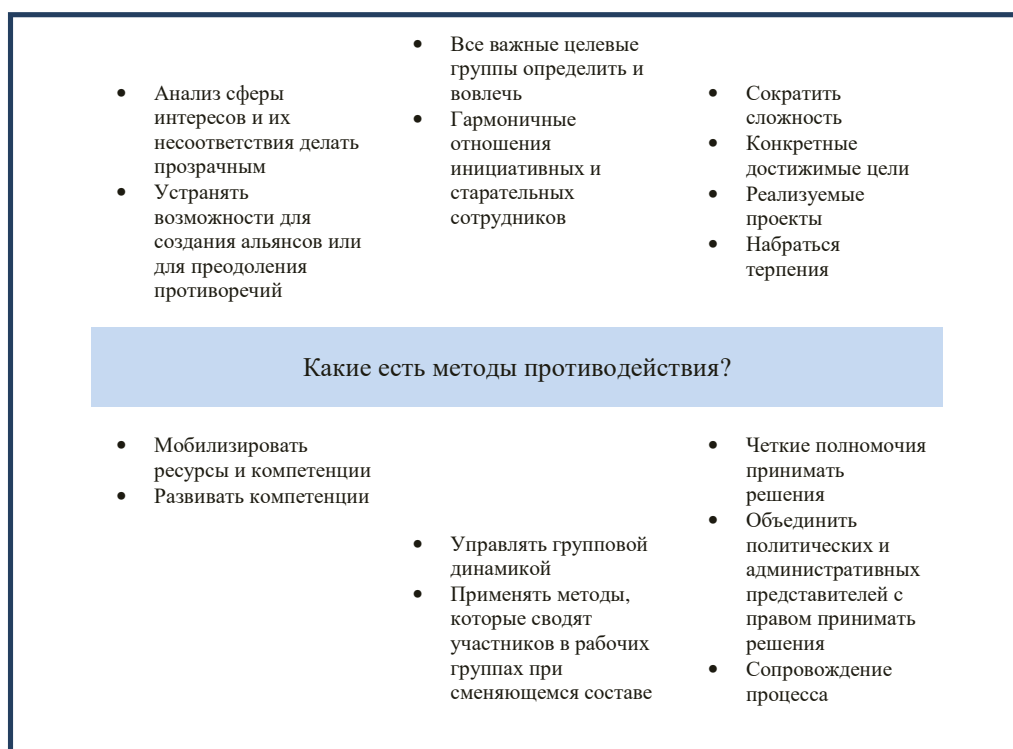
заинтересованных сторон в развитии территории, одной из важнейших задач в планирование процесса развития является - во многих случаях даже противостоящих, согласование интересов и мнений. Это возможно только при активном участии всех заинтересованных сторон в процессе планирования и принятия решений. Легитимизацию решений планирования обеспечивает эффективное участие общественности в процессе планирования развития и строительства. Но, чтобы процесс участия общественности не был формальным, необходима профессиональная и эффективная работа ответственных учреждений, а также желание общественности принимать участие и добиться того, чтобы его мнение было услышанным и понятым.¹³

Рис.1. Причины неэффективности участия граждан



¹³ (Методический материал "Координация интересов местной власти, жителей и предпринимателей – общественное обсуждение как инструмент", 2011)

Рис.2. Методы противодействия неэффективности процессов участия граждан



5. Опыт некоторых стран Европейского Союза в партнерском управлении: механизмы и формы участия

Широкое распространение во многих странах мира получила такая форма участия общественности в процессах развития территорий как **Местные повестки-21** (МП21 разработка и реализация стратегий устойчивого развития локальных территорий). В рамках Местных повесток-21 наиболее распространенной формой работы является формирование и деятельность тематических рабочих групп. Часто темами этих рабочих групп являются вопросы жилищно-коммунального обслуживания.

При этом, как отмечается в «Руководстве по Местной повестке-21» Совета европейских муниципалитетов и регионов, «жизненно важно, чтобы местные власти не доминировали в процессе МП21, а выступали только как инициаторы деятельности, стремящиеся вовлечь других и быть примером для других в своей деятельности». Через консультации и установление консенсуса интересы местные администрации учатся у граждан и локальных организаций и получают необходимую информацию для формулировки оптимальных стратегий.¹⁴

Германия

Анализ основных тенденций развития в Восточной Германии после 1989 года показывает, что в короткие сроки возникли различные формы прямого участия граждан в общественной жизни. Среди них:

- **Круглые столы** на всех политических и территориальных уровнях с целью решения комплексных (часто — конфликтных) общественных вопросов. Эта организационная

¹⁴ (Федеральное министерство окружающей среды, 1992), глава 28.3

форма дает возможность вести равноправный диалог между всеми участниками, который модерировается независимым ведущим;

- **Встречи независимых экспертов** по общественно важным темам;
- Многочисленные **гражданские инициативы: гражданские комитеты и объединения**, в которые входят жильцы, предприниматели с целью решения местных вопросов.

Одной из форм, способствующих повышению социальной активности жильцов и ответственности власти за руководство, является, к примеру, «**форум граждан**», идея которого возникла в 1970-ые года в Германии. Суть форума граждан – в возможности для представителей населения наравне с чиновниками, экспертами и политиками выбирать пути решения насущных вопросов. Из людей, желающих принять участие в гражданском форуме, методом случайной выборки формируется гражданское жюри, которое выслушивает выступления экспертов, знакомится с действующим законодательством и дополнительным аналитическим материалом по рассматриваемой проблеме. На основании полученной информации независимыми членами жюри принимается решение, отражающее, как правило, позицию большинства членов общества. Результаты форума публикуются, доводятся до сведения управляющих органов. Тем самым у власти появляется возможность узнать позицию общества по тем или иным вопросам и учесть это мнение в принятии дальнейших решений.

Вопросы, касающиеся всего населения города, обсуждаются на **городских форумах**. Цель такой практики заключается в обеспечении путем проведения публичных слушаний возможности широкого участия граждан в подготовке и принятии градостроительных решений при соблюдении социального баланса общественных и частных интересов в развитии города.

Например, в городе Нойруппин, форум созывается два раза в год. Приглашаются граждане и другие заинтересованные лица и обсуждаются актуальные вопросы городского развития. В результате обсуждений городского форума создаются рабочие группы: например, рабочая группа по разработке проектов, направленных на увеличение привлекательности центра города, или рабочая группа по развитию молодежной культуры. Согласованные проекты совместно реализуются при волонтерском участии представителей общественности и финансовой помощи администрации и государственных или европейских программ поддержки¹⁵.

Интересна также модель участия граждан «**ячейка планирования/рекомендации граждан**», разработанная социологом профессором Петером Динелем в рамках исследовательской деятельности об участии граждан в университете Вупперталь в 70-х годах. Модель заключается в создании группы «планирование», участники которой выбираются случайным способом. Группа «планирование» состоит из порядка 25 граждан. Перед участниками ставится задача/проблема, способ решения которой им необходимо будет найти в течение одной недели. На это время участники освобождаются от своих повседневных рабочих обязательств, но за потраченное время работы в группе предусмотрена компенсация. Для более эффективной работы группы «планирование» и охвата точек зрения большего круга участников, обсуждение поставленной задачи происходит в небольших подгруппах, до 5 человек, состав в которых постоянно меняется, и длится не менее одного часа. Таким образом над решением вопроса сразу работают несколько подгрупп параллельно. При необходимости участники могут прибегать к помощи экспертов во время работы. Ведущий осуществляет профессиональное сопровождение работы группы, организует и документирует процесс. Выработанные рекомендации собирают и обобщают в «рекомендации граждан» и передают в распоряжение соответствующей инстанции (заказчику) в качестве основы для обсуждения и возможно дальнейшей проработки.¹⁶ Прибегая к реализации данного метода исходят из того, что политические решения, базирующиеся на рекомендациях граждан, найдут большую

¹⁵ (Зеннер, 2013)

¹⁶ (Герда Яспер, 2002) Стр. 18

поддержку со стороны населения. Данный метод может быть широко применен для развития идей и формирования мнения в различных сферах, например: совместное проживание различных поколений, улучшение утилизации мусора или для сопровождения процесса территориального развития.¹⁷

Конкретным примером участия граждан являются **«представительства задействованных лиц»**. Они начали создаваться в Восточном Берлине с 1990 г. по инициативе районных администраций в связи с модернизацией больших городских кварталов с привлечением бюджетных средств. Законодательная необходимость создания таких структур регулируется в Строительном кодексе. С целью создания представительств администрация созывает собрания жильцов, на которых из присутствующих выбираются члены. В «представительства задействованных лиц» входят представители жильцов, собственников, малого и среднего бизнеса района. Члены «представительств задействованных лиц» активно привлекаются к процессу принятия важных решений о модернизации кварталов. За свою работу они получают небольшую денежную компенсацию затрат и могут использовать для своей работы некоторые административные ресурсы.

Следующим примером участия граждан ФРГ в решении местных, региональных и национальных проблем являются **местные и профессиональные советы**. Их задачи заключаются в консультировании районных администраций, планировании и сопровождении локальных мероприятий. Члены советов – эксперты, жильцы, депутаты муниципальных советов, представители других советов, собственники жилья и другие. Создание таких советов частично регулируется нормативными предписаниями. Так, советы созываются как представителями администрации, так и по инициативе граждан, на безвозмездной основе. Целесообразность работы таких советов обусловлена тем, что привлечение людей к решению конкретных вопросов, связанных с использованием финансовых средств, вызывает большую мотивацию и серьезное детальное обсуждение. В результате возникают проекты, пользующиеся большим признанием общественности. Так, например, в Берлине работает совет квартала «Мэркишес Фиртель» по реализации программы благоустройства района, повышению качества проживания и престижа района. В его состав входят 35 членов – жильцы, представители местных организаций и учреждений (объединения квартиросъемщиков, школ, церквей, торговли, спортивные и культурных клубов и т.д.).

Интересным инструментом для работы общественных советов является **мастерская будущего**. Суть этого метода заключается в развитии общих идей и разработке возможностей их практической реализации.

1) Фаза критики	В этой фазе происходит осмысление проблем и недостатков в одной конкретной области. Выявленные проблемы оценивают по приоритетности
2) Фаза идей и фантазий	Служит для представления предложений и пожеланий, как это может быть по-другому
3) Фаза реализации	В данной фазе речь, как правило, идет о том, чтобы найти пути и возможности, как эти идеи могут быть реализованы наилучшим способом. По возможности участники определяют конкретные договоренности для дальнейших действий («партнерство идей»)

Мастерская будущего реализуема без больших затрат. Для ее проведения достаточно одних выходных, а иногда и одного дня.

Важна, однако, хорошая подготовка, которая заключается в выборе подходящего помещения и обеспечении канцтоварными материалами. Рекомендуются также модерация данного процесса человеком, которому доверяют участники. Число участников не должно превышать 25 человек. Мастерская будущего в значительной степени ориентирована на

¹⁷ (Патриция Нанц, 2012) Стр. 43

практические действия и поэтому особенно подходит для групп, давно работающих вместе. Важно, чтобы это не было однократным мероприятием, а работало на постоянной основе.¹⁸

В Германии местные администрации содействуют и принимают участие в образовании и поддержке гражданских структур и инициатив с целью решения локальных жилищно-социальных проблем. Участие граждан стало, например, одним из принципов работы районной администрации Марцан в Берлине. Эта администрация занимается рассмотрением предложений от инициативных групп, проводит собрания для жильцов с целью информирования о планируемых строительных проектах. Раз в год происходит вручение приза гражданской активности. В районе Марцан жильцы привлекались к разработке концепций сноса, перепланировки домов, улучшения социальной инфраструктуры, создания велосипедных дорожек, детских и спортивных площадок и т.д. Здесь основаны **бюро по работе с населением** с целью консультирования жильцов, проведения собраний, организации праздников для жильцов. В их задачи входит обсуждение локальных проблем и популяризация коммунальных проектов по городскому развитию. Они обеспечивают обмен информацией, сопровождают и поддерживают мероприятия, способствующие диалогу между различными субъектами.

В социально проблемных районах создаются **бюро «менеджмент городского квартала»** для финансовой и организационной поддержки. Цель их работы заключается в развитии добрососедских отношений среди жильцов, формировании социально разнообразной структуры района, поддержке добровольной общественной деятельности, а также в содействии интеграции мигрантов. В таких районах проживает много безработных, мигрантов и населения с низким уровнем образования. Всего в Берлине существует около 35 таких бюро. Их бюджетное финансирование в 2016 составит порядка 23 миллионов евро, дополнительно оплачивается персонал.¹⁹ Офисы сотрудников администраций, работающих в них, находятся в городских кварталах, за которые они отвечают (около 50.000 жильцов). В круг их задач входит обеспечение коммуникации между гражданами, местными структурами и администрацией, поддержка самоорганизации жильцов и посредничество при возникновении проблем. Жильцы выносят свои предложения на совет квартала, которые обсуждаются в бюро по работе с населением, выбираются наиболее интересные проекты, впоследствии реализуемые при поддержке администрации района. В результате совместных акций образуются партнерские сети, вандализм и небрежное отношение к местам общего пользования, как правило, сокращаются.

Конкретным примером «менеджмента городского квартала» в Берлине является гражданская инициатива «**Хелене-Вайгель-Платц**», возникшая в следствии разрушения центрально расположенной площади Хелене-Вайгель, и деградации, находящегося на ней рынка и превращения его в «рынок дешевых товаров». В результате по инициативе председателя комитета экономики и недвижимости и была создана данная рабочая группа, в которой приняли участие 85-90%, работающих на рынке местных предпринимателей, представителей общественных заведений (например, библиотеки) и административных учреждений (культурных, строительных, образовательных и т.д.), архитектор площади и председатель местной некоммерческой организации Объединение Шпрингфуль. Цель инициативы – современное и привлекательное оформление площади. Каждые два месяца происходила координационная встреча гражданской инициативы с целью обсуждения текущего процесса перепланировки площади и принятия решений по ее оформлению, развитию рынка и активизации культурной жизни на площади.

В результате данной работы площадь стала выглядеть на много привлекательнее, рынок возвратил себе прежнюю репутацию рынка качественных и оригинальных товаров, культурная среда на площади активизирована.²⁰

¹⁸ (Герда Яспер, 2002) Стр. 24

¹⁹ (Флатау, 2015)

²⁰ (Герда Яспер, 2002) Стр. 35

Конференция под открытым небом: данный метод особенно хорошо подходит для проблем, решения которых требует креативного подхода. Соответственно атмосфера должна располагать к творчеству, нет заранее запланированных докладов или рабочих групп. Как правило конференция длится от двух до трех дней и хорошо подходит как для большого, так и для маленького круга участников. Конференция начинается с пленума, на котором оглашается тема и правила конференции. Затем участники иницируют и формируют небольшие рабочие группы. В таких группах они работают и распределяют свое рабочее время самостоятельно. Каждому человеку рекомендуется работать в одной из групп до тех пор, пока он может внести конструктивный вклад в решение вопроса. Все важные результаты каждой рабочей группы документируются и предлагаются в распоряжение всем участникам. Конференция под открытым небом может проводиться по разнообразным темам, как например: защита климата, городское развитие, совместное проживание в многокультурной среде. Инициаторами подобных конференций выступают предприятия, объединения, администрации, университеты, церкви. Проведение конференций под открытым небом подходит для сбора идей и предложений, на основе которых могут быть разработаны конкретные проекты и действия. По сути она также применима для переработки сложных проблем, решения которых на первый взгляд не представляется возможным.²¹ В Германии уже были проведены сотни подобных конференций. Например, в городе Нюрнберге «конференция под открытым небом» была посвящена развитию южной части города. 200 жителей, принявших участие в дискуссии, выработали предложения по энергосбережению в школах, созданию местного центра занятости и обучения, а также ресурсного центра пенсионеров.

«Гражданский бюджет» – способ разработки городского бюджета при участии граждан, когда практически все жители населенного пункта могут принять участие в разработке рекомендаций по распределению городских финансовых средств. Процесс делится на три этапа:

1) Информация	при помощи брошюр, интернета, приложений в газетах или пресс-конференций городской совет информирует граждан о планировании общего городского бюджета и его составных частей (например, поступления, расходы на библиотеки, бассейны, детские сады, уборку улиц, утилизацию отходов и др.)
2) Консультация	заинтересованные граждане могут высказывать свои предложения на открытых пленумах, гражданских форумах, расставлять приоритеты в вопросах экономии и инвестиционных мероприятий. Консультации могут также проходить в форме письменного или телефонного опроса.
3) Отчет	представители городской администрации представляют пожелания граждан с аргументацией, какие из них будут учтены, какие нет и почему. ²²

Проекты с детьми являются неотъемлемой частью процесса привлечения граждан к партнерскому городскому планированию. Это важно для того, чтобы юные граждане уже выросли с осознанием такой возможности и пониманием целесообразности участия в диалоге с органами власти. На самом низком уровне, в микрорайонах, с помощью социальных учреждений проводят опросы среди детей. Например, как должен выглядеть парк перед их домом, какую скульптуру там можно поставить. Вместе с детьми разрабатывают скульптуру и устанавливают ее на их глазах. Существуют примеры, когда в руки подростков отдают молодежные клубы. В итоге бюджетного недофинансирования молодежные клубы перешли из коммунального управления на обслуживание молодежных общественных организаций. При этом общественные организации прежде чем получить на обслуживание клуб должны были предоставить в местную администрацию бизнес-план по его дальнейшей эксплуатации. На сегодняшний день, например, в районе Берлина Марцан-Хеллерсдорф все молодежные клубы принадлежат общественным организациям.

²¹ (Патриция Нанц, 2012) Стр. 69

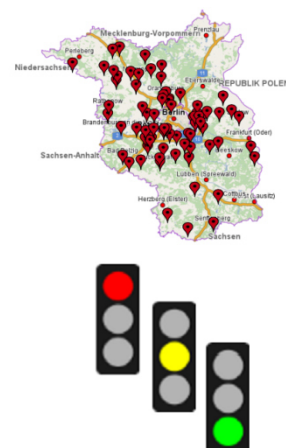
²² (Патриция Нанц, 2012) Стр. 45-46

Привлечение молодежи к принятию решений укрепляет их взаимосвязь с районом. Также с молодежью обсуждаются многие строительные изменения в районе.

Конфликтный менеджмент:

Почти 50 городов и поселков земли Бранденбург используют эту новую форму участия. Идея заключается в том, что граждане могут через специальную интернет-платформу подать жалобу и заявить в городскую администрацию о какой-то коммунальной проблеме. С помощью маркировки на карте можно отметить, где имеются проблемы с инфраструктурой. Это могут быть разного рода сообщения, от незаконной свалки до проблем с движением транспорта (сломанный светофор).

Администрация в свою очередь информирует всех пользователей этой платформы о ходе решения заявленных проблем. Светофорные символы информируют о стадии обработки. Красный свет обозначает, что сообщение о проблеме принято, желтый – период обработки, зеленый – вопрос решен²³.



Латвия

В Латвии участие общественности играет важную роль в любом процессе принятия решений, но особенно актуально участие общественности:

- в разработке документов планирование пространственного развития;
- в разработке планов по охране окружающей среды;
- в проведении оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической экологической оценке (СЭО);
- в общественном обсуждении строительного намерения.²⁴

На практике используются формальные и неформальные формы участия общественности в процессах планирования.

К формальным инструментам относятся общественное обсуждение территориального планирования, детального планирования, предложения развития или строительных планов, которые включают в себя определенные законодательными актами ряд мероприятий:

Информирование общественности. Информация публикуется в газетах и на сайте муниципалитета. Таким образом, общественность своевременно проинформирована об ожидаемых изменениях, в запланированных мероприятиях и имеет возможность выразить свою точку зрения, внести предложения и рекомендации.

Публичный показ документа территориального планирования или строительного намерения. Очень важно, чтобы материалы были доступны и в администрации, и в интернете. Они должны быть понятны, легко и четко воспринимаемы.

Собрания общественных обсуждений являются неотъемлемой частью процесса общественного обсуждения и непосредственно связаны с предложением развития и планирования и публичной демонстрацией материалов. Требования по организации собраний в рамках проектов планирования и развития предусмотрены почти во всём законодательстве Европейских стран. Для граждан участие в общественных собраниях является наилучшим способом, чтобы напрямую общаться и участвовать в процессе планирования путем выявления интересующих вопросов, высказывая возражения и

²³ (Маро, 2015)

²⁴ (Методический материал "Координация интересов местной власти, жителей и предпринимателей – общественное обсуждение как инструмент", 2011)

предложения, а также формируя своё мнение о вещах и явлениях. Это очень важный инструмент, чтобы обеспечить участие общества, потому что сразу показывается обратная связь. Тем не менее, результат зависит от того, насколько профессионально эти встречи подготовлены и проведены. Заявления населения с предложениями и возражениями - это неотъемлемый инструмент для обеспечения участия общественности, так как позволяет каждому человеку выразить свои предложения и возражения дистанционно, и в установленные сроки получить обоснованные ответы.

Анкетирование населения. Обеспечивает комплексные взгляды на будущее развитие территории.

Часто оказывается, что для достижения положительного исхода недостаточно использование формальных методов, имеющих строгие ограничения согласно нормативным предписаниям. Поэтому, чтобы обеспечить реальное и эффективное участия общественности в процессе планирования, на практике используются различные неформальные методы участия путем адаптации их к конкретному проекту и сочетая их с формальными методами.²⁵ Неформальными методами участия являются - мастерские, рабочие группы и т.д. В зарубежной и Латвийской практике используются различные формы сотрудничества - наиболее популярными являются форумы (круглые столы), модерация, медитация, инициативные группы граждан, местные партнерства, электронное участие. Также могут быть организованы инициативные группы граждан, которые создаются, чтобы активизировать народ к самопомощи и самоорганизации в реализации своих интересов в различных сферах жизни, начиная с улучшения парка или двора жилого дома и заканчивая безопасностью детей на улицах. Сотрудничество этих групп с местными органами власти и учреждениями, участвующими в процессе планирования, облегчает общение между участниками и показывает пути достижения интересов жителей, а также способствуют образованию групп интересов. Это даёт возможность оперативно передавать информацию, повышает уровень осведомленности о проблемах, способствует формированию рациональной аргументации и позволяет реализовать инициативу граждан.²⁶

Участие общественности Елгавы в разработке Стратегии долгосрочных развития и программы развития

Участие общественности было организовано в два этапа:

- 1) участие общественности в разработке 1-ой редакции новой программы развития и долгосрочной стратегии развития - выявление существующих проблем, их возможные решения и желаемое среднесрочное и долгосрочное развитие города;
- 2) общественное обсуждение 1-ой редакции разработанной программы развития и долгосрочной стратегии развития.

Этап 1: Участие общественности в разработке 1-ой редакции новой программы развития и долгосрочной стратегии развития.

В разработке Программы развития были организованы ряд мероприятий участия общественности – семинары, дискуссии фокус-групп, опросы и интервью, в которых жители и предприятия города Елгава имели возможность выразить свою точку зрения на текущую ситуацию в городе и желаемое развитие города в будущем.

Семинар предварительного планирования - были обсуждены вопросы о важнейших событиях, тенденциях развития и взаимосвязей города - какую Елгаву хотим видеть в 2020 году и что нужно сделать для достижения желаемого будущего. Полученная во время семинара информация была проанализирована на тематических семинарах.

Тематические семинары. Были организованы 7 тематических семинаров, охватывающих бизнес, туризм, образование и науку, культуру, спорт, социальную и медицинскую сферу,

²⁵ (Методический материал "Координация интересов местной власти, жителей и предпринимателей – общественное обсуждение как инструмент", 2011)

²⁶ (Методический материал "Координация интересов местной власти, жителей и предпринимателей – общественное обсуждение как инструмент", 2011)

доступ города, окружающая среда и коммунальное хозяйство. На семинарах были зарегистрированы 211 участников, что свидетельствует о высоком уровне городской общественной деятельности. В результате сотрудничества граждан, предприятий, местных специалистов и экспертов отраслей, были установлены сильные и слабые стороны города, возможности развития, потребности и приоритетные задачи в среднесрочном и долгосрочном развитии.

Фокус-группы населения. Были проведены три фокус-групповые дискуссии - две с жителями (латышскими и русскими), одна - с молодыми людьми в формате идей. В фокусных группах приняли участие 55 елгавчан. Жители и молодые люди обсуждали текущее развитие города и проблемы, предложили видение и проектные идеи для развития города в перспективе.

Опрос предпринимателей и интервью. Были опрошены важнейшие производственные предприниматели и также крупные работодатели в других отраслях Елгавы. Были получены ответы от 64 предпринимателей. В дополнение к опросу было проведено 12 углубленных интервью с предпринимателями. В результате интервью и опросов получена информация о преимуществах и недостатках бизнеса в Елгаве, о мотивации начать бизнес в Елгаве, а также планах развития бизнеса и необходимой поддержке в будущем.

Семинар сценарий. В этом семинаре участвовало руководство Елгавской думы, другие муниципальные департаменты, представители Латвийского сельскохозяйственного университета и других заинтересованных сторон, в общей сложности 35 участников. Основываясь на информации предыдущих дискуссионных семинаров, были установлены сильные и слабые стороны города, а также тенденции развития, факторы, оказывающие влияние на развитии (в том числе критические) и выбраны нужные сценарии развития Елгавы.

Этап 2: Общественное обсуждение 1-ой редакции Программы развития и обновленной долгосрочной стратегии развития.

Документы были переданы на общественное обсуждение, которое длилось шесть недель. Граждане имели возможность выразить своё мнение по стратегическим положениям и планируемым инвестиционным проектам на период с 2014 по 2020-й годы. Во время общественного обсуждения документов планирования граждане могли подать свои предложения по почте, электронной почте или заполнив анкету предложений в местах расположения распечатанных документов планирования (местное самоуправление, библиотеках и т.д.), а также выразить их в публичной дискуссии. В общественном обсуждении приняли участие 52 человека, в том числе представители местных органов власти.

Дополнительные встречи были организованы с представителями прилегающих муниципалитетов и регионов, в целях уточнения сотрудничества в разрезе функциональных связей.

Польша

Опытом Польши в партнерском управлении городским хозяйством на примере маленького города Тихи (с одиннадцатью тысячами жителей и самой известной польской пивоварней Тиски) поделилась польская ассоциация городов-побратимов. На вопросы Петры Вермке, эксперт проекта из Берлина, ответила член ассоциации и преподаватель в одном из лицеев города.

Петра Вермке: "Рута, расскажите, пожалуйста, существуют ли в городе Тихи возможности для граждан принимать участие в городском планировании, влиять на решения местной администрации, например, если необходимо оформить какое-то место в городе или построить клуб для молодежи? Принимали ли вы участие в подобных процессах?"

Рута: "У нас граждане могут участвовать в городском планировании через **бюро местных инициатив**. Предложения иногда поступают от управления по делам граждан, иногда от самих граждан / местных инициатив. Поданные в службу предложения дискутируются и конкретизируются. Инициаторы идеи (например, школа) должны подготовить обоснование, почему их инициатива важна и необходима для данного района города, какую пользу и кому

она принесет и т.д. На основании этого совместными усилиями в управлении по делам граждан разрабатывается концепция по реализации инициативы. Если, например, мы хотим что-то изменить, построить возле школы, мы привлекаем к участию жильцов соседних домов, так как с их согласия у нас намного выше шансы получить финансовую поддержку администрации на реализацию проекта."

Бюро местных инициатив существуют во многих польских городах. Спектр их деятельности довольно широкий и зависит от активности местного населения.



"Biuro Inicjatyw Lokalnych" (<http://cil.org.pl/>): центр развития местных инициатив является некоммерческой организацией, основной целью которого является поддержка и содействие социальной активности.

Во многих польских городах мэрия направляет и координирует процессы участия граждан. Местному сообществу предоставляются следующие возможности:

- делиться своим мнением или высказывать недовольство;
- получить ответ на поставленные вопросы;
- выбрать из предложенных вариантов способы решения проблемы.

Результаты участия анализируются мэром города, после чего он обязан составить протокол. Протокол с результатами затем должен быть представлен городскому собранию депутатов во время следующих заседаний.

С 2010 года в городе Губин на границе с Германией граждане приняли участие в рассмотрении следующих тем:

- ликвидация поселения как управленческой единицы города. Приняло участие 75% жителей города Губин;
- разбивка города на избирательные районы и определение их границ, нумерация и число депутатов в одном избирательном районе, а также разбивка города на постоянные избирательные округа и определение их границ, нумерация;
- долгосрочный план развития и модернизации установок для обеспечения водоснабжением и отвода сточных вод на 2015–2019 годы;
- изменение названия района Кросно Одрзански на «Кросниенско-Губински».

Кроме того, каждый год происходит участие граждан по программе о совместном сотрудничестве с различными видами общественных организаций.²⁷

Нидерланды

Нидерланды характеризуются большим количеством мигрантов, а также огромным и успешным стремлением мигрантов принимать участие в общественной жизни. Приведем пример одного социального центра в Амстердаме, который располагается в районе с низким социальным уровнем, особенно среди мигрантов. В этом центре предлагают разные

²⁷ (Мапо, 2015)

возможности изучения голландского языка, дают консультации и, как первый шаг участия в общественной жизни, мигрантов призывают к участию в голосовании за проекты центра, его окружающей территории и строительные проекты микрорайона. В результате мигранты получают возможность полноценно участвовать в процессах местного планирования. Это является лучшей возможностью для укрепления их связи с жилым районом, домом и имеет большое социальное значение.

Эстония

В Эстонии муниципалитеты не реже одного раза в год должны дать информацию обществу о всех намеченных детальных планах. Инициировав разработку детального плана, публикуется сообщение и информируются владельцы, находящиеся на затронутой территории. Закон Планирования предусматривает, что в разработку детального плана должны быть вовлечены не только землевладельцы, но и владельцы сетей инженерного обеспечения и управляющие объектами, расположенными на причастной территории. В законодательных актах указаны правила организации общественных обсуждений и подачи материала, на практике готовятся настенные диаграммы, модели. Общественные обсуждения длятся минимум 2 недели. В случаях, предусмотренных законом, проводится как минимум одна общественная встреча.

Дания

В Дании важную роль играет процесс общественного обсуждения, во время которого выбирается оптимальное решение и достигается согласование интересов. От предложения локального плана до его утверждения, самоуправление обеспечивает, по меньшей мере, 8 недель для общественного обсуждения. В течение этого периода, у национальной власти есть право вето, если предложение локального плана противоречит национальным интересам. После утверждения локального плана муниципалитет должно его опубликовать, включив в национальную систему планирования. Самоуправление публикуют на своих сайтах все локальные планы.

6. Выводы и рекомендации: каким образом рассмотренный опыт может быть использован в Беларуси

Разработка и правовое закрепление аналогичных механизмов участия населения в решении вопросов, связанных с развитием территорий, жилищно-коммунальным управлением, требует незамедлительного воплощения в жизнь в Беларуси.

Необходимо создавать условия для того, чтобы люди могли высказывать свое мнение. Такой подход обогатит процесс знаниями и ресурсами, обеспечит поддержку и активное участие заинтересованных лиц на всех этапах, начиная с долгосрочного планирования и заканчивая претворением в жизнь модели устойчивого развития. Люди имеют право участвовать в принятии решений, которые затрагивают их жизнь.

Белорусское общество должно пройти такой же обучающий процесс, как и западно-европейские страны. Он заключается в осознание того, что предложения и идеи граждан необходимо воспринимать всерьез. Даже самые смешные фантазеры часто являются очень ценными помощниками с хорошими идеями. Центральным аспектом в налаживании долгосрочного устойчивого сотрудничества между участниками диалога является широкая демонстрация и освящение положительных примеров и успешно реализованных проектов. Важным также является существование надежных механизмов обратной связи, таких, например, как менеджмент обработки предложений, когда точно и прозрачно

отрегулированы сроки ответа на заявки граждан, или механизмов, регламентирующих порядок организации и проведения собраний / встреч граждан. Тогда граждане начинают серьезно относиться к предложениям местных администраций, что ведет к развитию равноправного диалога.

В процессе развития взаимоотношений между участниками важно обеспечить постепенный переход от низших уровней участия (распространение и получение информации) через средние (обсуждение) к высшим (привлечение и партнерство). Процесс диалога должен быть хорошо спланирован и интегрирован в процесс принятия решений.

Возможности местного самоуправления в решении городских проблем могут быть значительно расширены посредством механизмов социального партнерства власти и населения. Для того, чтобы эти механизмы работали, необходимы финансовые рычаги, которые бы стимулировали население вкладывать реальные усилия, а также софинансировать осуществление практических мер по повышению благосостояния. Принцип софинансирования имеет как минимум три преимущества. С одной стороны, он позволяет муниципалитету мобилизовать дополнительные ресурсы на осуществление социально значимых мероприятий. С другой стороны, участие граждан в финансировании возможно только в случае, если задачи мероприятий совпадают с приоритетами населения, и таким образом бюджетная доля софинансирования расходуется на реальные социальные приоритеты местного сообщества. Кроме того, возникает реальная заинтересованность населения в осуществлении общественного контроля за расходованием местных ресурсов.²⁸

Работа с жильцами, активное и постоянное участие граждан в развитии местных стратегий и реализации проектов безусловно требует значительных затрат, профессиональной подготовки, времени и терпения. Необходимо учитывать сложности, возникающие при разъяснении технических аспектов, стараться доступно изложить преимущества планируемых проектов, разбудить интерес среди населения. Однако, как подчеркивают европейские эксперты, эти затраты и усилия оправданы, так как в результате укрепляется связь жильцов со своим районом и вносится вклад в локальное устойчивое развитие.

За счёт взаимодействия с общественными организациями нагрузка на местные органы власти снижается. Разумеется, это создаёт необходимые возможности для урегулирования возникающих проблем и исключает действия граждан по сценарию «жалобы в органы власти», как это и практикуется в Беларуси.

Приоритетные направления деятельности по вопросам развития диалога в области жилищной политики для законодательной и исполнительной органов государственной и местной власти²⁹:

- Закрепить в нормативных актах возможность участия граждан в жилищных реформах на местном уровне, государственной поддержки жилищных общественных инициатив, развития общественного самоуправления и механизмов общественного контроля;
- Инициировать создание при Советах или исполкомах Общественных координационных советов (или других консультационных и совещательных органов) по вопросам городского развития с участием представителей общественных организаций, товариществ собственников, ЖСК, научных учреждений и университетов, бизнеса;
- Обеспечить (совместно с общественными структурами) регулярную организацию и проведение публичных дискуссий, постоянное функционирование «горячих линий», общественных приемных по вопросам городского развития.

Организация градостроительных решений с применением установленных градостроительным кодексом процедур общественного участия обеспечивает:

²⁸ (Фонд "Институт экономики города", 2008)

²⁹ (Проект "Жилищные реформы с участием населения", 2009-2010)

- принятие решений, отвечающих истинным потребностям населения, общественности, согласованных с государственными интересами, интересами стратегического развития города и способствующих стимулированию роста экономики города;
- снижение уровня правовой неопределенности и потенциальной конфликтности интересов («нежелательные объекты» уже не могут появиться неожиданно), уменьшаются риски для инвесторов-застройщиков; повышается уровень компетентного участия граждан в принятии решений;
- возможность жителям отстаивать свои интересы, участвуя в публичных слушаниях по поводу намечаемого строительства.³⁰

Активное взаимодействие местной власти с жильцами, с одной стороны, обеспечивает обратную связь администрации с населением, укрепляет связь жильцов со своим районом, и с другой – позволяет оперативно реагировать на желания и потребности людей, снижая тем самым социальную напряженность в обществе. Таким образом, расширение участия граждан в решениях политиков и администраций должно приветствоваться «сверху», а инициатива должна исходить «снизу».

Вовлечение местными властями и хозяйственными государственными структурами местного общественного потенциала в решение городских проблем позволит повысить уровень жилищно-коммунального обслуживания населения. Диалог власти и общественных организаций, установление деловых контактов для решения общих вопросов создадут условия для расширения ресурсного «поля» деятельности государственных организаций в области управления городским хозяйством.

Апробация и распространение различных форм участия граждан в городском управлении (например, использование опыта европейских стран) позволит избежать повторения возможных ошибок.

³⁰ (Фонд "Институт экономики города", 2008)

7. Список литературы

- Аалтонен, С., & Креуц, Э. (2009). *От информирования к вовлечению. Руководство по вовлечению заинтересованных сторон для местных органов власти*. Финляндия: Комиссия по охране окружающей среды Союза Балтийских городов (UBC EnvCom).
- Герда Яспер, М. Р. (2002). *Исследование. Участие и вовлеченность населения - исходная точка во взаимодействии инициатив и политики/ управления*. Берлин.
- Зеннер, К. (24. 01 2013). Презентация "Участие граждан в рамках интегрированного городского развития".
- Исследование «Участие общественности в вопросах планирования и строительства. (2008).
- Критерии качества участия граждан. Сеть участия граждан. (02.2013). www.netzwerk-buergerbeteiligung.de. http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitätskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf
- Круглый стол. Путеводитель - гражданское общество. (04.11.2009). www.buergergesellschaft.de. <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/konflikte-bearbeiten-standpunkte-integrieren/runder-tisch/106170> (перевод с немецкого языка)
- Ломпшэр, К. (2004). *Демократическое управление и участие граждан на примере Берлина. (перевод с немецкого языка)*. Берлин.
- Маро, Ф. (2015). Презентация "Опыт города Губен в партнерском управлении городским хозяйством".
- Маро, Ф. (2015). Записка.
- Методический материал "Координация интересов местной власти, жителей и предпринимателей – общественное обсуждение как инструмент". (2011). Рига.
- Патриция Нанц, М. Ф. (2012). *Пособие по участию граждан. Механизмы и участники, шансы и барьеры (перевод с немецкого языка)*. Бонн.
- Проект "Жилищные реформы с участием населения". (2009-2010). *Концепция диалога и взаимодействия исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления, общественными организациями, товариществами собственников и их ассоциациями в области жилищной политики на местном уровне*.
- Сиваграков, О. (2010). *Жилищные реформы с участием населения: выводы и рекомендации*.
- Федеральное министерство окружающей среды, о. п. (1992). *Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Документы. Программа 21*. Рио-де-Жанейро.
- Флатау, С. (31. 10 2015). Больше денег для четырех горячих точек города. *Берлинер Morgenpost*.
- Фонд "Институт экономики города". (2008). *Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления*. Москва.