

# Формы общественного участия в принятии решений

*А.С.Карпов*

*Директор Центра экспертиз ЭКОМ*

## Оглавление

|  |    |
|--|----|
| Зачем необходимо общественное участие? .....   | 3  |
| Требования законодательства по организации общественного участия .....                 | 3  |
| Российское законодательство по вопросам общественного участия.....                     | 3  |
| Теория и методы организации общественного участия .....                                | 7  |
| Основные термины и понятия в сфере общественного участия .....                         | 7  |
| Уровни и формы общественного участия.....  | 14 |
| Принципы и правила организации общественного участия.....                              | 22 |
| Планирование кампаний общественного участия .....                                      | 30 |
| Методы выявления заинтересованной общественности.....                                  | 36 |
| Технологии информирования .....  | 39 |
| Технологии организации консультаций по поводу проекта документа<br>(решения).....      | 44 |
| Общественный контроль .....  | 49 |
| Об общественном контроле и общественном участии в сборниках<br>Минэкономразвития ..... | 52 |
| Перечень источников и рекомендуемой литературы.....                                    | 57 |
| Руководства по организации общественного участия.....                                  | 57 |
| Цитируемые публикации: .....   | 60 |
| Федеральное и международное законодательство: .....                                    | 61 |
| Политики, стандарты и руководства международных финансирующих<br>институтов:.....      | 62 |
| Контрольные вопросы для самопроверки .....   | 63 |
| Термины и определения: .....   | 64 |

## ***Зачем необходимо общественное участие?***

Под общественным участием здесь и далее понимается участие людей, не наделённых властными полномочиями, в подготовке и принятии решений органами государственной власти, местного самоуправления и компаниями по тем вопросам, которые непосредственно затрагивают интересы этих людей<sup>1</sup>.

Основной целью вовлечения общественности в процессы принятия государственных и корпоративных решений является **повышение качества и эффективности** процессов государственного (корпоративного) управления. Под «эффективностью» понимается, с одной стороны, снижение затрат на поиск оптимального решения сложных управленческих проблем, которые затрагивают интересы значительного числа граждан и хозяйствующих субъектов, а с другой – подготовка такого решения, которое в максимальной степени учитывает интересы всех затрагиваемых сторон.

## ***Требования законодательства по организации общественного участия***

### **Российское законодательство по вопросам общественного участия**

Несмотря на достаточно развитую систему конституционных прав, в российском законодательстве отсутствует единый закон (кодекс) «о непосредственном участии граждан в управлении делами государства», аналогичный закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исключением являются Градостроительный Кодекс, законы об охране окружающей среды и об экологической экспертизе, а также некоторые другие.

Гораздо лучше развита соответствующая часть муниципального права. В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления посвящена глава 5.

Поиск всех необходимых норм, которыми должны руководствоваться

---

<sup>1</sup> Термины «общественное участие» и «вовлечение общественности» синонимичны. «Решения» означают как решения, касающиеся проектной деятельности – проекты строительства, освоения природных ресурсов, расходования бюджетных средств, работы с людьми, производства культурных ценностей и др., так и проекты нормативных актов, политик. Более подробно все определения раскрыты в разделе «Основные термины и понятия в сфере общественного участия».

государственный орган, орган местного самоуправления или инициатор деятельности в каждом конкретном случае, является непростой задачей. Нормы, устанавливающие требования к общественному участию, рассеяны в федеральном законодательстве. Их следует искать в Земельном, Градостроительном Кодексах, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об экологической экспертизе» и др., в законодательстве регионов, а также в нормативно-правовых актах органов местного самоуправления. Разобраться в этом вопросе поможет карта правового поля общественного участия (рис. 1).

Вопросы доступа к информации регулируются следующими законами<sup>2</sup>:

- Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления
- О порядке рассмотрения обращений граждан РФ

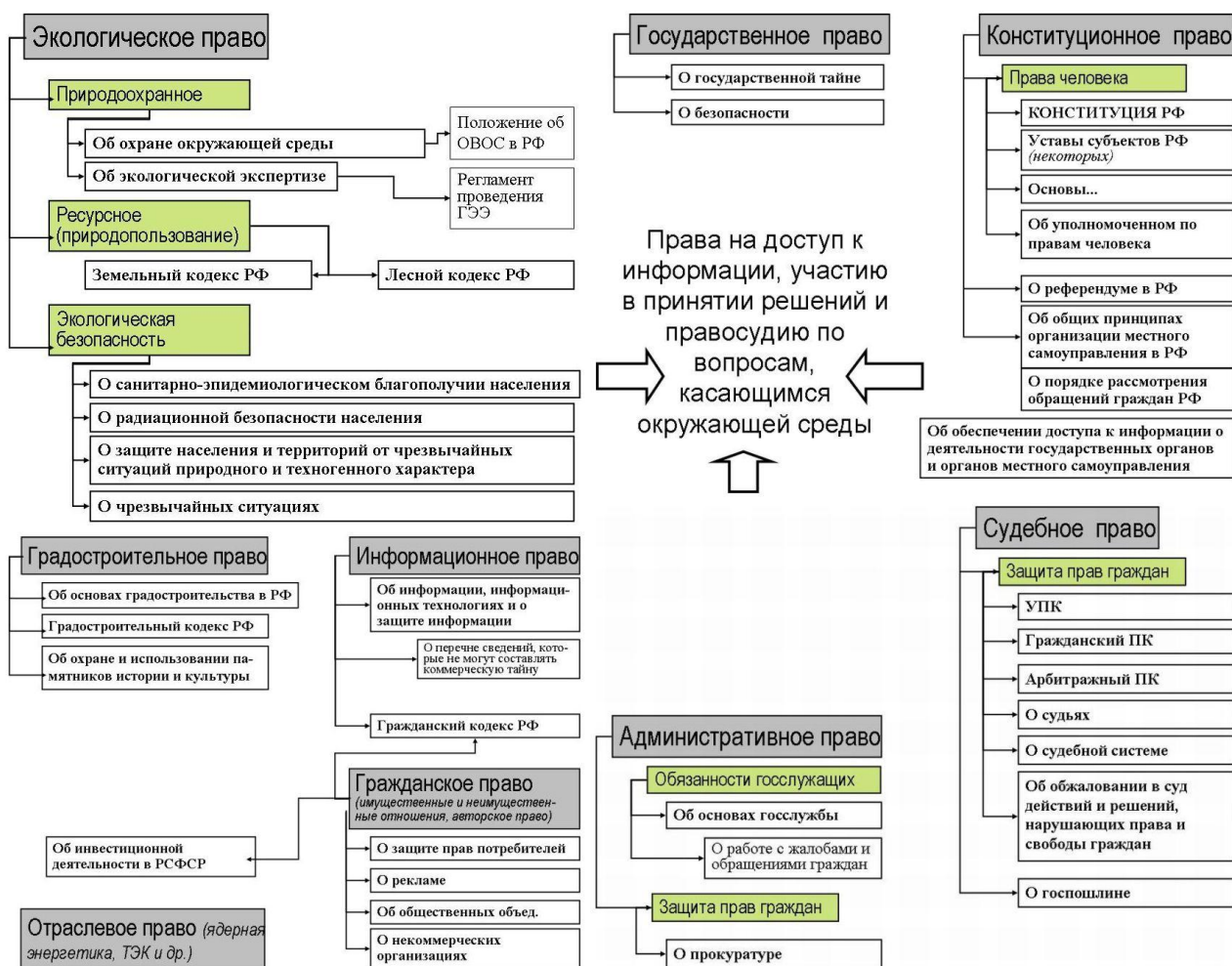
а также подзаконными актами, в частности «О работе с жалобами и обращениями граждан» и административными регламентами органов исполнительной власти.

Дополнительные требования устанавливаются законодательством в сфере экологической безопасности населения. Существенную роль также играет законодательство о государственной тайне и Гражданский Кодекс РФ.

Вопросы, которые требуют обязательного участия общественности, перечислены в Земельном Кодексе (предоставление земельных участков, перевод земель из одной категории в другую), Градостроительном Кодексе (рассмотрение проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки), Лесном Кодексе, в федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе». Следует также помнить, что любые вопросы, отнесённые к полномочиям местного самоуправления, могут решаться населением непосредственно – в том случае, если это предусмотрено Уставом муниципального образования или его нормативными актами. Перечень вопросов местного самоуправления установлен законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

---

<sup>2</sup> Для облегчения восприятия материала реквизиты правовых актов не приводятся, поскольку полные ссылки на них имеются в списке литературы.



**Рис. 1.** Соотношение законодательства различных отраслей права, регулирующих общественное участие (по состоянию на 2011 год).

Аналогично, вопросы, отнесённые действующим законодательством к компетенции субъектов РФ, могут быть вынесены на референдум в соответствии с федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. В принципе, Уставами субъектов Российской Федерации или региональными законами могут быть установлены специальные требования о проведении консультаций с общественностью по вопросам, отнесённым к предметам ведения субъектов Российской Федерации. В частности, в уставах некоторых субъектов Российской Федерации закреплено право народной законотворческой инициативы или законотворческой инициативы общественных объединений, профсоюзов, организаций коренных малочисленных народов. Поэтому, приступая к работе в новом регионе или сталкиваясь с новым типом проектов, необходимо изучить соответствующее законодательство.

Формы участия населения в обсуждении вопросов местного значения установлены

<sup>3</sup> В этом законе также содержится закрытый перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум.

законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Перечень включает, кроме местного референдума и выборов, инициативу по отзыву депутата или выборного должностного лица местного самоуправления, народную правотворческую инициативу, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан, опросы граждан. Перечень является открытым, т.е., органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные формы в соответствии со спецификой территории и потребностями общества.

Конкретные регламенты процедур слушаний, сходов, конференций или опросов граждан устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно. Во многих муниципальных образованиях они вообще не установлены, что создаёт наибольшие трудности при попытке выполнить требования закона или реализовать политику социальной ответственности компании-инициатора проекта. В других – это могут быть временные положения с неясной сферой действия. Однако в некоторых случаях требования к процедурам жёстко заданы федеральным законодательством, в частности, Градостроительным Кодексом и, для соответствующих целей - Положением об ОВОС в Российской Федерации.

Специальными формами общественного участия в принятии экологических решений являются общественная экологическая экспертиза (закон «Об экологической экспертизе»), общественный экологический контроль (закон «Об охране окружающей среды») и общественный земельный контроль (Земельный Кодекс РФ). Регламенты общественной экологической экспертизы утверждаются организациями, которые их проводят. Положение об общественном экологическом контроле до сих пор отсутствует, поэтому данная норма закона практически не работает. Муниципальный или общественный земельный контроль может осуществляться в отношении земельных и лесных участков. Положения о земельном контроле также пока не разработаны в большинстве регионов.

Остальные законы и нормативные акты, указанные на схеме (рис. 1) имеют значение в связи с различными аспектами реализации и защиты прав граждан на доступ к информации и участию.

# **Теория и методы организации общественного участия**

## **Основные термины и понятия в сфере общественного участия**

Определения, приведённые в данном разделе, формируют профессиональный язык, который может отличаться от бытового понимания тех или иных терминов.

**Общественное участие** – это непрерывный процесс взаимодействия (общения) между организацией (учреждением), ответственным за *принятие решения*, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения, а также между гражданами и теми государственными органами, которые регулируют данный вид деятельности.

Этот процесс общения должен быть специально организован, так, чтобы:

- Общественность была полностью информирована о стадии разработки проекта и о возможностях участия
- Осуществлялся активный сбор мнений граждан, оценивалось их восприятие проекта, их предпочтения в отношении любых альтернатив, касающихся проекта
- Общественность понимала механизмы исследования проблем и принятия решений

Таким образом, для более полного понимания сущности этого процесса, нам следует подчеркнуть, что «участие» – это коммуникационный процесс, который подчиняется всем закономерностям организации сетевых коммуникаций «от многих многим». В свою очередь, термин **«принятие решения»** понимается как **процесс рационального или иррационального выбора альтернатив, имеющий целью достижение осознаваемого результата** и включающий следующие этапы:

- Ситуационный анализ
- Идентификация проблемы и постановка цели
- Поиск необходимой информации
- Формирование альтернатив
- Формирование критериев для оценки альтернатив
- Проведение оценки
- Выбор наилучшей альтернативы
- Разработка критериев (индикаторов) для мониторинга

- Внедрение (исполнение)
- Мониторинг исполнения
- Оценка результата

Для наглядности этот процесс можно проиллюстрировать схемой (рис. 2), на которой последовательные этапы сгруппированы в более крупные блоки.

Принятие решений всегда является многосторонним процессом, что делает коммуникации особенно сложными. Основные действующие лица перечислены ниже:

**Инициатор намечаемой деятельности** – одно или несколько физических или юридических лиц.

**Заказчик** – юридическое или физическое лицо, выступающее от имени инициаторов деятельности, ответственное за подготовку документации и контакты со всеми заинтересованными ведомствами, организациями и частными лицами<sup>4</sup>.

**Исполнитель** – физическое или юридическое лицо, которому Заказчик поручает выполнить тот или иной вид работ, в т.ч. – экологическое обоснование или оценку воздействия на окружающую среду. Включает субподрядчиков, а также других лиц, связанных с инициатором или заказчиком прямыми или косвенными финансовыми отношениями.

**Компетентные власти** – государственные органы, принимающие решения по данному вопросу в силу своих полномочий и обязанностей: администрация территории, органы государственного надзора и контроля.

**Независимые консультанты** – эксперты, консультирующие власти на платной основе.

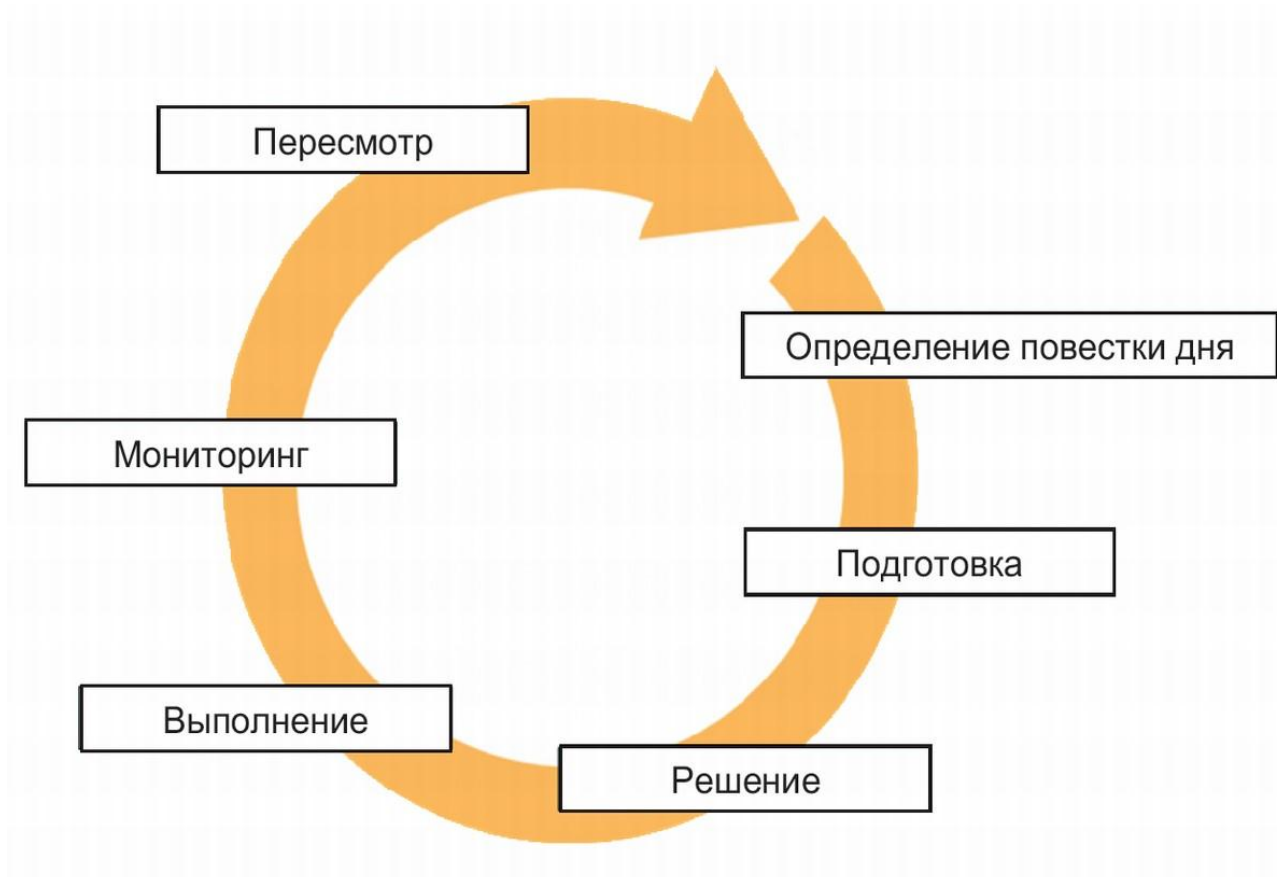
**Депутаты всех уровней** – избранные в установленном порядке представители населения.

**Общественность.**

---

<sup>4</sup> Как правило, именно заказчик устанавливается в качестве лица, ответственного за предоставление документации по проекту общественности, представление проекта на общественных слушаниях и на других мероприятиях.





**Рис. 2.** Схема выработки управленческих решений и политик<sup>5</sup>.

В различных ситуациях депутатов либо объединяют с общественностью – как представителей населения, либо рассматривают как отдельную группу (политики). Все остальные перечисленные действующие лица (кроме депутатов и общественности) общественностью не являются.

Ключевая группа в этом процессе (с точки зрения изучаемого предмета) – это общественность. Однако единого подхода к тому, как определять понятие «общественность» и, соответственно, как понимать «общественное участие», не существует. Для того, чтобы объяснить разнообразие взглядов, мы условно выделили «социологический», «правовой» и «прагматический» подходы, которые объяснены ниже.

Социологи склонны определять «общественность» через составляющие её социальные группы и проявления заметной активности в публичном пространстве. «Участие» понимается как проявление социальной активности. Иногда «общественность» рассматривается как носитель (выразитель) некоторых идей – общественного мнения. При этом часто делается акцент на массовость («трое – ещё не общественность»).

Для такого (социологического) подхода характерно использование различных

<sup>5</sup> Источник: Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. 2009. [http://ecom.su/library\\_democr/index.php?id=1420](http://ecom.su/library_democr/index.php?id=1420)

классификаций, обобщающих людей по социально-демографическим признакам<sup>6</sup>: «пенсионеры», «молодёжь», «пастухи и доярки», «учителя» и пр. – вне связи с конкретным обсуждаемым проектом. Это объясняется тем, что социально-демографические классификации удобны для количественных методов (опросов, фокус-групп и др.). **Удобство для исследователя часто выдаётся за реальную социальную структуру общества:** предполагается, что у всех «пенсионеров» или «учителей» должно быть одинаковое «мнение», обусловленное их социальным статусом, возрастом или профессией. На самом деле это не так. Позиция человека по отношению к конкретному проекту определяется множеством факторов, важнейшим из которых является влияние проекта на его интересы, а социально-демографические характеристики относятся к разряду второстепенных. В более продвинутых исследованиях могут появляться специальные социальные группы («активисты», «зелёные», «неформалы»<sup>7</sup>), однако, в связи с тем, что такие исследования достаточно дороги, они редко применяются для анализа конкретных ситуаций.

Близкое понимание общественности характерно для журналистов: они часто используют штамп «общественное мнение», в том числе в стандартном обороте «влияние общественного мнения». Наиболее примитивные трактовки представляют «общественность» единой монолитной группой, противостоящей «власти» или «заказчику», игнорируя как объективно существующие различия интересов социальных групп, так и сложившиеся сообщества, социальные сети, клубы по интересам и пр.

Напротив, с точки зрения международного права<sup>8</sup> **«общественность означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо** и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы». Здесь нет акцента на массовость или социально-демографические признаки, однако важным признаком является добровольное объединение в ассоциации (общественные объединения).

В рамках правового подхода основное внимание уделяется разграничению между «общественностью» и «не общественностью», что необходимо для конкретизации процедур взаимодействия, ответственности за их неисполнение. Т.е., общественность это одно или несколько физических или юридических лиц, *за исключением:* организаций и лиц,

---

<sup>6</sup> Естественно, далеко не все социологи придерживаются описываемого подхода. Тем не менее, на практике при попытке заказать «социологическое исследование» организаторы процессов участия, скорее всего, столкнутся именно с «классификационной социологией», которая удобна фирмам «коммерческой социологии», маркетинговым и PR-агентствам. Свои услуги они обычно определяют как «социологическое исследование» вне зависимости от содержания, поскольку общепринятого стандарта подобных работ до сих пор не выработано.

<sup>7</sup> Сама бедность языка, описывающего эти социальные группы, говорит о дефиците понимания происходящих в обществе процессов.

<sup>8</sup> Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. 1998. [http://ecom.su/library\\_democr/index.php?id=1421](http://ecom.su/library_democr/index.php?id=1421)

занимающихся разработкой и принятием законов; органов управления; органов судебной власти и иных субъектов, принимающих решения по соответствующему вопросу в силу своих служебных обязанностей.

Правоведами участие рассматривается как неотъемлемое право каждого гражданина, закрепленное в Конституции Российской Федерации, национальных законах и международных документах. Однако объём прав может меняться в зависимости от конкретного решения (проекта), что отражено ещё в одном важном правовом понятии: «заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся (*окружающей среды*<sup>9</sup>), или которая имеет заинтересованность в этом процессе. Согласно Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации..., «неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность».

Прагматический подход к определению общественности основан на выделении заинтересованных лиц (стейкхолдеров) и уделяет меньше внимания различению «общественников» и «чиновников». Под термином «стейкхолдеры» мы понимаем группы влияния, существующие вне компании<sup>10</sup>, которые надо учитывать при осуществлении

**Пример 4.** Различные классификации групп стейкхолдеров.

#### **Система «4П»**

**Публика** – обладает политической властью (при демократическом правлении), но слабо информирована о проблеме

**Политики** – представляют народ, получая от него политический мандат путем демократических выборов

**Профессионалы** – играют ключевую роль в подготовке информации. Являются специалистами в узких, но хорошо определенных областях.

**Практики** – люди с большим практическим опытом и опытом выполнения политических решений.

#### **Классификация для произвольного проекта с экологическим последствиями:**

1. Граждане, чьи интересы будут непосредственно затронуты
2. Активисты-экологи
3. Граждане, которые привыкли к высоким стандартам жизни и готовы их защищать
4. Коммерческие кампании, чьим интересам соответствует осуществление намечаемой деятельности

<sup>9</sup> Поскольку определение заимствовано именно из конвенции по доступу к экологической информации, в нём фигурирует «окружающая среда». Однако она может быть заменена на любое другое «общее благо».

<sup>10</sup> В данном контексте нас не интересуют внутренние группы интересов, поэтому мы сознательно ограничиваем понятие.

деятельности. Влияние стейкхолдеров определяется по известной формуле «*Власть* x *Интерес*», где «*Власть*» это способность группы оказывать влияние на принимаемое решение, а «*Интерес*» определяется желанием членов группы влиять на это решение. Очевидно, что «интерес» различных групп меняется по мере того, как они узнают больше о проекте и его последствиях. Недоучёт влияния каких-либо групп может иметь критическое значение для судьбы проекта. Поэтому в рамках прагматического подхода, характерного для инициатора деятельности или заказчика, важно определить, на кого ориентировать кампанию информирования, от кого можно получить наиболее ценную информацию, где встретится сопротивление, а где поддержка. Участие рассматривается как процесс, который позволяет улучшить проект в самом широком смысле этого слова и снизить затраты<sup>11</sup>.

Существует множество классификаций групп общественности, которые являются продуктом такого подхода. Мы приводим несколько примеров только для того, чтобы проиллюстрировать их разнообразие.

При этом очень важно понимать, что состав групп общественности всегда определяется *по отношению к конкретному проекту*. По отношению к *разным* проектам один и тот же человек может играть роль инициатора, общественности, специалиста, нанятого властями или даже представителя уполномоченного государственного органа. Поэтому возникает необходимость каждый раз чётко определять роль участников любого процесса, особенно когда речь идёт о формальных процедурах, таких как публичные слушания или подача замечаний к проекту.

---

<sup>11</sup> В этом плане прагматический подход сближается с рациональным обоснованием эффективности общественного участия, которое изложено в первом разделе.

**Пример 4.** Продолжение.

**Классификация US Army Corps of Engineers, 1971** (для экологической оценки проектов, связанных с использованием водных ресурсов):

- |  |  |
|--|--|
| 1. Отдельные граждане (неорганизованная общественность); | 9. Благотворительные клубы и организации;  |
| 2. Группы по интересам (хобби, развлечения);             | 10. Профсоюзы;   |
| 3. Общественные экологические группы и организации;      | 11. Органы власти регионального и местного уровня, отдельные ведомства;                                  |
| 4. Объединения фермеров;                                 | 12. Депутаты и выборные чиновники регионального и местного уровня;                                       |
| 5. Владельцы и пользователи собственности;               | 13. Федеральные ведомства;   |
| 6. Группы промышленников и предпринимателей;             | 14. Другие группы и ассоциации (политические ассоциации и клубы, религиозные группы, меньшинства и др.); |
| 7. Профессиональные группы и организации;                | 15. Сотрудники СМИ.  |
- 
8. Образовательные учреждения;

**Пример классификации организованных групп на местные, региональные и национальные уровни в финском управлении лесным хозяйством<sup>12</sup>.**

| Местные  | Региональные                 | Национальные                    |
|--|------------------------------|---------------------------------|
| Муниципалитет, местные власти                        | Лесоводческие центры         |                                 |
| Организация по управлению лесным хозяйством          | Центры по окружающей среде   | Центральные организации         |
| Общества, занимающиеся увеселительными мероприятиями | Периферийные организации     | Центральная администрация       |
| Группы по интересам                                  | Союзы                        | Союзы                           |
| Общество охотников                                   | Ассоциация по охране природы | Неправительственные организации |
| Инициативные группы                                  |                              |                                 |
| Предприниматели                                      |                              |                                 |
| Местные жители, объединенные в ассоциации            |                              |                                 |
| Клубы по охране природы                              |                              |                                 |

<sup>12</sup> Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P. Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metsähallitus. Kuopio, 1999. 96 p.

**Пример 5.** Являются ли «общественные советы» способом организации общественного участия?

В последние несколько лет (начиная с 2006/7 года) в России получила широкое распространение практика «демократизации» работы органов исполнительной власти путём создания при них постоянно действующих общественных советов. Декларируемые цели общественных советов включают:

- Разработка, обсуждение и реализация общественных инициатив, предложений, законопроектов и пр.
- Обсуждение инициатив органа власти
- Учет общественного мнения, организация информационного взаимодействия
- Представление интересов различных групп
- Консультирование руководства, изучение и обобщение опыта
- Общественная экспертиза, контроль, проверки
- Оптимизация деятельности ведомства
- Подготовка предложений для руководства
- И др.

Часто от руководителей разного уровня приходится слышать, что «общественность участвовала в обсуждении» – подразумевается, что какой-то вопрос был вынесен на рассмотрение общественного совета. Однако являются ли эти структуры инструментом организации общественного участия?

Исходя из сути определения «общественности», мы должны ответить на этот вопрос отрицательно. Поскольку интересы общественности, как и сами группы общественности, меняются от проекта к проекту, никто из членов таких советов не может претендовать на то, что он(она) «представляет общественность». Точно также члены советов вообще не могут доказать, что они представляют **всю** общественность, поскольку получить мандат на представительство интересов от **каждого**, чьи интересы могут быть затронуты очередным проектом, в большинстве случаев невозможно. Таким образом, создание постоянных «общественных советов» при администрациях или ведомствах, в том случае, если их деятельность не увязана с одной конкретной, пусть даже масштабной задачей (например, выработкой экологической политики и др.), является профанацией общественного участия.

Пример с общественными советами важен для понимания того, что общественное участие – это **процесс** взаимодействия с различными заинтересованными группами с целью учёта их реальных интересов, а не какая-то **структура** для получения очередного формального «согласования общественности».

## Уровни и формы общественного участия

Поскольку общественное участие является правом человека, а не повинностью, легко предположить, что разные люди готовы затратить разное количество усилий для участия в обсуждении вопросов, прямо затрагивающих их благосостояние или не затрагивающих вовсе. С другой стороны, возможности, предоставляемые законодательством, ситуацией и организаторами процесса, также различаются.

Для того, чтобы как-то обобщить многообразие проявлений «участия» в реальной жизни, обычно применяют концепцию «лестницы участия», впервые предложенную Sherry Arnstein в 1969 году<sup>13</sup>. «Лестница» позволяет продемонстрировать, что не любые

<sup>13</sup> <http://www.partnerships.org.uk/guide/ideas.htm>

коммуникации по поводу проекта (решения) являются полноценным участием.

В частности **не является** участием манипулирование – предоставление заказчиком или государственными органами неполной, недостоверной информации, привлечение «актёров», исполняющих на слушаниях написанные для них организаторами роли «простых граждан», заполнение зала на слушаниях нанятой массовкой, создание заказчиком проекта или администрацией специальных оплачиваемых групп или привлечение граждан к участию в отдельных мероприятиях за материальные стимулы. Аналогично, не является участием «терапия» – высказывание официальными лицами успокаивающих комментариев, таких как ссылки на экспертизы и согласования «компетентных органов», подчёркивание позитивных сторон проекта, обещания экономического и социального процветания и др.

«Лестница» общественного участия:

|   |  |
|---|--|
| Гражданское управление<br>Наделение полномочиями<br>Партнерство<br>Планирование | Реальные полномочия – реальное участие |
| Оплачиваемое участие<br>Консультации<br>Учет мнения<br>Информирование           | «Символическое» участие                |
| «Терапия»<br>Манипулирование  | Отсутствие участия                     |

Минимальный уровень участия – это **распространение полной и достоверной информации**: наиболее простая форма односторонней связи разработчика и общественности для поддержания информированности о процессе принятия решения, но без возможности для общественности комментировать документы или иным образом участвовать. Информирование может осуществляться через СМИ (распространение пресс-релизов, проведение пресс-конференций) а также путём проведения выставок документации, распространения печатных материалов через посещаемые людьми организации и другими методами.

Очень популярный в России оборот «**учет общественного мнения**» означает, что разработчик запрашивает информацию или приглашает общественность выразить свое мнение для улучшения понимания ситуации и оценки затрагиваемых вопросов. Однако «**учёт мнения**» не является реальным участием, поскольку инициатор контролирует как

список вопросов, по которым люди высказываются, так и обработку высказанных мнений. Общественность не может повлиять на то, как высказанные мнения будут интерпретированы, в какой форме они будут включены в отчёты, не говоря уже о том, какое решение будет выработано для снятия имеющихся противоречий. Игнорирование высказываний и интересов граждан также может быть формой их «учёта». Обычно применяются опросы, различного рода анкетирования, встречи, устные и письменные комментарии к документам.

Больше возможностей для общественности влиять на повестку обсуждения и контролировать итоговые документы обсуждения предоставляют **консультации** – официальный диалог между общественностью и разработчиком для определения проблемных вопросов и разрешения конфликтов. Обычно они проводятся в виде встреч, семинаров, организации работы общественных приемных. Тем не менее, само решение остаётся за пределами обсуждения и контроля, поэтому консультации, как и «учёт мнения» называют «символическим участием».

Среди разнообразных практик вовлечения общественности есть и такие примеры, когда граждане или, например, фермеры, мелкие производители принимают участие в обсуждении проекта, планировании, выработке решений – однако делают это только до тех пор, пока могут извлечь прямую или косвенную материальную выгоду из участия для себя и своего бизнеса. Это называется **«оплачиваемое участие»**, хотя термин не совсем точный, собственно вознаграждение за присутствие на мероприятиях не выплачивается. В частности, распространённая российская практика общественных советов (см. Пример 5) при органах власти может быть объяснена тем, что члены таких советов извлекают выгоды для себя или своих организаций за счёт прямого контакта с «начальством», а также установления полезных связей в аппарате органов власти. Реальная заинтересованность в решении проблем у таких «представителей общественности» отсутствует или находится на втором плане. Когда подобные стимулы пропадают, участие прекращается.

Реальное участие начинается тогда, когда орган, уполномоченный за принятие решений, делится с общественностью частью своих полномочий, позволяя не только выбирать варианты готовых решений, но и формулировать эти решения, а также определять то, в чём, собственно говоря, состоит проблема.

Одним из уровней реального участия является **совместное планирование** – сотрудничество органа власти и общественности с общей ответственностью сторон за планирование и результаты, за решение сложных вопросов и разрешение противоречий. Совместное планирование может происходить в формате консультативных групп, рабочих групп, переговоров. Иногда применяются более сложные форматы, такие как «семинары по



поиску будущего», «ячейки планирования» и др. Объем передаваемых полномочий и ответственности может достаточно сильно различаться.

**Гражданский контроль** – это самый высокий уровень участия для решения наиболее важных вопросов жизни сообщества силами самих его членов. Наиболее известной формой гражданского контроля является местный референдум.

Как было показано выше, участие в управлении – «небесплатный» процесс. Чем выше уровень, тем больше затрачиваемые ресурсы общественности. Поэтому реальные процессы участия всегда напоминают пирамиду – по тому, как выстраивается количество людей с разной степенью вовлечённости. На миллион информированных о проблеме только 100 тысяч пассивно выскажут мнение (если их спросят), тысяча примут участие в консультациях, 100 человек будут готовы участвовать в совместном планировании и 10 затратят достаточно времени, чтобы участвовать в процессе на равных с его инициатором и государственными органами (будут готовы осуществлять гражданский контроль).

В литературе, посвящённой общественному участию, можно найти разновидности «лестницы участия», которые могут включать оценку ситуации не только по возможностям влияния общественности на процесс, но и другие параметры: кому принадлежит инициатива процесса, как происходит обмен информацией, чьи интересы обслуживаются. Так, например, предложенная J.Pretty в 1995 году классификация типов общественного участия включает 7 уровней:

**Манипулятивное участие:** Фикция. «Представители общественности» включаются в официальные комиссии, но они не избраны и не имеют реальных полномочий.

**Пассивное участие:** Людям сообщают готовое решение или то, что уже совершилось. Одностороннее информирование со стороны администрации или представителей проекта без выслушивания реакции. Распространяется только информация, представленная внешними специалистами.

**Участие в консультациях:** Внешние специалисты определяют вопросы, на которые люди должны отвечать, и формат консультаций, в которых они должны участвовать. Они же контролируют анализ и выводы. Процесс не позволяет участвовать в принятии решений, специалисты не имеют обязанностей по включению позиций граждан в решение.

**Участие за вознаграждение:** Люди участвуют своим трудом взамен за еду, деньги или иное материальное вознаграждение. Фермеры могут предоставлять поля для экспериментальных программ, но не участвуют в экспериментах и в процессе познания. Хотя это называют «участием», но люди не участвуют в распространении инноваций, когда заканчиваются материальные стимулы.

**Функциональное участие:** Участие рассматривается менеджерами проекта как

средство достижения своих целей – сокращения расходов и пр. Могут формироваться группы для выработки решений, определённых проектом. Такое участие может быть интерактивным и включать совместное принятие решений, но только после того, как основные решения уже приняты. В худшем варианте людей просто приглашают для обслуживания чужих целей.

**Интерактивное участие:** Люди участвуют в совместном анализе проблем, выработке планов и формируют или улучшают местные оргструктуры для решения проблем. Участие рассматривается как право, а не как способ достижения целей проекта. Процесс основывается на междисциплинарных технологиях, которые позволяют достигать множественных целей и использовать процесс взаимного обучения. Поскольку группы включаются в принятие решений и контролируют расходование ресурсов, они имеют реальное влияние.

**Самомобилизация:** Люди проявляют инициативу независимо от внешних организаций для того, чтобы изменить систему. Они контактируют с внешними организациями для того, чтобы получить ресурсы и технические рекомендации, но сами контролируют их распределение. Самомобилизация может широко распространяться, если правительство и НКО предоставляют «уполномочивающую» поддержку.

Таким образом, любую ситуацию можно охарактеризовать через низкий или высокий уровень участия (рис. 3). В России большинство граждан сталкивается только с процедурами манипулятивного типа, поэтому попытки внедрить процедуры с высоким уровнем участия наталкиваются на непонимание, сопротивление, социальную некомпетентность – как граждан, так и государственных или муниципальных служащих.

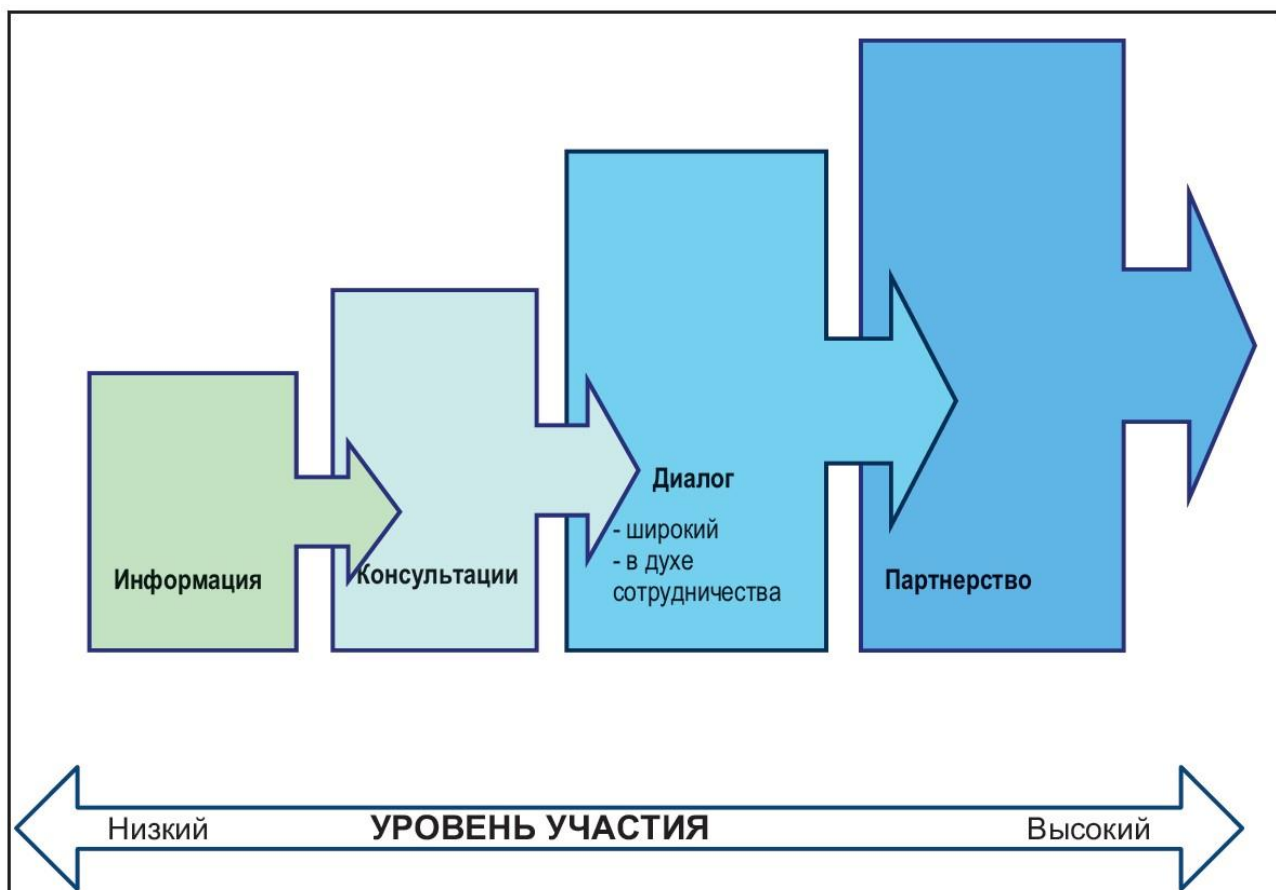


Рис. 3. Схема уровней общественного участия<sup>14</sup>.

На практике часто приходится сталкиваться с тем, что предыдущий опыт местного сообщества оказывается одним из основных барьеров для развития общественного участия. Типичные позиции в отношении роли граждан в государственном или муниципальном управлении могут быть резюмированы в виде следующих обобщённых высказываний:

- «Поскольку процесс принятия решений является научным занятием, он должен быть поручен опытным экспертам и лицам, принимающим решения, а не простым гражданам. Граждане могут голосовать за своих представителей» – **граждане в качестве «поднимающих руку».**
- «Эксперты или избранные обученные представители имеют право принимать решения от лица граждан и берут на себя ответственность представлять интересы избирателей до тех пор, пока им не будет прямо отказано» – **граждане в качестве избирателей.**
- «Граждане не обязаны знать, что необходимо, и какой подход наилучший, но их мнения должны быть учтены и проанализированы хорошо подготовленными экспертами и использоваться в процессе принятия решений» – **граждане в**

<sup>14</sup> Источник: Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений.

**качестве респондентов.**

- «К гражданам время от времени следует обращаться за консультациями и они могут выражать свое мнение в пределах своей профессиональной компетенции в процессе принятия решений. При наличии адекватной информации граждане могут принимать решения по разным предложениям» – **граждане в качестве консультантов.**
- «Граждане, проживающие на данной территории, имеют наиболее ясное и точное понимание нужд и приоритетов своего сообщества и должны сами принимать решения» – **граждане в качестве лиц, принимающих решения.**

Эти позиции служат удобным практическим индикатором для того, чтобы определить, насколько глубоко собеседник понимает проблему общественного участия, и какие усилия придётся затратить, чтобы изменить его позицию на про-гражданскую. Легко видеть, что они также следуют «лестнице участия» и различаются объёмом прав, признаваемых за гражданами. Наиболее серьёзные конфликты между общественностью и инициатором проекта происходят тогда, когда их позиции расходятся на две или более «ступенек». В том случае, если инициатор деятельности ожидает от общественности более активной позиции, чем есть на самом деле, то мы наблюдаем всего лишь разочарование и напрасно потраченные усилия. Однако, если инициатор недооценивает ожидания общественности, то дело, чаще всего, заканчивается крупным социальным конфликтом.

Объединив приведённый выше цикл принятия решения (рис. 2) и схему уровней общественного участия, можно получить матрицу (таблица 1), в которой логично располагаются различные методы и технологии вовлечения общественности, применяемые на разных этапах в зависимости от того, на какой уровень участия ориентируются организаторы.

Таблица 1. Матрица форм общественно участия<sup>15</sup>

| Партнерство                                  | Рабочая группа или комитет   | Совместная подготовка документов   | Совместное принятие решений                          | Стратегические партнерские связи   | Рабочие группы или комитеты   | Рабочие группы или комитеты                              |
|--|--|--|--|--|---|--|
| <b>Диалог</b>                                | Слушания и общественные форумы<br>Форумы граждан и «советы будущего»<br>Основные контакты в органах управления       | Слушания и группы вопросов и ответов<br>Семинары экспертов<br>Многосторонние комитеты и консультативные органы   | Открытые пленарные заседания или заседания комитетов | Семинары по повышению потенциала<br>Учебные семинары   | Рабочие группы или комитеты   | Семинары и дискуссионные форумы                          |
| <b>Консультации</b>                          | Петиции<br>Консультации в режиме он-лайн или иные методы   | Слушания и группы вопросов и ответов<br>Семинары экспертов<br>Многосторонние комитеты и консультативные органы   | Открытые пленарные заседания или заседания комитетов | События, конференции, форумы, семинары   | Механизмы обратной связи  | Конференции или встречи<br>Консультации в режиме он-лайн |
| <b>Информация</b>                            | Легкий и открытый доступ к информации<br>Исследования<br>Кампании и лоббирование<br>Веб-сайт для основных документов | Открытый и свободный доступ к политическим документам<br>Веб-сайт для основных документов<br>Кампании и лоббирование<br>Вещание по интернету<br>Вклад исследований | Кампании и лоббирование                              | Открытый доступ к информации<br>Веб-сайт для доступа к информации<br>Оповещения по электронной почте<br>Часто задаваемые вопросы<br>Процедуры публичного тендера | Открытый доступ к информации<br>Сбор данных<br>Оценки<br>Исследования | Открытый доступ к информации                             |
| <b>Уровни</b>                                |  |  |  |  |   |  |
| <b>Этапы в принятии политических решений</b> | <b>Разработка повестки дня</b>   | <b>Подготовка документов</b>   | <b>Решение</b>                                       | <b>Выполнение</b>  | <b>Мониторинг</b>   | <b>Пересмотр</b>   |

<sup>15</sup> Источник: Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. 2009

## Принципы и правила организации общественного участия

Давая определение общественному участию, мы определили его как «коммуникационный процесс», введя при этом определённые ограничения, поскольку не любой коммуникационный процесс является общественным участием. Несмотря на сходство методов, общественное участие следует отличать от иных типов коммуникации: *пропаганды*, целью которой является навязывание своего видения мира; *маркетинга*, целью которого является продажа товара или услуги; *связей с общественностью* (Public Relations), осуществляемых для того, чтобы создать благоприятные условия для деятельности организации, и от *образования*, целью которого является передача навыков и знаний.

Разница между вовлечением общественности и наиболее похожим типом коммуникаций – связями с общественностью – может быть проиллюстрирована путём сопоставления целей, задач и места этих коммуникационных процессов в цикле принятия решений (табл.2).

**Таблица 2.** Сравнительная характеристика двух коммуникационных стратегий

|                       | <b>Связи с общественностью<br/>(Public Relations)</b>   | <b>Общественное участие<br/>(Public Involvement)</b>  |
|-----------------------|---|---|
| Что это?              | Установление и поддержание результативных отношений с полезными аудиториями <sup>16</sup>   | Вовлечение целевых групп в принятие решений по затрагивающим их вопросам  |
| Зачем?                | – с целью передачи подготовленного сообщения и оценки адекватности его восприятия, а также анализа среды деятельности компании (учреждения) | – с целью распределения ответственности за последствия принимаемого решения между компанией и затрагиваемой общественностью и минимизации ущерба от намечаемой деятельности |
| Суть деятельности     | Управление <b>имиджем, репутацией</b> компании (учреждения) для улучшения условий для деятельности  | Управление определенными <b>асpekтами деятельности</b> для ее (деятельности) оптимизации и для улучшения репутации  |
| Когда осуществляется? | <b>После</b> выработки основных решений с целью повышения эффективности программы действий  | <b>До</b> выработки основных решений с целью их коррекции и улучшения   |

<sup>16</sup> Определение Ж-П. Бодуана, зарегистрированный товарный знак агентства Information et Enterprise.

|                                  | <b>Связи с общественностью<br/>(Public Relations)</b>   | <b>Общественное участие<br/>(Public Involvement)</b>   |
|----------------------------------|---|--|
| На кого направлена деятельность? | Целевые группы, в основном, – те, <b>кто может повлиять на деятельность компании</b> (учреждения): клиенты, акционеры, власти, оппоненты.             | Целевые группы, в основном, – те, <b>на кого может повлиять деятельность компании</b> (учреждения): группы, которые могут быть затронуты социальными, экологическими или экономическими последствиями намечаемой деятельности, за исключением лиц, принимающих решение по данному вопросу. |
| Как осуществляется?              | Способ коммуникации определяется, исходя из наибольшей эффективности охвата аудитории (ориентируясь на большинство)                                   | Способ коммуникации определяется с учетом прав меньшинств во всех целевых аудиториях: права на доступ к информации и права на участие  |
|                                  | Сообщение должно содержать ту информацию, которая необходима получателям для участия в деятельности, предлагаемой компанией (покупках, выборах и пр.) | Сообщение должно содержать информацию, необходимую получателям для принятия самостоятельного решения и для самостоятельного действия.  |
|                                  | Обратная связь используется для корректировки содержания PR-деятельности  | Обратная связь используется для корректировки основной деятельности компании (организации)   |
|                                  | Корректировка, в основном, проводится силами специалистов отдела по связям с общественностью (за исключением антикризисного управления)               | Корректировка проводится силами высшего руководства и отделов, ответственных за планирование, при участии отдела по СО.  |
| Ценностные установки             | Нейтральность и профессионализм, соблюдение этических принципов (ответственность) в отношениях с клиентами и партнерами.                              | Вовлеченность и профессионализм; соблюдение этических принципов в отношениях с целевыми аудиториями, ответственность перед обществом, будущими поколениями.  |

Из-за различий в целях и задачах, то, что представляется допустимым в сфере связей с общественностью, превращает общественное участие в свою противоположность – манипулирование, отсутствие участия. Для того чтобы избежать промахов, мы рекомендуем придерживаться определённых принципов, отражающих суть процесса участия.

## **Двенадцать базовых принципов организации общественного участия:**

1. **Наличие ясной цели**, декларируемой организатором процесса и известной его участникам. Цель должна быть сформулирована путём указания на то решение или тот документ, который обсуждается и должен быть изменён. Например, «общественное обсуждение документации по оценке воздействия на окружающую среду» не должно обозначаться как «обсуждение проекта», поскольку это вводит участников в заблуждение. Кроме того, необходимо сформулировать задачи конкретного этапа (процедуры): информационная встреча, сбор комментариев, обмен мнениями и др.

2. **Альтернативность**. Общественные обсуждения не имеют смысла на безальтернативной основе, поскольку в этом случае нельзя говорить об участии в принятии решения (принятие решения – это выбор одной из альтернатив). Организатор может сам представить на обсуждение набор приемлемых с его точки зрения вариантов и/или быть готовым к тому, чтобы рассмотреть варианты, предложенные общественностью. Здесь следует предостеречь от попыток предлагать псевдо-альтернативы (например, варианты с покраской здания в разные цвета в ситуации, когда люди выступают против строительства в этом месте). Такие попытки обмана вызывают дополнительное раздражение.

3. **Предоставление полной и достоверной информации**. В случае невыполнения этого принципа, в первую очередь, участие оборачивается манипулированием. Кроме того, сводится «на нет» позитивный экономический эффект участия, возрастают риски социальных конфликтов в том случае, если обман будет вскрыт (в чём не приходится сомневаться при современном уровне информатизации общества). Поскольку получение информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является правом граждан, возрастают угрозы судебных исков.

4. **«Обратная связь»** (двусторонний информационный обмен). Общественность должна иметь возможность не только услышать информацию о проекте, но и представить свои предложения. Анализ высказанных замечаний инициатором деятельности и их учёт в итоговом решении являются основным критерием оценки эффекта программ общественного участия. Необходимо также, чтобы инициатор деятельности или проектировщик рассказали о том, как замечания общественности повлияли на проект. С другой стороны, инициатор деятельности должен иметь возможность рассказать общественности о тех ограничениях, которые влияют на проект (требования закона, соображения рентабельности и др.), и имеет право быть услышанным и получать замечания с учётом этих ограничений.

5. **Обучение участию**. Предоставление информации о проекте оказывается недостаточным, если граждане не имеют представления о тех процедурах, в которых их приглашают участвовать. Каждая кампания по вовлечению общественности должна



содержать элементы обучения участию, разъяснения принципов, процедур и соответствующего законодательства. Во многих случаях необходимо обеспечить техническую поддержку для участия (транспорт, помещение, копирование документации и пр.), поскольку возможности организации – инициатора деятельности многократно превосходят возможности местного населения (а иногда и муниципалитета).

**6. Ранний старт.** Участие общественности на ранних стадиях подготовки проекта позволяет в полной мере реализовать принципы альтернативности и обратной связи. Кроме того, именно на ранних стадиях наибольшую ценность представляет «локальное знание», которое могут предоставить местные жители. Также только на ранних этапах возможна выработка каких-то принципиальных альтернатив по проекту.

**7. Отсутствие дискриминации** (включенность всех заинтересованных и затрагиваемых проектом сторон). Никто не может быть исключен из процесса по каким-либо дискриминационным мотивам (пол, возраст, профессия, национальность, свойства характера, нелояльность по отношению к проекту или власти и пр.). С одной стороны, этот принцип реализует требования Конституции и российского законодательства, а с другой – обеспечивает наибольшую полезность от процесса для самого инициатора процесса за счёт увеличения разнообразия информации, предоставляемой участниками.

**8. Открытость и контролируемость** процесса общественного участия, реалистичность целей. Все предложения, замечания и изменения к проекту должны отражаться в документации, которая открыта для участников процесса.

**9. Координированность процесса** с проектным циклом по времени (с учетом специфики труднодоступных районов, например). Это также подразумевает своевременность вовлечения заинтересованных сторон на местном, региональном и федеральном уровнях, если в этом есть необходимость.

**10. Локальность** – проведение обсуждений проекта в месте его реализации с учетом местных традиций и возможностей населения для участия.

**11. Баланс прав и ответственности** – ответственность за решение не может возлагаться на сторону, которая не обладает достаточными правами в процессе выработки и реализации управленческого решения. Например, это означает недопустимость заявлений о том, что «общественность одобрила» проект, если у общественности нет полномочий по отклонению предлагаемых решений. С другой стороны, предоставление расширенных возможностей сопровождается расширением ответственности – моральной, материальной, иной – за последствия принятого решения. В частности, это прежде всего реализуется через публичность процессов общественного участия, запрет анонимного участия в тех процедурах, которые приводят к изменению проекта, и другие подобные меры.

**12. Рациональность** – использование серьёзной теоретической и методической базы для организации процесса и контроля его результатов, строгое следование законодательно установленным процедурам. Процедуры участия не должны механически копироваться с зарубежных аналогов, регламенты не должны переписываться с образцов из других регионов. Рациональность также подразумевает постоянное повышение компетентности персонала для того, чтобы сотрудники как можно лучше понимали смысл тех действий, которые они должны выполнять.

Изложенный выше «свод принципов общественного участия» предназначен для добросовестных организаторов процесса вовлечения граждан. Хотя принципы можно декларировать в законодательстве, практически невозможно достоверно проконтролировать их соблюдение и вести санкции за неисполнение. Санкция должна следовать за нарушение прав граждан: права на доступ к информации, доступ к участию, права на благоприятную среду жизнедеятельности. Следование 12 принципам позволяет не нарушать права граждан даже в сложных и конфликтных случаях. Наилучшим образом «свод принципов...» работает, когда они являются частью кодекса корпоративной этики и служат ориентиром для сотрудников государственного, муниципального органа или компании.

Кроме перечисленных принципов, практику, организующему общественное участие, могут помочь «правила для успешной работы» – свод эмпирически выявленных закономерностей процессов участия, которые помогают разобраться в соотношении собственных действий (и ошибок) организации и свойств внешней социальной среды.

### **Правило первое.**

Для того чтобы процесс участия был успешным, необходимо наличие процесса принятия решения.

#### *Типичные ошибки:*

- Нет проекта намечаемой деятельности, по которому можно выбрать и обсудить альтернативы, проводится обсуждение некой «проблемы», а не её решения, формальный результат процесса неясен;
- Решение заранее predetermined, предполагается только его «одобрение» или «критика»;
- Решение принимается не на том административном уровне, на котором проводится обсуждение;
- Организатор не имеет ясной цели, сам не очень понимает, какое решение принимается, кем и по какой процедуре,

- Обсуждение проводится теми, кого интересует не решение, а сам процесс или отсутствие результата (возможно, имеет место конфликт интересов).

### **Правило второе.**

В обсуждении должна участвовать заинтересованная общественность, поскольку только те, чьи интересы задеты, мотивированы к участию (как было показано выше, именно мотивация участников, а не компетентность или что-либо еще, является условием эффективности «коллективного разума»).

#### *Типичные ошибки:*

- Процесс вовлечения общественности планируется без учета последствий намечаемой деятельности, поэтому группы, чьи интересы проект затрагивает непосредственно, остаются за пределами формальных консультаций. С другой стороны, те, кто участвуют, не имеют достаточной заинтересованности (мотивации) тратить усилия на анализ документации и переговоры.
- Целевые группы выбираются, исходя из признаков «компетентности», «дружественности» и пр.
- Создание постоянных консультативных структур – «общественных советов» рассматривается как единственный вариант и окончательное решение проблемы участия.

### **Правило третье.**

Мотивация людей к участию повышается, если они ясно понимают и могут реально оценить свои возможности действовать. Мотивация для участия развивается постепенно и зависит от того, насколько человек чувствует свою защищенность от возможных рисков, неприятностей, затрат, связанных с участием

#### *Типичные ошибки:*

- Организатор обсуждения сам не знает, каким образом будут использованы комментарии общественности, поэтому не может объяснить это участникам.
- Используются непонятные и неудобные формы документов для письменных замечаний; регламент слушаний не оставляет достаточно времени для всех высказываний; формат мероприятия не позволяет участникам увидеть свои личные возможности защитить свои интересы.
- После окончания обсуждений участники не получают обратной связи о том, как реализованы достигнутые договоренности.

Мотивация для участия формируется у каждого отдельного человека постепенно и

может быть описана в виде последовательных шагов: «желание получать информацию», «желание высказать мнение, если спросят», «желание быть услышанным», «желание участвовать в планировании». Для большинства людей возможности участия превращаются в потребности и полностью реализуются только вместе с возникновением доверия к судебной системе и системе государственного управления, к организаторам процесса участия. Можно сказать, что люди заглядывают вперёд и решаются сделать шаг только в том случае, если видят дальнейшие перспективы: «если я уверен, что моим мнением интересуются, я, пожалуй, познакомлюсь с документами», «если моё мнение на что-то влияет, пожалуй, имеет смысл его высказывать»<sup>17</sup>.

#### **Правило четвертое.**

Уровень участия (символическое или реальное участие) зависит от числа участвующих: чем больше людей информированы, тем выше возможный уровень. («Участие похоже на пирамиду.»)

##### *Типичные ошибки:*

- Организаторы фокусируются на детальной работе с малыми группами, которые, как им кажется, «представляют общественность», забывая при этом постоянно поддерживать диалог с широкой публикой.
- Бюджет программы вовлечения общественности и штат сотрудников недостаточны для того, чтобы охватить широкие слои населения.
- Проект, о котором знает большинство населения в силу его значимости, пытается ограничить свои коммуникации «информированием» или «учётом мнения».

#### **Правило пятое.**

Планируя желаемый уровень вовлечение общественности, надо учитывать «социальный капитал» местного сообщества.

Социальный капитал – это ценностные и структурные характеристики сообщества, которые увеличивают его «социальную производительность»: способность приходить к согласию, вырабатывать решения. Социальный капитал складывается из уровня доверия в обществе, навыков отдельных людей в сфере управления и участия, свободных ресурсов отдельных граждан, а также поддерживается различными структурами: свободные СМИ, распространение телефонии и Интернета; наличие специалистов и специализированных организаций; законодательство, бюджетные ассигнования, гранты на поддержку участия;

---

<sup>17</sup> Чаще всего мы слышим эти же по смыслу утверждения, сформулированные в негативной форме.

развитость ассоциаций и объединений граждан.

*Типичные ошибки:*

- Организатор обсуждения не учитывает контекст: готовность граждан к участию, степень самоорганизации, осознание интересов, опыт;
- Участие планируется без учёта свободных ресурсов граждан (в частности, свободного времени), формы участия предлагаются без учёта развития коммуникационной и транспортной инфраструктуры, что вызывает раздражение и конфликт;

### **Правило шестое.**

Отсутствие участия общественности на одной из стадий проектного цикла ведет к потере доверия. В свою очередь доверие возникает на основании предшествующего позитивного опыта, но может быть легко утрачено.

*Типичные ошибки:*

- Организатор планирует участие только как «голосование» по альтернативам.
- Игнорируется вклад общественности в создание полной картины происходящего, полного описания проблемного поля.
- После принятия решения по проекту коммуникации прекращаются.
- О гражданах и их интересах вспоминают только на этапе обязательных слушаний.

Собственные действия организации должны быть направлены на построение доверия в местном сообществе и на снижение транзакционных издержек, связанных с процессами участия. Однако организация может столкнуться с условиями, когда решение этих задач превосходит ей финансовые и/или организационные возможности. Например, относительно дешёвые и эффективные методы распространения информации невозможно применить в местности с низкой плотностью Интернета. Уровень доверия к органам власти или коммуникативную компетентность населения, сотрудников компании невозможно существенно улучшить в ходе одного проекта. Поэтому мы говорим о различных контекстах для общественного участия, различных моделях работы по вовлечению общественности и ещё раз возвращаемся к концепции уровней участия, чтобы определить реалистичные цели для различных проектов.

В зависимости от ситуации, деятельность по организации общественного участия может быть направлена, в первую очередь, на:

- Поддержку самоорганизации и социально-экономического развития местных

- сообществ;
- Защиту прав и законных интересов общественности, структурирование правового поля, регламентов и процедур участия;
  - Медиацию, посредничество, регулирование процесса взаимодействия различных групп интересов согласно разработанным нормам и правилам.

## Планирование кампаний общественного участия

Кампании по вовлечению общественности (кампании общественного участия) планируются и проводятся инициатором деятельности, поскольку именно он является заказчиком и собственником проектной документации, имеет полномочия принимать решения о внесении изменений в проект. Органы государственной власти и местного самоуправления в отдельных случаях могут сами выступать инициаторами деятельности, а в других случаях – всего лишь обеспечивают формальный процесс «слушаний». Как было показано в первой части курса, в интересах инициатора деятельности выйти за узкие рамки формальных процедур и постараться достичь реального содержательного диалога с обществом. Однако для этого необходимы материальные и людские ресурсы.

Общественное участие в любом проекте – это протяжённый по времени процесс, который должен занимать от полугода до нескольких лет. Именно таким образом – в результате длительных обсуждений, приводящих к выработке общественного договора, – создаются в развитых странах, планы территориального развития, проекты застройки районов, проекты дорожного строительства, проекты лесоустройства и иные документы, которые не вызывают конфликтов на стадии реализации и не требуют пересмотра на следующий день после подписания. К сожалению, в России необходимое и достаточное время для процессов общественного обсуждения законодательно не гарантировано, а иногда и ограничено верхним пределом. Гораздо большее время отводится на ведомственные

**Пример 6.** Разработка документации по лесохозяйственной деятельности в Канаде.

Разработка документа, аналогичного лесному плану, в канадской провинции Британская Колумбия занимает от полутора до трёх лет. Всё это время происходят интенсивные консультации с различными группами общественности, которые привлекаются к созданию документа через совместные с администрацией рабочие группы.

Участники рабочих групп являются представителями той или иной группы общественности в буквальном смысле этого слова: они должны получить доверенность от ассоциации или определённого числа граждан и продлевать её в течение всего времени работы над документом. Соответственно, те, кто не поддерживает контактов с населением и не отражает его интересов, рано или поздно исключаются из процесса.

согласования документов. Например, согласно Постановлению Правительства РФ «Об утверждении положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации» на «ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесного плана», включая подготовку и представление этими лицами своих замечаний и предложения, отводится минимальный срок 30 дней. А на экспертизу документа профессионалами Министерства природных ресурсов РФ отводится 45 дней.

Сжатые сроки проведения кампаний предъявляют повышенные требования к их планированию. Фактически, план кампании должен быть готов до её начала. Более того, организация заранее должна знать основные группы заинтересованной общественности и способы коммуникации с ними.

Целью любой кампании по вовлечению общественности является поддержание непрерывного и эффективного диалога с общественностью по поводу проектных решений. Для достижения этой цели, организаторам необходимо решить 5 стандартных задач:

- выявление заинтересованной общественности,
- информирование общественности,
- проведение консультаций,
- организация вовлечения в планирование
- разрешение возникающих конфликтов.

Однако затраты ресурсов и дизайн кампании существенно различаются в зависимости от нескольких факторов:

- Географического масштаба проекта, который определяет социально-территориальный охват программ консультаций с общественностью;
- Экологической и социальной чувствительности проекта;
- Формальных и неформальных требований общества к проектам подобного рода;
- Организационной готовности и политической воли организации к реализации программ участия высокого уровня.

Для того, чтобы эффективно планировать кампании в условиях дефицита времени, рекомендуется заранее установить на уровне внутриорганизационных документов или локальных нормативных актов несколько типов программ участия, например:

1. **Информирование о проекте и приглашение заинтересованных сторон к участию.** Информирование само по себе не относится к участию, однако является основой для всех последующих действий.
2. **Консультации по проектной или иной документации.** Сбор комментариев и замечаний, направленный на улучшение документа. Выбор проектных решений

осуществляется без непосредственного участия представителей общественности.

3. **Совместное планирование.** Организация непосредственного участия общественности в формулировании и выборе альтернатив по конкретному проекту (решению), включая разрешение конфликтных ситуаций. Участие ограничено по времени и спектру обсуждаемых вопросов.
4. **Общественный контроль.** Протяженное по времени вовлечение общественности в планирование и оценку деятельности с наделением представителей общественности специальными функциями и статусами.

Для каждого типа программ определяются ориентировочные границы бюджета, персонал, необходимость привлечения подрядных организаций. Необходимый уровень участия для конкретного проекта определяется на этапе предварительного планирования – до того, как будут подробно спланированы все необходимые действия. Однако, если заранее известно, что содержит в себе «совместное планирование» или «общественный контроль», соответствующие отделы могут подать заявку на бюджет и начать формировать команду исполнителей.

Таким образом, заблаговременное установление типов программ участия в организации или органе государственной/муниципальной власти, содержащее описание их сути, набора используемых технологий и оценки необходимых бюджетов, является важнейшим инструментом планирования.

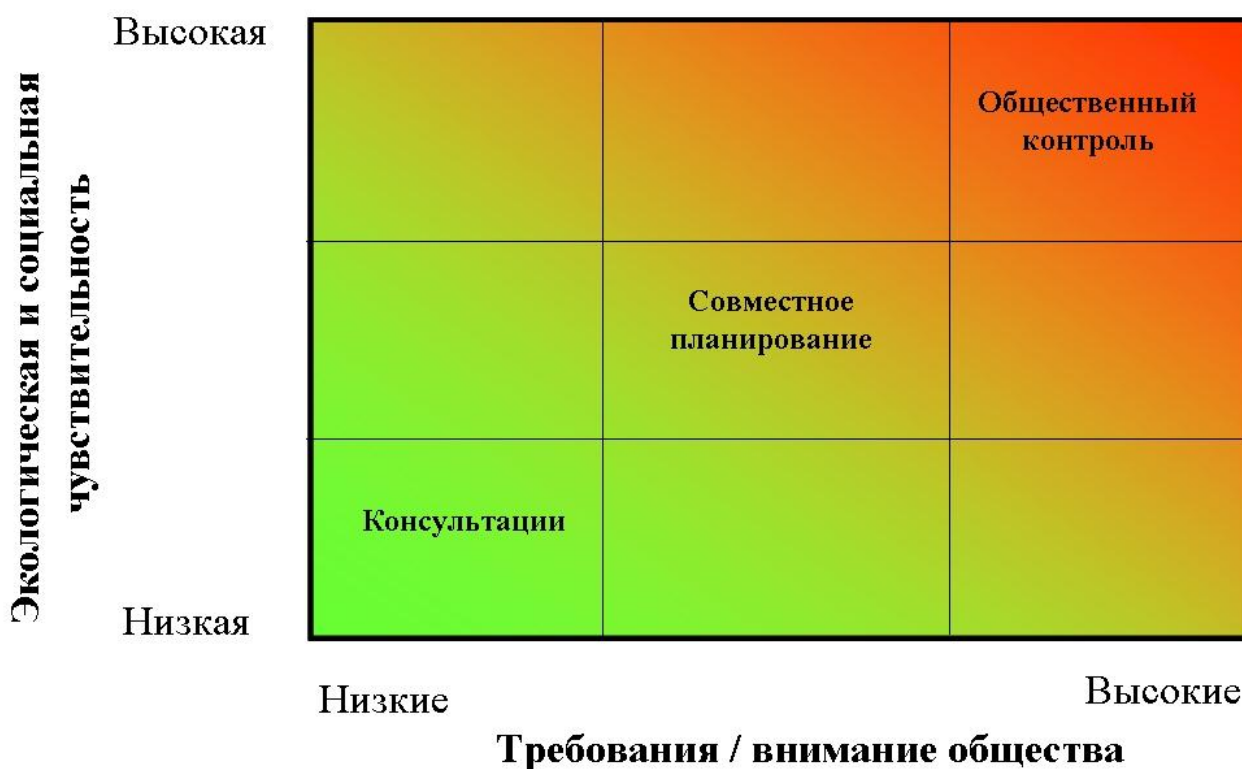
Легко заметить, что более высокие уровни общественного участия требуют от организации – инициатора деятельности и от органов власти более высоких затрат. Поэтому решение о выборе типа программы должно быть обоснованным. Для того, чтобы выбрать тип программы участия, руководство организации проводит экспертную оценку требований, предъявляемых обществом к проекту, и его социально-экологических рисков. Для этих целей лучше привлекать не только сотрудников компании, но и внешних экспертов, чтобы обеспечить большую объективность оценок. Данные удобно обобщать при помощи методики, известной как «Бостонский квадрат» (рис. 4). Присвоение баллов каждому из факторов в Бостонском квадрате осуществляется методом экспертной оценки.

В составе требований, предъявляемых обществом к проекту, рекомендуется рассматривать следующие:

- Требования федерального, регионального и местного законодательства по организации общественного участия/ государственного контроля в проектах такого типа;
- Административные требования органов власти по социальным и прочим дополнительным обязательствам проекта;



- Требования структур гражданского общества по отношению к проектам такого типа;
- Критическое внимание СМИ в регионе реализации проекта к подобным проектам.



**Рис. 4.** «Бостонский квадрат» - инструмент для определения необходимого уровня общественного участия в зависимости от различных факторов риска.

В составе критериев экологической и социальной чувствительности проекта рекомендуется рассматривать следующие:

- Уровень экологических рисков проекта;
- Предыдущий негативный опыт населения (история аварий, конфликтов с промышленностью и др.);
- Уровень экологического, санитарно-эпидемиологического неблагополучия территории (чем он выше, тем выше требования к новым проектам на этой территории);
- Географический масштаб проекта (чем больше, тем больше риски);
- Близость места реализации проекта к крупным поселениям и посещаемость места реализации проекта;
- Материальные (транспортные) и энергетические потоки, генерируемые проектом (чем больше эти потоки, тем больше потенциальное воздействие,

- риск аварий и пр.);
- Другие факторы, определяющие «заметность» проекта на местном, региональном или федеральном уровне по экономическим, социальным или иным причинам (в том числе подлежат оценке ценностные конфликты);
- Позиция органов государственной власти и местного самоуправления по отношению к проекту (лояльная – конфронтационная).

Законодательство РФ, к сожалению, оставляет неопределённость относительно требуемого уровня общественного участия во многих ситуациях. Поэтому предварительная оценка рисков и добровольное повышение планируемого уровня общественного участия может рассматриваться как разумная мера защиты от конфликтов, затягивания реализации или отклонения проекта.

Второй существенный фактор, определяющий как дизайн программы участия, так и её стоимость, это социально-территориальный охват программы. Выделение условных (типовых) «уровней охвата» в компании также проводится заранее, на основании имеющегося опыта. Для примера можно привести достаточно универсальную классификацию, которая может лечь в основу планов действия отдельных фирм и организаций:

- Локальный уровень:
  - Локальные воздействия, заинтересованная аудитория меньше, чем аудитория местной газеты, пешеходная доступность места консультаций или в пределах 0,5 часа поездки на общественном транспорте.
- Местный уровень:
  - Воздействия локализованы в пределах одного муниципального образования; там же находится заинтересованная аудитория; участие требует недолгих поездок на личном или общественном транспорте.
- Межмуниципальный уровень:
  - Воздействия затрагивают территорию нескольких муниципальных образований; для участия в слушаниях гражданами требуются поездки более 3 часов.
- Региональный/Межрегиональный уровень:
  - Воздействия затрагивают территорию одного или нескольких регионов; аудитория не может быть информирована без привлечения разнопрофильных и специализированных СМИ; для участия в очных мероприятиях требуется поездка на транспорте дальнего следования.

**Пример 7.** Риски, связанные с неопределённостью российского законодательства и недостаточным учётом общественных интересов.

18 июля 2008 г. в офисе Коми регионального некоммерческого фонда «Серебряная тайга» состоялось общественное обсуждение проекта Лесного плана Республики Коми. Участники обсуждения – руководители общественного объединения «Комитет спасения Печоры» пришли к выводу о том, что в соответствии со ст. 1 Лесного кодекса РФ и ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» проект Лесного плана Республики Коми подлежит государственной экологической экспертизе. Соответствующее письмо было направлено Министру природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми. Такая трактовка закона может быть оспорена, но в некоторых регионах её поддерживает прокуратура.

Фактически же, как следует из контекста, изложенного в пресс-релизе по данному вопросу<sup>18</sup>, это был «сигнал» общественности о недостаточной проработке экологических (и, возможно, каких-то иных) аспектов предложенного документа и о готовности неправительственной организации противодействовать его принятию по этой причине.

Для органа власти в такой ситуации возможны два способа действия: либо вложение ресурсов в расширенные консультации с общественностью и содержательную переработку документа, либо «продавливание» документа, что чревато его оспариванием в суде и отменой (как, например, произошло в Ленинградской области).

Нахождение компромиссов и новых решений на стадии обсуждения снижает количество оппонентов проекта, готовых тратить своё время и силы на судебные и административные споры.

○ Национальный уровень:

- Принятие решения вынесено на федеральный уровень в силу его особой значимости.

Таким образом, планирование кампании должно завершаться принятием обоснованного решения об уровне и масштабе кампании, выбором соответствующих технологий, выделением необходимых ресурсов и распределением времени. План кампании (план-график мероприятий) оформляется инициатором деятельности в виде внутреннего документа, который является основанием для ресурсного планирования, контроля и оценки эффективности.

В свою очередь, выбор технологий организации общественного участия должен определяться на основании следующих критериев:

- Каковы задачи данного этапа кампании? (распространение информации, сбор информации, участие общественности в планировании, оценка планов и проектов, принятие решения, разрешение конфликтов)
- Каковы характеристики групп, которые должны участвовать? (Какие

<sup>18</sup> <http://www.silvertaiga.ru/news/15/>

информационные каналы для них предпочтительны? Какова степень их организованности: есть ли ассоциации, формальные или неформальные лидеры? Когда есть свободное время? Грамотность, опыт участия и пр.)

- Каковы функции и возможности рассматриваемого метода? (Широта охвата публики, возможность выделить специфические интересы, эффективность обратной связи, управляемость, степень доверительности, требуемая поддержка для участия граждан).

## **Методы выявления заинтересованной общественности**

Как следует из логики правового подхода к определению общественности, не существует «общественности на все случаи жизни». Эффективность процесса участия зависит от реальной заинтересованности участников, даже если эта заинтересованность продиктована «эгоистическими» мотивами. Поэтому для каждого проекта необходимо заново выявлять группы заинтересованной общественности и приглашать их к участию.

Тем не менее, эта задача может быть упрощена и удешевлена, если организация создаёт и поддерживает **реестр групп заинтересованной общественности**, пополняя его в ходе работы над каждым новым проектом.

В основе выявления групп заинтересованной общественности лежат следующие подходы:

1. Отслеживание последствий намечаемой деятельности. К заинтересованной общественности следует относить:

- Тех, кто может быть затронут экологическими последствиями намечаемой деятельности (загрязнение, изъятие ресурсов и др.)
- Тех, кто может быть затронут социальными последствиями намечаемой деятельности, включая различного рода ценностные конфликты (использование священных мест, уничтожение живописных пейзажей, работа вблизи объектов культурного наследия и пр.)
- Тех, кто может быть затронут экономическими последствиями намечаемой деятельности (снижение/повышение цен, исчезновение источников дохода и пр.)

2. Анализ использования территории. К заинтересованной общественности следует относить тех, кто используют территорию (помещения, пространство и пр.) в настоящее время или планируют ее использование, вне зависимости от того, делают они это на законных основаниях или на основании традиции.

3. Социальный анализ. Если такие данные могут быть получены, следует относить к

заинтересованной общественности:

- Профессиональные группы экологической, социальной или иной направленности, отстаивающие свои моральные ценности
- Организации территориального самоуправления
- Лидеров общественного мнения, лидеров местного сообщества, религиозных лидеров, местных политиков
- Представителей и организации экономически активных слоев населения

Наиболее распространённые и простые методы выявления групп заинтересованной общественности следующие:

**1. Регистрация тех, кто высказал интерес после первичного информирования.** В начале кампании PR-отдел (пресс-служба или просто назначенный сотрудник) распространяет популярные материалы о проекте (статьи, брошюры), обязательно с указанием координат для обратной связи. Все, кто откликнулся на эти материалы, должны в дальнейшем быть информированы о ходе процесса.

**2. Экспертный опрос.** Сотрудник компании проводит опрос по методу «снежного кома»: обращается к третьим лицам (не в администрацию или не только к ней) с просьбой назвать потенциально заинтересованных в обсуждении проекта, затем обращается к ним, приглашает к участию и одновременно просит назвать других лиц (организации), которые могут быть заинтересованы. Когда следующие звонки уже не дают новой информации для дополнения списка заинтересованных, можно считать, что ключевые активные группы выявлены.

**3. Проверочные списки (Check-lists).** Списки составляются на основании опыта предыдущих проектов и содержат укрупнённые категории заинтересованной общественности (см. выше). Для конкретной территории полезно иметь дополняемый список организаций, которые когда-либо проявляли интерес к участию (реестр), и приглашать их в дальнейшем.

**4. Прогнозирование.** На основании знания о потенциальных воздействиях проекта и о социальной структуре местного сообщества сотрудники компании идентифицируют группы, которые могут быть заинтересованы. Важно работать в контакте с проектировщиками и учитывать косвенные и отдаленные последствия.

**5. Наблюдение за использованием территории** и анализ планов использования (включая опросы). Многие виды неформального использования территорий не учтены ни в каких документах. Иногда официальные документы оказываются значительно устаревшими. Поэтому важно непосредственное наблюдение. Лицо или организация, проводившая такое обследование, обязаны представить формальный отчет с описанием наблюдений,

фотофиксацией и пр.

б. **Анализ социальной структуры общества**, выделение лидеров и активных групп. Подробный анализ такого рода очень дорог и, как правило, не даёт точных результатов, поэтому его целесообразно использовать на первых этапах для получения общего представления о незнакомом сообществе. Однако он также может быть важен в ситуациях, когда проект имеет множественные и значимые последствия, а общество слабо структурировано с точки зрения выражения интересов отдельных групп.

По результатам анализа группы заинтересованной общественности должны выделяться одновременно по двум признакам: общего интереса и общих коммуникационных каналов. Например, группа «жители города N» не является удачным примером, поскольку в эту «географическую» группу искусственно объединены, с одной стороны, люди с разными интересами в отношении предлагаемого проекта (например, живущие рядом и далеко; интересующиеся проектом и равнодушные; экономически активные и получатели социальных пособий), а с другой – люди с разными каналами получения информации (локальные пользователи Интернета, читатели местной газеты, телезрители и пр.) Выделение «правильных» групп значительно повышает эффективность участия, но требует отличного знания социальной структуры сообщества, опыта и наблюдательности.

Второй важный аспект этой работы – нейтральность присваиваемых группам наименований. «Стигматизирующие» наименования, например, «радикальные экологи» или «неквалифицированные рабочие» резко ограничивают возможности последующего диалога в силу возникающих психологических барьеров и произвольных стереотипов<sup>19</sup>. Кроме того, эта информация может быть разглашена случайно или намеренно и может спровоцировать конфликт.

Результаты деятельности по выявлению заинтересованной общественности должны быть встроены в единую систему управления проектом. Т.е., каждый участник проекта (разработчик, заказчик и т.д.) должен иметь доступ к текущим результатам этой деятельности и понимать, кто является «общественностью проекта». Для выполнения этой задачи создаётся постоянно обновляемый **реестр групп заинтересованной общественности**<sup>20</sup>, который позволяет управлять отношениями с общественностью.

В реестр вносится следующая информация (примерный перечень):

---

<sup>19</sup> Например, название группы «неквалифицированные рабочие» стимулирует игнорировать возможность того, что среди людей, занятых на соответствующих рабочих местах, могут быть люди с высшим образованием, использующие возможности подработки, а также то, что эти люди непосредственно каждый день сталкиваются с определёнными ситуациями, возможно, касающимися обсуждаемого вопроса, и владеют полезной практической информацией.

<sup>20</sup> В том случае, если организация принимает решение хранить в реестре контактную информацию граждан, следует удостовериться, что порядок ведения реестра соответствует требованиям федерального закона «О персональных данных».

- Условное наименование группы;
- Обоснование внесения в реестр (возможные опасения по поводу проекта, предыдущий опыт и пр.) – потенциальный интерес;
- Подтвержденный интерес – отклик представителей группы на информационные сообщения и другие действия в рамках программы.
- Социально-демографический состав, численность группы;
- Навыки участия, квалификация членов группы;
- Наиболее приемлемые способы информирования;
- Наличие органов, организаций, персоналий, которые могут выступать представителями интересов группы, их координаты;
- Координаты представителей группы, принявших участие в программе консультаций.

В реестре могут выделяться «аудитории» – широкие группы общественности, не связанные организационно и не имеющие общих осознаваемых интересов (например, «фермеры»), и собственно «группы», которые тем или иным способом осознают и поддерживают свою общность (например, «ассоциация фермеров N-ского района»)

Реестр является не только инструментом решения текущих задач конкретного проекта, но и средством организационного обучения: накопления и передачи опыта работы с общественностью в организации.

## **Технологии информирования**

Достаточно часто авторы руководств и методических рекомендаций по общественному участию говорят о том, что для информирования общественности можно использовать широкий набор методов, применяемый в рекламе и PR-деятельности. Однако, это не вполне верно. Во-первых, программы по общественному участию не имеют таких бюджетов как рекламные кампании, поэтому многие методы (массовая реклама и пр.) оказываются недоступными по финансовым соображениям. Во-вторых, реклама, как правило, побуждает людей совершить понятное действие – покупку товара или услуги (пусть даже и неизвестного им ранее), в то время как *информационное сообщение* предлагает им вовлечься в непонятную деятельность по «территориальному планированию» или «обсуждению административного регламента» и пр. В-третьих, наиболее важной частью процесса информирования является предоставление проектной документации – как про-активно, так и по запросам граждан и юридических лиц. Таким образом, методы рекламы лишь отчасти могут решить задачи кампании по вовлечению общественности.

**«Рекламировать» широко можно лишь саму программу консультаций с целью**

максимального охвата потенциально заинтересованных аудиторий. Распространяемые формальные информационные сообщения должны быть понятными и удобочитаемыми за счет средств дизайна и использования простого языка. Информационные сообщения в обязательном порядке содержат координаты (телефон, почтовый адрес, эл.почта и пр.) по которым следует обратиться тем, кто хочет получить больше информации, оставить заявку на участие или комментарий. В то же время, если имеются такие возможности, приветствуется дополнительная реклама программы консультации, которая может содержать элементы «инструкций» по участию в процессе. Например, указывать на то, какие предложения могут быть внесены гражданами, на то, как обратиться за получением документации и пр.

Методы информирования и предоставления документации (табл. 3) должны выбираться в зависимости от социально-территориального охвата программы участия.

**Таблица 3.** Рекомендуемые методы информирования общественности и предоставления документации для ознакомления

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |                      |  |                                     |                     |
|---|----------------------|--|-------------------------------------|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b>                                | <b>Региональные межрегиональные</b> | <b>Национальные</b> |
| Прямая почтовая или e-mail рассылка информации или приглашений к обсуждению       |                      |  |                                     |                     |
| Объявления на общественных информационных стендах                                 |                      |  |                                     |                     |
| Информационные листовки, буклеты, плакаты, объявления                             |                      |  |                                     |                     |
| Местные СМИ (модульная реклама - информационное объявление)                       |                      |  |                                     |                     |
| Рассылка пресс-релизов  |                      | Пресс-конференции                                      |                                     |                     |
| Публикации, комментарии - Местные СМИ   |                      | Публикации, комментарии - региональные СМИ             |                                     | Национальные СМИ    |
|   |                      | Публикации, комментарии - федеральные и профильные СМИ |                                     |                     |



| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |                      |                         |  |                     |
|---|----------------------|-------------------------|--|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b> | <b>Региональные и межрегиональные</b>                                    | <b>Национальные</b> |
| Городские интернет-порталы, интернет-форумы поселений, ТСЖ и др.                  |                      |                         | Национальные интернет-порталы (Яндекс, Mail, Rambler, LiveJournal и др.) |                     |
| Интернет-сайт Проекта   |                      |                         |  |                     |

Вторая задача информирования состоит в **разъяснении сути обсуждаемого документа и обучении участию**. Под «разъяснением сути» понимается не реклама принятого заранее решения (это вызывает прямо противоположную реакцию), а обсуждение значения документа для судьбы проекта и для жизни населения, развития хозяйственной деятельности. «Обучение участию» оптимально организовать в форме «подсказок» о том, какого рода замечания и предложения заинтересованные лица могут подавать, как их оформить, каким образом эти предложения будут рассматриваться. Такие инструкции значительно облегчают обработку откликов и повышают конструктивность участия.

Этой же цели служат «горячие линии», причём телефонные более предпочтительны, чем формы на веб-сайте или электронная почта. Можно использовать интернет-форумы, хотя этот метод тоже не очень эффективен. Очень часто люди пользуются «горячей линией» для того, чтобы убедиться, что они правильно поняли какие-то детали процедуры. Поэтому у них много мелких не очень точно сформулированных вопросов, которые легче решить в телефонном разговоре, чем в переписке.

**Таблица 4. Рекомендуемые методы обучения участию**

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |                      |   |                                       |                     |
|---|----------------------|---|---------------------------------------|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b>   | <b>Региональные и межрегиональные</b> | <b>Национальные</b> |
| Информационные буклеты  |                      | Сборник инструкций участия в процедурах общественных консультаций |                                       |                     |

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |                      |                         |   |                     |
|---|----------------------|-------------------------|---|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b> | <b>Региональные и межрегиональные</b>   | <b>Национальные</b> |
| Семинары для инициативных групп   |                      |                         | Семинары для лидеров общественных групп |                     |
| Бесплатные консультации специалистов о возможностях участия в консультациях       |                      |                         | On-line обучение                        |                     |
| Поддержка поездок   |                      |                         |   |                     |

Любые методы **предоставления документации для ознакомления и анализа** заинтересованными сторонами имеют свои достоинства и недостатки, поэтому выбор конкретных технологий относится к искусству планирования. Тем не менее, во всех случаях следует руководствоваться следующими правилами:

- Сочетание упрощённых версий документации и полных версий, идентичных тем, которые являются основой для принятия решений.
- Сбор обратной связи (вопросов, замечаний и пр.) и быстрая подготовка ответов.
- Строгое документирование всей деятельности: публикаций и аудитории соответствующих изданий; срока и места проведения выставок; адресов рассылки; числа скачиваний документа с сайта и пр.

«Предоставление документации», безусловно, подразумевает возможность её копирования. Поскольку организация копирования документации на месте не всегда возможна, необходимо предусматривать заблаговременное тиражирование документов. Эффективным вариантом является предоставление общественности электронных копий на CD или DVD носителях. Следует отметить, что быстрое предоставление копий, раздаточных материалов резко улучшает отношения проекта с общественностью, а невозможность получить копии, наоборот, резко ухудшает их. Поэтому эффективным приёмом может быть активная рассылка копий документа «лидерам общественного мнения» в начале общественного обсуждения: это поможет сформировать их лояльное отношение к организации (не к содержанию проекта, а к способу ведения диалога).

Там где возможно, не следует пренебрегать неформальными встречами («за чашкой чая»), даже если речь идёт о небольших аудиториях. Такие мероприятия позволяют лучше понять, как аудитория воспринимает представляемые документы и, возможно, улучшить программу информирования.

Использовать формальные слушания и встречи с большими аудиториями для информирования о проекте и, тем более, предоставления документации, представляется неэффективным с точки зрения соотношения покрытия аудитории и затрат на организацию мероприятия. Даже в самом большом зале вряд ли соберутся более 800 человек. 40-минутный доклад, который может быть им прочитан, можно заранее опубликовать в газете тиражом 8 или 80 тысяч экземпляров. Гораздо эффективнее использовать такие встречи для структурированных дискуссий/консультаций. Однако особенность российской аудитории заключается в том, что для поднятия интереса к документу необходимо некое событие, мероприятие, которым часто оказываются формальные слушания. Т.е., до слушаний большинство заинтересованной общественности с документацией не знакомится. Поэтому рекомендуется устраивать очные презентации документации (с приглашением журналистов и заинтересованной общественности) в начале периода экспозиции. Аналогично, способом привлечения внимания является «информационный автобус», который проводит презентации и оставляет в населённых пунктах документы для ознакомления.

Эффективность деятельности по информированию проще всего оценивать в количестве обращений к документации: посещениях выставки, скачиваний документации и пр.

Важным элементом технологии информирования является внутренний «протокол раскрытия информации», в котором устанавливаются принципы раскрытия информации, перечни закрытых сведений, назначаются ответственные для консультаций в спорных случаях. Это позволяет защитить организацию и сотрудников от невольных ошибок и, в то же время, повышает свободу сотрудников горячих линий, информационных киосков в диалоге с общественностью.

**Таблица 5.** Рекомендуемые методы предоставления документации общественности

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b>         |                      |                         |                                       |                     |
|---|----------------------|-------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b> | <b>Региональные и межрегиональные</b> | <b>Национальные</b> |
| «Горячие линии» (телефон, e-mail)   |                      |                         |                                       |                     |
| Выставки и экспозиции документации в библиотеках, общественных и административных зданиях |                      |                         |                                       |                     |
| Информационный киоск (центр)  |                      |                         |                                       |                     |

| Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью |                     |                  |                                |              |
|--|---------------------|------------------|--------------------------------|--------------|
| Локальные  | Муниципальные       | Межмуниципальные | Региональные и межрегиональные | Национальные |
| Публикация на корпоративном/проектном Интернет-сайте                       |                     |                  |                                |              |
| Встреча за чашкой чая  | Рассылка по запросу |                  |                                |              |

### Технологии организации консультаций по поводу проекта документа (решения)

Целью консультаций является получение замечаний, предложений общественности относительно обсуждаемого проекта и учёт этих предложений путём изменения проектной документации. Поэтому, вне зависимости от того, какая конкретно технология организации мероприятий используется, важнейшими элементами процесса консультаций являются **инструкции по классификации и обработке** поступающих обращений и **реестр обязательств проекта**.

Задача инструкции по классификации и обработке обращений состоит в различении обращений участников консультаций с целью более эффективной обработки и учёта. В наиболее общем виде могут быть выделены следующие типы обращений:

- **Замечание** – указание на неполноту, недостоверность или противоречивость информации, содержащейся в представленной документации. Замечания подлежат проверке и, в случае признания их обоснованными, подлежат устранению путём изменения обсуждаемой документации.

Целесообразно различать:

- **Существенные замечания к документу** – замечания, устранение которых приводит к изменению структуры обсуждаемого документа, его правового смысла или иных существенных черт. Если существенные замечания к документу признаются обоснованными, это является основанием для его отклонения с последующей доработкой и повторного вынесения на обсуждение.
- **Редакторские замечания к документу** – замечания, исправление которых не меняет сути обсуждаемого документа.
- **Предложение** – обращение об изменении вынесенной на обсуждение документации,

её одобрении или отклонении. Предложения должны быть классифицированы организаторами непосредственно в ходе консультаций с целью их группировки, выявления и координации согласующихся или противоречащих друг другу предложений.

Целесообразно различать:

- **Предложения принципиального характера** – предложения, которые влекут за собой изменение структуры обсуждаемого документа, его правового смысла или иных существенных черт. Принятие предложений принципиального характера влечёт за собой переработку документа и его повторное вынесение на обсуждение.
- **Предложения общего характера** – предложения, касающиеся изменения документа в целом без привязки к отдельному земельному (лесному) участку, объекту капитального строительства или иному конкретному объекту (участку территории). Предложения принципиального и общего характера подлежат первоочередному обсуждению на публичных слушаниях и иных формальных мероприятиях, а также в процессе внесения изменений в обсуждаемую документацию.
- **Предложения частного характера** - предложения, касающиеся отдельного земельного (лесного) участка, объекта капитального строительства или иного конкретного объекта (участка территории).
- **Аргументированные предложения** – предложения, которые включают развёрнутое правовое, экологическое или иное обоснование, подготовленное на основе специальных профессиональных познаний.
- **Жалоба** на нарушение порядка проведения консультаций (общественных слушаний, выставки документации и пр.). Жалобы подлежат немедленному рассмотрению с целью устранения отмеченных нарушений. Все жалобы вносятся в протокол в обязательном порядке с указанием времени поступления жалобы и времени устранения нарушений.
- **Мнение** – обращение, не содержащее замечаний, предложений или жалобы.

Граждане могут указывать в своём обращении (если вышеуказанная классификация опубликована) на то, что замечания являются существенными, предложения носят принципиальный, общий или частный характер и/или направлены на защиту общественных интересов, но могут и не делать этого – решение принимается сотрудником, ответственным за обработку обращений. Однако в ответе заявителю необходимо указать, каким образом было рассмотрено его обращение. Нельзя предъявлять обязательное требование «подавать только аргументированные предложения», поскольку это противоречит действующему

законодательству и здравому смыслу, но для внутреннего планирования нужно учитывать, что анализ аргументированных замечаний и предложений занимает больше времени и свидетельствует о более высокой социальной значимости поднимаемых вопросов.

Существенное упрощение работы с обращениями дают типовые формы обращений, которые содержат поля для отметок «замечание / предложение / жалоба», «раздел документа, к которому относится замечание» и пр. Однако такие формы не должны превращаться в закрытые опросные листы и навязывать ответы, иначе ими не будут пользоваться. Кроме того, целесообразно предоставлять вместе с документацией примеры допустимых изменений.

Приём обращений должен быть обеспечен с момента начала выставки обсуждаемой документации. Замечания, предложения, жалобы и мнения могут быть представлены в письменной или устной форме. Любые обращения участников консультаций подлежат обязательной регистрации. Важно организовать своевременную передачу обращений на отзыв разработчику обсуждаемой документации, не дожидаясь окончания срока консультаций.

Отзыв разработчика на замечание или предложение содержит его оценку, комментарии, встречные предложения и пр., но не является окончательным решением о том, каким образом следует или не следует учитывать данное обращение. Нужно принимать во внимание неизбежный конфликт интересов: значительное число замечаний и предложений могут восприниматься разработчиком как угроза его репутации, профессиональным амбициям и, наконец, вести к большому объёму работ по переработке документации. Поэтому разработчик, скорее всего, склонен отвергать больше замечаний и предложений, чем это целесообразно. Решение об учёте или отклонении предложений принимается заказчиком документации с учётом социальной значимости вопроса и необходимости достижения компромисса по всему спектру вопросов.

Решение о том, каким именно образом учитывается замечание или предложение, вносится в реестр обязательств проекта, который должен быть доступен вскоре после начала консультаций и публикуется полностью как основной результат консультаций. Реестр обязательств является важнейшим инструментом укрепления доверия по отношению к проекту и организации и, одновременно, инструментом управления проектом.

Одной из важных задач консультаций является выработка согласованных и/или компромиссных решений в тех случаях, когда в обсуждении участвуют различные группы интересов (т.е. – практически всегда). Поэтому консультации нельзя понимать просто как получение замечаний и предложений; консультации обязательно включают диалог групп общественности между собой в очной или заочной форме.

В случае проведения заочных консультаций (опросы населения, экспертные опросы, приём обращений) диалог должен быть организован путём публикации результатов по мере их поступления – до окончания консультаций – так, чтобы другие заинтересованные лица могли выразить своё отношение к этим данным. Эффективной формой для такого рода работы являются блоги и форумы, однако они являются известными «пожирателями времени», поэтому необходимо тщательное планирование правил работы с ними.

В случае проведения очных консультаций (прием граждан и неформальные консультации, круглые столы, сходы граждан, экспертные советы, публичные (общественные) слушания в соответствии с законодательством, рабочие группы, конференции представителей, переговоры) следует максимальное время выделять на выступления представителей различных групп интересов с тем, чтобы познакомить с ними остальную общественность. Даже если речь идёт о встречах с конкретной группой, необходимо информировать их о том, что существуют другие позиции, и объяснить, где и каким образом они могут с ними познакомиться.

Роль очных консультаций в процессе обсуждения документа очень велика, поскольку они позволяют организовать прямой диалог общественности, разработчика и заказчика документации по конкретным ситуациям и, иногда, достичь взаимопонимания в результате уточнения предложений, корректировки позиций и пр. Если мы рассматриваем задачи такого рода, то становятся понятными недостатки больших формальных слушаний – на них такой диалог невозможен. Поэтому в ходе консультаций следует отдавать предпочтение другим формам работы: неформальным встречам, круглым столам, рабочим группам.

Встречи с участием значительного количества людей (более 7 человек) и формальные мероприятия, требуемые в соответствии с действующим законодательством, рассматриваются как «специальные мероприятия» в общем непрерывном процессе консультаций. Управление специальным мероприятием по общественному обсуждению решения/проекта включает следующие блоки работы:

- Разработка программы и регламента мероприятия;
- Выбор и подготовка площадки/зала; решение логистических проблем;
- Приглашение и регистрация участников;
- Подготовка выступающих экспертов и представителей организации;
- Подготовка раздаточных и презентационных материалов;
- Фасилитация мероприятия;
- Подготовка итоговых документов;
- Распространение итоговых документов, сбор комментариев и откликов.

При проведении формальных консультаций (общественных, публичных слушаний)

следует руководствоваться требованиями действующего законодательства. Необходимо контролировать, чтобы все вопросы, поднятые на консультациях, получили ответ в установленные и зафиксированные в протоколе консультаций сроки.

Организация и проведение консультаций оставляет большой простор для манипуляций со стороны заказчика и разработчика документации. Иногда это могут быть сознательные действия, иногда – невольные ошибки, недостаток компетенции. Поэтому во внутренних документах организации, которая проводит консультации, должны быть обозначены руководящие принципы для сотрудников: добросовестность намерений при проведении консультаций, предоставление полной и достоверной информации, соблюдение принципов организации общественного участия.

**Таблица 6.** Рекомендуемые технологии проведения заочных консультаций

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |  |                         |   |                     |
|---|--|-------------------------|---|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b>                     | <b>Межмуниципальные</b> | <b>Региональные и межрегиональные</b>     | <b>Национальные</b> |
| Консультативный опрос населения   |  |                         | Интернет-форумы, блоги, специальные формы |                     |
|   | «Горячая линия» (телефонная или e-mail). |                         |   |                     |
| Экспертный опрос  |  |                         |   |                     |
| Сбор предложений и комментариев в письменной форме                                |  |                         |   |                     |

**Таблица 7.** Рекомендуемые технологии проведения очных консультаций

| <b>Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью</b> |                      |                         |                                       |                     |
|---|----------------------|-------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| <b>Локальные</b>  | <b>Муниципальные</b> | <b>Межмуниципальные</b> | <b>Региональные и межрегиональные</b> | <b>Национальные</b> |
| Прием граждан и неформальные консультации   |                      | Круглые столы           |                                       |                     |
| Сход  | Экспертные интервью  |                         | Экспертные советы                     |                     |



| Социально-территориальный уровень программы консультаций с общественностью |               |                            |                                |              |
|--|---------------|----------------------------|--------------------------------|--------------|
| Локальные  | Муниципальные | Межмуниципальные           | Региональные и межрегиональные | Национальные |
| граждан  |               |                            |                                |              |
| Публичные (общественные) слушания в соответствии с законодательством       |               |                            |                                |              |
| Рабочая группа   |               | Конференция представителей |                                |              |
| Переговоры   |               |                            |                                |              |

## Общественный контроль

Целью общественного контроля является проверка выполнения заранее известных требований к деятельности организации, осуществляемая для контроля соблюдения общественных интересов или интересов отдельных социальных групп. Требования, соблюдение которых проверяется, могут быть зафиксированы в законе, нормативном акте или локальном акте (внутреннем документе предприятия), но допустим также общественный контроль соблюдения «неписаных норм», отражающих моральные установки или коллективную волю сообщества. Общественный контроль может осуществляться как в отношении деятельности юридических лиц, включая органы государственной власти и местного самоуправления, так и в отношении действий физических лиц.

Примерами общественного контроля могут служить:

- **общественная экологическая экспертиза** – проверка соблюдения экологических требований в проектной документации;
  - **общественный экологический контроль** – проверка соблюдения экологических требований в текущей деятельности предприятия;
  - **земельный контроль** – проверка использования земельных участков и земельных ресурсов;
  - **общественный контроль за проектом** – проверка выполнения обязательств, принятых организацией в ходе общественного обсуждения проекта;
  - **контроль открытости информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления** – проверка исполнения требований, зафиксированных в соответствующем федеральном законе;
- а также мониторинг бюджетных закупок, контроль соблюдения расписания

общественного транспорта или контроль продажи алкоголя несовершеннолетним.

Особенностью этой формы общественного участия являются:

- Существенные затраты времени участников (общественных инспекторов);
- Необходимость профессиональной подготовки инспекторов;
- Наличие единообразных требований ко всем субъектам проверки;
- Необходимость получения и обработки информации, которая может оказаться чувствительной (конфиденциальной);
- Вытекающая из предыдущего пункта ответственность организации, проводящей общественный контроль<sup>21</sup>.

Результаты проверок могут приводить к возбуждению административных и уголовных дел по фактам выявленных нарушений, приводить к ущербу репутации хозяйствующих субъектов и граждан. Поэтому, в отличие от консультаций, общественный контроль не может быть «открыт для всех» – к организациям и лицам, претендующим на то, что они осуществляют общественный контроль, предъявляются повышенные требования в плане прозрачности их деятельности, отсутствия конфликта интересов.

С другой стороны, общественный контроль имеет социальную ценность только в том случае, если он является независимым от проверяемой организации. Поэтому государственные, муниципальные, коммерческие организации **не могут напрямую участвовать в организации общественных инспекций**. Даже в том случае, когда представители общественности включаются в состав соответствующих комиссий государственных или иных органов, они должны сохранять свою легитимность именно как представители общественности, а не наёмные служащие государственного органа.

Общественный контроль может производиться по открытым данным и на основании документов и информации о деятельности, предоставляемых по требованию граждан или общественных объединений. В первом случае проверяемая организация, орган государственной власти или местного самоуправления не вступает в прямой контакт с общественной инспекцией. Во втором случае проверяемая организация должна выполнить определённые действия: предоставить документацию, допустить посторонних на свою территорию, разрешить (обеспечить) взаимодействие с сотрудниками и клиентами, разрешить фото- и видеofиксацию, замеры, измерения, отборы проб и пр. Очевидно, что во втором случае проверяемая организация должна быть вправе запросить у общественной инспекции документы, подтверждающие её статус, а также получить подтверждение того, что полученные в ходе проверки данные будут в полном объёме сообщены руководству

---

<sup>21</sup> Например, недобросовестные действия экспертов общественной экологической экспертизы могут быть обжалованы в суде, так же как и действия экспертов государственной экспертизы.

организации, и никакая их часть не будет использована для шантажа отдельных сотрудников или самого предприятия.

В свою очередь, организация, занимающаяся общественным контролем, должна проверять добросовестность работы своих инспекторов и иметь возможность защитить себя в случае ошибок, повлекших материальные или нематериальные претензии со стороны проверяемой организации.

Мы считаем, что было бы полезным, если бы претензии к общественным инспекциям и результатам их проверок могли бы рассматриваться не только в судах общей юрисдикции или арбитражных, но в специальных третейских судах, создаваемых ассоциациями общественных инспекций. Это способствовало бы, в первую очередь, повышению качества общественного контроля, а не прекращению деятельности инспекций.

К сожалению, правоотношения между общественной инспекцией и проверяемой организацией (или физическим лицом) в тех случаях, когда речь идёт не о проверках на основании открытой информации, российским законодательством абсолютно не урегулированы (за исключением общественной экологической экспертизы и общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания). В этих условиях определённые инициативы могут быть проявлены социально ответственными компаниями бизнеса, которые могут разрешить независимой общественности контролировать определённые аспекты своей деятельности. Основная задача организации, допускающей общественный контроль на добровольных основаниях, – заранее сформулировать разумные и неизбыточные требования, опубликовать их, а также подготовить инструкции для сотрудников, деятельность которых может стать объектом контроля. В том случае, если организация или представители общественности удовлетворяют этим заранее сформулированным требованиям, возможно сотрудничество в формате предоставления документации, организации доступа на территорию и признанию результатов общественных проверок.

Вне зависимости от того, осуществляется ли общественная инспекция свою деятельность на основании открытых документов или путём проведения инспекций в организациях, её деятельность должна соответствовать требованиям легитимности, прозрачности и ответственности.

**«Легитимность»** в случае, если общественный контроль организует неправительственная организация, может означать наличие регистрации (возможно, не менее, чем за год до проведения проверки) и выполнения специальных требований; доказательства общественной поддержки; подтверждения компетентности организации в выбранной области общественного контроля.

Легитимность представителя общественности, включаемого в состав государственной или иной инспекции, может означать наличие доверенности от организации или группы людей, которых он представляет, или иным образом выраженное поручение; подтверждение личной компетентности, если речь идёт о его участии не в качестве наблюдателя, а в качестве эксперта.

**«Прозрачность»** означает наличие публичную доступность локальных актов, регламентирующих общественный контроль в организации, которая его проводит; наличие понятной системы приглашения экспертов и/или подготовки инспекторов. Требование прозрачности может также распространяться на источники финансирования деятельности по общественному контролю.

Прозрачность должна решать проблемы конфликта интересов, которые могут возникнуть, если у проверяющего есть личная или материальная заинтересованность в исходе проверки, есть личные или служебные обязательства, связывающие его с субъектом проверки, или на него может быть оказано давление в связи с проводимой проверкой.

**«Ответственность»** означает, в первую очередь, открытость результатов общественного контроля для граждан (минимальный уровень – обязательная публикация на постоянно существующем вебсайте). Кроме того, в это понятие включаются наличие документально зафиксированной ответственности экспертов или инспекторов перед организацией, проводящей инспекцию; возможность заключения с проверяемой организацией соглашения о неразглашении конфиденциальных данных, ставших известными в ходе проверки (естественно, без ущерба для публичности результатов самой проверки), и средства для предотвращения утечек информации, а также способность организации отстаивать выводы проверки досудебными и судебными методами.

Подробнее об общественном контроле можно узнать в сборниках, подготовленных Минэкономразвития. Скачать сборники можно по адресу: <http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/index.html>.

## ***Об общественном контроле и общественном участии в сборниках Минэкономразвития***

1) С.Г. Маковецкая **Гражданский мониторинг (потребительский контроль) качества предоставления государственных услуг.** //Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие / Под ред. А.Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития РФ. – М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 168-184

*В статье рассматривается механизм гражданского мониторинга, цели и задачи общественных организаций по контролю за предоставлением услуг. Представлены этапы взаимодействия исполнительной власти и гражданских организаций в процессе регламентации государственных услуг и функций. Также автор приводит результаты использования механизма мониторинга в некоторых городах и регионах.*

**2) А.Л. Нездюров Публичные (общественные) слушания как механизм социального партнерства.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 114-128.

*В статье говорится о том, на что направлены публичные слушания, их структуре и принципах проведения. Также затрагивается тема пользы существования подобного механизма для органов власти и общественности. Автором приводятся примеры результатов проведения публичных слушаний в городах и регионах.*

**3) Т.И. Виноградова Повышение эффективности бюджета и оптимизация бюджетного процесса путем внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет»**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 129-145

*В статье речь идёт о принципах реализации социальной технологии «Прозрачный бюджет», поэтапно описаны формирование и развитие данного механизма, продуманы затраты и риски. Полученные в различных городах результаты внедрения программы «Прозрачный бюджет» также приведены автором.*

**4) Б.Л. Альтшулер Общественный контроль как исторический императив.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. С.146-162

*Автором поднимается проблема гражданского контроля за работой правоохранительных органов, им выделяется три вида этого механизма и, соответственно этому разделению, приводится структура для каждого вида.*

**5) И.В. Аверкиев Технологии гражданского контроля, как механизм запуска социально-значимых реформ на региональном и местном уровнях. На примере гражданского контроля работы пассажирского транспорта в г. Перми.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. С.163-169

*Автором приводится пример влияния гражданского контроля на улучшение работы государственных организаций. В частности, описывается регулирование работы транспортной системы г. Перми бригадами общественных наблюдателей. Помимо обоснования необходимости технологии гражданского контроля, в статье говорится об условиях успешного его проведения.*

**6) А.А. Широбокова Формы и технологии общественного участия в управленческих процессах и принятии государственно значимых решений.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С.101-129

*Автор говорит о необходимости привлечения граждан к управленческой деятельности, о пользе и условиях наиболее эффективного совместного использования технологий общественного участия. В статье подробно рассматриваются различные механизмы социального контроля и формы общения государственных органов с населением.*

**7) Л.А. Василенко, Т.Е. Сафонова Общественные слушания по результатам экспертизы законопроекта с применением технологий ситуационного центра и виртуальной среды экспертов.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С. 129-144

*Авторами описываются способы влияния населения на принимаемые государством решения. Говоря о реальном положении вещей, получаем, что общение населения с государственными органами не выстроено должным образом, откуда вытекает несколько проблем, решения которых и предлагаются в статье. Также приводится структура эффективного построения диалога народа с государством для достижения наилучших результатов.*

**8) Г.Н. Гришина, Г.В. Калинаева Дистантные общественные слушания – инновационная форма общественного участия в бюджетном процессе.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С. 144-160

*В статье рассматриваются материалы проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» в рамках технологии общественных слушаний. Авторами показывается необходимость данного механизма и подробно описывается структура организации всего процесса. Завершающим является вопрос адаптации общественных слушаний для заочного участия, приведены определённые результаты использования технологии дистанционно.*

**9) В.И. Захарова, Н.П. Сашенко Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С. 160-179

*В статье говорится о факторах учёта общественного мнения в законопроектах, и средствах согласования интересов в правотворческой деятельности. Авторы приводят наиболее удачных процедур общественного участия. а также различных технологий по проведению общественных слушаний, существующих для достижения наибольшего понимания между государством и населением.*

**10) В.И. Захарова Влияние институтов гражданского общества на качество законов и качество управления.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской

конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С. 179-192

*Статья повествует о роли института гражданского общества в осуществлении экспертизы проектов нормативных правовых актов. Автор показывает поэтапную разработку законопроекта и говорит о причинах необходимости участия общественных экспертов уже на первых шагах.*

**11) С.В. Бошно Анतिकоррупционная экспертиза как фактор единства правового пространства и правовой культуры.**// Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. С. 192-

*В статье затрагивается проблема коррупции в разрезе истории. Автором выделяется несколько блоков вопросов, на которые нужно ответить, чтобы решить данную проблему. Рассматривая коррупцию в правовой сфере, автор видит решением проблемы ужесточение регламента производства законопроектов, а также «выращивание» квалифицированных по данному вопросу экспертов среди работников правовой сферы.*



## **Перечень источников и рекомендуемой литературы**

### **Руководства по организации общественного участия**

1. [Богдан И. Б., Попова Ю. Н. Участие в градостроительной деятельности: методические рекомендации по участию общественности в публичных слушаниях по вопросам градостроительной деятельности / под общ. ред. И. Б. Богдан. – Хабаровск: изд-во Тихоокеанского гос. ун-та, 2007. – 111 с.](#)

Пособие, подготовленное специалистами дальневосточной общественной организации "Экодаль" (г.Хабаровск), предлагает читателю алгоритм действий общественности (граждан и общественных объединений) на каждом этапе подготовки и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности.

2. [Веселов А. К. Общественный экологический контроль в России: правовое регулирование и практика. Пособие для общественных инспекторов. – М.: СоЭС, 2005. – 201 с.](#)

Данное пособие разработано в рамках проекта «Правовое образование населения и право граждан на благоприятную окружающую среду» Международного социально-экологического союза, поддержанного РОО «Открытая Россия», и предназначено для граждан и актива общественных организаций. Инициаторы проекта выражают надежду, что пособие поможет общественности России в проведении гражданского контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также приглашают читателей к дискуссии по данной проблеме, что поможет провести доработку пособия с учетом опыта работы общественных структур.

3. [Винокуров Ю. Е., Высторóбец. Е. А. Участие общественности в принятии экологически значимых решений \(правовой аспект\): научный доклад / Винокуров Ю. Е., Высторóбец. Е. А. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. – 60 с.](#)

В докладе авторы на основе анализа законодательства, судебной практики и деятельности по соблюдению экологических прав, а также собственного опыта работы предприняли попытку поиска новых подходов к решению актуальной проблемы – эффективной реализации экологических прав граждан и их объединений на примере принципа участия общественности. Для широкого круга специалистов и практиков, интересующихся вопросами участия общественности в принятии экологически значимых решений.

4. [Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. 2009](#)

Принят Конференцией Международных неправительственных организаций (МНПО) на заседании 1 октября 2009 года. Конференция МНПО Совета Европы. CONF/PLE(2009)CODE

В этом документе излагаются обоснования, рамки и средства для укрепления гражданского участия. Он подготовлен опытными представителями гражданского общества, разработан в процессе общеевропейских консультаций, проверен и обсужден членами национальных и международных неправительственных организаций (НПО) и уже используется активистами представителями органов государственного управления.

5. [Лес и общество: пособие для работников лесного хозяйства. М.: ВНИИЦлесресурс, 2000 – 208 с.](#)

Вовлечение населения в управление лесами, его экологическое воспитание, работа с журналистами и общественностью - непростая задача, для эффективного решения которой требуется знание специальных методов. Для эффективного лесопользования необходимы юридические, социологические, психологические навыки, умение взаимодействовать со средствами массовой информации. В настоящее время в сфере взаимоотношений государственных органов управления лесным хозяйством и общественностью существует пробел: люди подчас стремятся к одной цели, говорят об одних проблемах, но "на разных языках". Помочь работникам лесного хозяйства найти точки взаимодействия, показать основные принципы, методические подходы и направления участия общественности в вопросах принятия решений по проблемам лесного хозяйства, лесопользования и лесопользования - основная цель этой книги.

6. [Общественное участие в принятии экологически значимых решений. 2006](#)

Общественное участие в принятии экологически значимых решений. Материалы семинара, г.Мурманск, Россия, 6-7 апреля 2006г. – Мурманск: Мурманская региональная общественная организация «Беллона-Мурманск», 2006. – 28 с.

Цель настоящего издания - объяснить, что такое общественное участие и в чем его необходимость, т.е. какие преимущества от него получают все вовлеченные в процесс принятия решений стороны. В брошюре отражены основные формы, методы и технологии общественного участия, а также представлены практические наработки и рекомендации для организации эффективного общественного участия в процессе принятия решений. Издание включает образцы документов, регламентирующих процесс общественного участия, которые были подготовлены специалистами Центра экспертиз ЭКОМ, а также аналогичные документы других организаций.

7. [Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕСЕ/СЕР/72.](#) Подготовлено

Стивенем Стеком и Сусаной Кэйси-Лэфковиц в сотрудничестве с консультантом по редакционному оформлению Ежи Ендроска для Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы при финансовой поддержке Датского агентства по защите окружающей среды. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ. Нью-Йорк и Женева, 2000 – 268 с.

Руководство предназначено для использования в процессе реализации Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам касающимся окружающей среды. Руководство не претендует на официальную интерпретацию Конвенции, однако может служить полезным инструментом в руках правительств и парламентов, которые будут заниматься решением этой задачи.

8. [Рейнгольд, Говард. Умная толпа: новая социальная революция. Пер. с англ. А. Гарькавого. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2006. — 416 с.](#)

Мобильная связь и повсеместная компьютеризация уже начинают менять способы общения, трудовой и творческой деятельности, торговли, управления. Информационные технологии и их многообразное воздействие на различные сферы жизни общества — такова тема книги, предлагаемой вниманию читателей. Через десять лет, утверждает автор на основании многочисленных исследований, наблюдений и интервью, основные места средоточия населения Земли будут наводнены микросхемами, способными общаться друг с другом. Люди, оснащенные такими устройствами, составят «умные толпы», и их общение обретет невиданные прежде формы и возможности.

9. [Самотесов Е.Д., Тощева Г.П., Рыбальский Н.Г., Галкин Ю.Ю. Методология и основы организации общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений / Под ред. Н.Г. Рыбальского и Ю.Ю. Галкина. — М.: РЭФИА, 2001. — 266 с.](#)

В учебном пособии обосновывается необходимость участия общественности в принятии экологически значимых решений на стадиях разработки предпроектной и проектной документации, реализации проекта. В книге рассмотрены предпосылки и условия, формы и методы общественного участия (законодательные основы и информационное обеспечение этого процесса) в общегосударственной системе принятия решений. Представлен механизм привлечения общественности, неправительственных экологических организаций к решению экономических проблем через их участие в оценке воздействия на окружающую среду посредством общественной экологической экспертизы, организации социально-экологического мониторинга, проведения консультационного коммуникативного взаимодействия.

Подробно описывается процедура организации общественного участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений.

10. [Стандарты участия общественности - Рекомендации для надлежащей практики, 2008](#)  
Стандарты участия общественности были разработаны межминистерской рабочей группой с участием представителей заинтересованных групп, НПО и внешних экспертов в рамках проекта по поручению Федеральной Канцелярии Австрии и Федеральным Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами Австрии, и были одобрены Советом Министров Австрии 2 июля 2008 г.
11. Участие общественности в управлении лесами. М.: МСОП, 2005.
12. [Шуровьески, Джеймс. Мудрость толпы](#). Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство: Пер. с англ. - М.: ООО "И.Д. Вильямс", 2007. - 304 с: ил.
13. Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P. Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metsähallitus. Kuopio, 1999. 96 p

#### **Цитируемые публикации:**

14. Атли, Т. Три взгляда на демократию (Perspectives on Democracy). [Http://www.co-intelligence.org/cipol\\_demoperspectvs.html](http://www.co-intelligence.org/cipol_demoperspectvs.html)
15. Asch, S. Effects of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgments, In: Groups, Leadership and Men, edited by Harold Guetzkow (New York: Russell & Russell, 1963 [1951]): 177-90.
16. Johnson, N. L. Collective Problem Solving: Functionality Beyond the Individual. Los Alamos working paper LA-UR-98-2227 (1998) <http://www.collectivescience.com/diversity/diversity.htm>
17. Johnson, N. L. Diversity in Decentralized Systems: Enabling Self-Organizing Solutions/ Los Alamos working paper LA-UR-99-6281 (1999) <http://www.collectivescience.com/diversity/diversity.htm>
18. Johnson, N. L. The Importance of Diversity: Reconciling Natural Selection and Non-Competitive Processes. New York Academy of Sciences, Proceedings of the 7th Annual Washington Evolutionary System Conference: Emergent Organizations and Their Dynamics, May 1999 (LA-UR-99-3048)

<http://www.collectivescience.com/diversity/diversity.htm>

19. Осьминог Пауль уже не нужен. Коллективные предсказания, основанные на разработках Пентагона, становятся все эффективнее и эффективнее.  
<http://slon.ru/blogs/karelovs/post/582827/>

20. Теорема Коуза. Справка Романа Капелюшника // Отечественные записки, № 6 (20) (2004). <Http://www.strana-oz.ru/?Article=982&numid=21>

### **Федеральное и международное законодательство<sup>22</sup>:**

1. Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Экономический и Социальный Совет ООН. Европейская экономическая комиссия ООН. Финляндия. 25.02. - 01.03.1991. Подписана Правительством СССР 06.07.1991, период действия с 06.07.91. Подтверждено Правительством РФ от 13.01.1992 N Н-Н11, ГП МИД РФ.
2. Конституция Российской Федерации, 12 декабря 1993 года.
3. О референдуме Российской Федерации. 28 июня 2004 года N 5-ФКЗ. Принят Государственной Думой 11 июня 2004 года. Одобрен Советом Федерации 23 июня 2004 года.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. 12 июня 2002 года N 67-ФЗ. Принят Государственной Думой 22 мая 2002 года. Одобрен Советом Федерации 29 мая 2002 года.
5. Земельный кодекс Российской Федерации. № 136-ФЗ от 25 октября 2001 г. Принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г. Одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г.
6. Лесной кодекс Российской Федерации. N 200-ФЗ от 4 декабря 2006 г. Принят Государственной Думой 8 ноября 2006 г. Одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 г.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г.
8. Кодекс административных правонарушений Российской Федерации. N 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. Принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. Одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.
9. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. Принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г., одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г.

---

<sup>22</sup> При подготовке данного учебного курса все нормативные акты использованы в редакции, действующей на сентябрь 2011 года. При самостоятельной работе необходимо использовать актуальные редакции законов и нормативных актов.

10. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». N 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. Принят Государственной Думой 21 апреля 2006 г. Одобрен Советом Федерации 26 апреля 2006 г.
11. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. Принят Государственной Думой 21 января 2009 г. Одобрен Советом Федерации 28 января 2009 г.
12. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. Утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. №372, зарег. в Минюсте РФ 4 июля 2000 г., рег. №2302.
13. Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. Утв. Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. №87.
14. Закон РФ «Об экологической экспертизе». №174-ФЗ от 23 ноября 1995 г. Принят Государственной Думой 19.06.1995 г. Одобрен Советом Федерации 15.11.1995 г.
15. Закон РФ «О животном мире». Принят Государственной Думой 22 марта 1995 г.
16. Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. №87.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Принят Государственной Думой 21 мая 2008 года, Одобрен Советом Федерации 30 мая 2008 года.

### **Политики, стандарты и руководства международных финансирующих институтов:**

1. World Bank's Operational Policies for Environmental Assessment. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064724~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>
2. IFC's Performance Standards on Social and Environmental Sustainability: Performance Standard 1 ([http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol\\_PerformanceStandards2006\\_PSIntro\\_Russian/\\$FILE/PS\\_Intro\\_Russian.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_PSIntro_Russian/$FILE/PS_Intro_Russian.pdf)); Social and Environmental Management Assessment and Management System and Associated Guidance Notes ([http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol\\_PerformanceStandards2006\\_PS1\\_Russian/\\$FILE/PS\\_1\\_Russian.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_PS1_Russian/$FILE/PS_1_Russian.pdf)).

## **Контрольные вопросы для самопроверки**

1. Какие аргументы Вы будете использовать для того, чтобы убедить руководителя организации выделить дополнительные средства на проведение расширенной программы общественного участия?
2. Перечислите 4 условия, необходимых для того, чтобы прогноз группы был более точным, чем большинство индивидуальных прогнозов.
3. Почему эксперты ошибаются чаще, чем дают правильные оценки?
4. Перечислите экономические издержки, связанные с процессом подготовки и принятия управленческих решений.
5. В чем состоит смысл «информационной субсидии» в процессе общественного обсуждения проекта?
6. Приведите не менее 7 примеров попыток использования различных видов общественного блага в частных интересах в проектах хозяйственной или программной деятельности, которые привели к протестам со стороны граждан и общественных организаций.
7. Каковы условия выработки эффективного решения в ходе общественного обсуждения проекта с точки зрения неоинституционализма?
8. Какие нематериальные права, зафиксированные в законодательстве Российской Федерации и международных документах, могут отстаивать граждане в ходе общественного обсуждения? Назовите не менее 9 видов прав, предложив ситуации, в которых эти права могут подвергаться угрозе умаления.
9. Каким образом Конституция РФ обеспечивает возможности для развития общественного участия?
10. Перечислите формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.
11. По каким вопросам законодательство обязывает органы местного самоуправления проводить публичные или общественные слушания?

12. Что такое общественное участие?
13. На каких стадиях цикла принятия решений возможно и необходимо общественное участие?
14. Составьте список групп заинтересованной общественности для того проекта, в котором Вы сейчас принимаете участие.
15. Перечислите уровни общественного участия и назовите отличительные признаки каждого уровня.
16. Чем общественное участие отличается от связей с общественностью и маркетинга?
17. Назовите двенадцать базовых принципов организации общественного участия.
18. Каковы основные задачи кампаний по вовлечению общественности?
19. Назовите основные подходы выявления заинтересованной общественности и применяемые для этого методы.
20. Какие сведения рекомендуется заносить в реестр групп заинтересованной общественности?
21. Перечислите не менее 17 технологий вовлечения общественности, которые могут применяться в программах общественного участия.
22. В чем состоят различия между мнениями, жалобами, замечаниями и предложениями, которые могут содержаться в обращениях (высказываниях) граждан в ходе общественного обсуждения?
23. Что такое общественный контроль и в каких формах он может осуществляться?
24. Каковы основные требования к организации, осуществляющей общественный контроль?

### ***Термины и определения:***

**Общественное участие** – это непрерывный процесс взаимодействия



(общения) между организацией (учреждением), ответственным за *принятие решения*, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения, а также между гражданами и теми государственными органами, которые регулируют данный вид деятельности.

**Принятие решения** – процесс рационального или иррационального выбора альтернатив, имеющий целью достижение осознаваемого результата.

**Инициатор намечаемой деятельности** – одно или несколько физических или юридических лиц.

**Заказчик** – юридическое или физическое лицо, выступающее от имени инициаторов деятельности, ответственное за подготовку документации и контакты со всеми заинтересованными ведомствами, организациями и частными лицами .

**Исполнитель** – физическое или юридическое лицо, которому Заказчик поручает выполнить тот или иной вид работ, в т.ч. – экологическое обоснование или оценку воздействия на окружающую среду. Включает субподрядчиков, а также других лиц, связанных с инициатором или заказчиком прямыми или косвенными финансовыми отношениями.

**Компетентные власти** – государственные органы, принимающие решения по данному вопросу в силу своих полномочий и обязанностей: администрация территории, органы государственного надзора и контроля.

**Независимые консультанты** – эксперты, консультирующие власти на платной основе.

**Общественность** – одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

**Общественность** это одно или несколько физических или юридических лиц, *за исключением*: организаций и лиц, занимающихся разработкой и принятием законов; органов управления; органов судебной власти и иных субъектов, принимающих решения по соответствующему вопросу в силу своих служебных обязанностей.

**Заинтересованная общественность** – общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений или которая имеет заинтересованность в этом процессе.

**Стейкхолдеры** – группы влияния, существующие вне компании, которые надо учитывать при осуществлении деятельности.

**Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления** – информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (далее - подведомственные организации), либо поступившая в указанные органы и организации.