

**ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В РАБОТУ МЕСТНОГО
УПРАВЛЕНИЯ.
ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ
ПРОГРАММ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ.
РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА ПО ГРАЖДАНСКОМУ
УЧАСТИЮ**

1. ВСТУПЛЕНИЕ

Эта брошюра является руководством по привлечению общественности к работе и принятию решений в сфере муниципального управления. Оно составлено для того, чтобы помочь советникам местного управления, чиновникам, городским администраторам и членам общественных организаций, заинтересованным в том, чтобы работа правительства была более доступной и открытой для людей, на которых это правительство работает. Оно нацелено на людей, которые в состоянии институционализировать процедуры общественного участия, заняты принятием законов и правил, которые помогут осуществить то, что считается неотъемлемой частью работы правительства в этой области.

Ваш интерес к этой теме указывает на то, что вы являетесь или скоро будете частью структурно организованного и демократического правительства. Вне зависимости от изменений вашей политической карьеры, ваши обстоятельства – лишь часть общей картины, ведь люди, принимающие политические решения и занимающиеся делами государства, либо непосредственно сами получили власть посредством выборов, либо обязаны возложенной на них ответственностью победителям этих выборов. Это основа, дающая начало всем инициативам общественного участия. Иногда она подкрепляется гражданским мышлением, иногда политической необходимостью, а обычно – сочетанием того и другого.

В этой брошюре делается упор на оба типа мотиваций привлечения гражданского участия в местном управлении.

Наконец, при поощрении увеличения общественного участия в работе правительства, не забывайте о том, что демократия существует в разных формах, а не только в созданной Т. Джефферсоном американской форме. Каждая нация, считающая себя демократической, имеет определенные идеалы, определяющие ее политическую жизнь. В США такие идеалы (свобода, самоуправление, равенство, индивидуализм, разнообразие) – это база национальной самобытности. Они прочно внедрены в американское понятие того, что такое демократия. Для людей во многих других странах национальная самобытность возникает в результате их общего происхождения, которое в итоге собралось под одним флагом (к примеру, русский народ существовал и до того, как появилась Россия). Виды демократий, распространенные по всему миру, часто находятся под влиянием идеалов, совершенно не присущих США.

Слово «футбол» вызывает ассоциации с видом спорта, правила которого в США отличаются от правил, существующих в большинстве стран мира. Хотя везде, независимо от правил, в этом виде спорта в идеале ценятся такие характеристики как скорость, быстрота и ловкость. То же и с демократией и общественным участием. Когда демократия применяется в своем наилучшем качестве, общественное участие в работе правительства легко заметить.

2. ПОЧЕМУ ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ ДОЛЖНО БЫТЬ ВАЖНОЙ ЧАСТЬЮ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКИ ОРГАНИЗОВАННОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ?

Гражданская перспектива

Демократия – это форма управления, при которой значительное количество граждан имеет возможность участвовать в управлении государством. Наилучшие примеры демократического управления предлагают широчайшую возможность участия и, таким образом, привлекают большую часть населения к работе правительства. В демократическом обществе у людей есть чувство гражданской ответственности, предусматривающее активное участие в процессах управления, именно так считали древние афиняне, которые изобрели идею демократии.

Демократия обычно проводится в жизнь косвенно. Согласно конституции или уставу, одобренному референдумом, граждане выбирают тех, кто будет представлять их в правительстве. Достигается это решение путем выборов. Голосование – процесс, определяющий того, кто будет представлять людей – это самый очевидный пример гражданского участия в управлении. Некоторые сторонники представительной демократии утверждают, что голосование представляет собой переломный момент гражданской ответственности в демократическом управлении.

Однако демократия не ограничивается только избранием подотчетных представителей для выполнения всех задач управления. В своих развитых формах демократия состоит из трудоемких процессов коллективного самоуправления. Для приобретения знаний о том, как стать компетентными гражданами, способными управлять обществом, необходимо чувствовать себя частью общества и освоить язык гражданского диалога, который выражает не только личные интересы. С точки зрения гражданской перспективы, создание в обществе возможностей для гражданского диалога является работой должностных лиц в той же мере, в какой пользование этими возможностями является обязанностью граждан. В демократиях народ и правительство разделяют обязательства управления государством. И это прививается гражданам путем предоставления им этой ответственности. Вне зависимости от культурных различий, если в странах, внедряющих демократию, политики несут ответственность за свои решения только на время выборов, качество демократии страдает.

Для функционирования демократии необходимо, чтобы граждане имели возможность участвовать в основных формах управления. Граждане являются источником всей политической власти и ее происхождения. Важность их роли должна регулярно подтверждаться. Убедиться в том, что такие возможности предоставлены, является ответственностью каждого избранного лидера, как и ответственностью каждого гражданина является знание того, как конструктивно участвовать в управлении в промежутках между выборами.

Политическая перспектива

Вне зависимости от культурных особенностей, которые свойственны демократии в разных частях света, все различия основаны на одном стандартном предположении: лидерами становятся те, кто получает наибольшую поддержку на последних выборах. Даже если их назначают на позиции из групп избранных представителей, основная причина их назначения на должность – это продолжающаяся поддержка со стороны потенциальных избирателей. Ясно, что главным действующим лицом в этой системе является голосующая общественность.

Общественное мнение (о том, кто должен руководить, в каком направлении и какими темпами) играет важную роль в любом демократическом обществе и исходит из концепции о том, что правительство основывается на воле людей, которыми оно управляет. Идея о том, что правительство должно прислушиваться к мнению обычных граждан, глубоко внедрена в демократическое мышление и должна быть важным приоритетом для всех желающих занимать должность в правительстве более одного срока. Иными словами, общественное мнение имеет важное влияние на правительство, хотя оно не обязательно напрямую решает, чем должны заниматься должностные лица. Общественное мнение обычно создает ограничения и приоритеты в выборе задач, стоящих перед руководителями в демократических режимах, факт которых не только не преуменьшает его важность в демократических процессах, а наоборот подчеркивает важность того, что должностное лицо должно принимать во внимание.

Выборы, так же как и общественные опросы, являются хорошим индикатором общественного мнения. Выборы предоставляют информацию посредством горького опыта (ведь для получения иной информации люди часто рискуют карьерой) и порой слишком поздно для успешной карьеры должностного лица. Опросы – это дорогостоящий метод, часто предоставляющий информацию широкого толкования, которая порой не всегда корректна. Но существует и третий способ определять общественное мнение.

Должностные лица могут пригласить граждан посмотреть, что происходит внутри правительства, узнать о том, как принимаются решения и что принимается во внимание при принятии этих решений. Чиновники могут организовывать форумы, на которых заинтересованные граждане (скорее всего избиратели) могут предлагать свое мнение о государственной политике, которая влияет на их жизнь, работу, на то, как они выплачивают налоги и как эти налоги тратятся.

Хороший политик получит от такой встречи опыт и оценку общего настроения избирателей. Такие встречи покажут отношение людей к проектам и проблемам, по которым политик должен принять решение (все это станет частью оценки его работы – основной фактор в кампании переизбрания на второй срок).

Существуют, по крайней мере, четыре причины, по которым поощрение общественного участия в управлении имеет положительные стороны для политиков:

1. Должностные лица имеют возможность встретиться со своими избирателями и расширить основу поддержки (ведь люди, которые предоставят политику возможность участвовать в процессе управления, это те, кто будут за него голосовать). В результате политик моментально становится либо громким именем в газетах, либо всего лишь одним из многих имен в избирательном списке в день выборов.
2. Людям нравится, когда к их мнению прислушиваются, особенно по касающимся их вопросам. Даже в случае, когда у них нет своего мнения по данному вопросу. Это придает им чувство важности, а людям нравится, когда их мнение имеет значение.
3. Должностное лицо получает возможность показать своим избирателям, что оно знает свою работу и выполняет ее с ответственностью, что является очень важным во время выборов. Ведь потенциальные конкуренты могут не иметь такой возможности.
4. Политик организует форум и может контролировать его повестку, поток информации, а также получать отзывы, необходимые для принятия наилучших политических решений. Настоящее демократическое правительство проводит настоящую демократическую политику.

Создание возможности для обычных граждан участвовать в работе правительства помимо участия в выборах – это пример ситуации, с которой политики сталкиваются не часто и в которой необходимо сделать правильный выбор.

3. МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ

Гражданское участие наиболее эффективно достигается на уровне местного управления. Не случайно национальные демократические тенденции берут свое начало от демократических традиций, зародившихся в городах, поселках и деревнях. Обычные граждане более всего близки к управлению. Руководители управления живут по соседству, и кабинет мэра, и палата городского совета находятся неподалеку. Работа местного управления часто непосредственно влияет на ежедневную деятельность людей, именно поэтому их участие более всего в состоянии повлиять на управление. Чиновники местного управления часто контактируют с людьми, на благо которых они работают, потому что основная часть их работы заключается в предоставлении услуг. Граждане заинтересованы в участии, а местным чиновникам свойственно работать в близком сотрудничестве с гражданами.

Вот три типа деятельности, регулярно проводимые местным управлением, отражающие интересы и привлекающие внимание местных жителей:

1. Сбор налогов и расходование средств, полученных в качестве налогов, выплачиваемых гражданами государству.
2. Планирование и регулирование социального развития.
3. Оказание коммунальных и иных услуг (таких как водоснабжение, канализация и общественный транспорт, полиция и пожарная служба, жилье для малоимущих, отопление и электрообеспечение, сбор мусора).

Как правило, существует два важных документа, на которые местное управление опирается в осуществлении вышеуказанных проектов: бюджет и план развития земельных ресурсов. Всеобъемлющая программа гражданского участия может быть основана на привлечении граждан к ознакомлению с бюджетными предложениями, их развитием и претворением в жизнь.

Подготовка бюджета – это ежегодное мероприятие, входящее в ответственность административной части правительства. Бюджетный документ состоит из прогноза поступлений доходов и отчета о том, как эти доходы будут потрачены (обычно, организуемые с помощью перечисления каждому административному агентству или отделу, бюджетные выделения для каждого отдела разделяются на категории, такие как персональные и финансирование, отведенное на специальные проекты). Как правило, городской совет несет ответственность за принятие законов, уполномочивает сбор доходов на месте, а также одобрение окончательного бюджета. Бюджет – это прежде всего общественный механизм, определяющий работу муниципалитета в будущем году, решающий, какие проекты будут профинансированы и какая часть ограниченных городских ресурсов (деньги, время и людские ресурсы) будет выделена для проектов и мероприятий, подлежащих финансированию.

Наилучшим моментом для привлечения граждан к бюджетным процессам является представление предлагаемого городской администрацией бюджета городскому совету. Члены совета, будучи представителями граждан в местном самоуправлении, скорее всего оценят мнение граждан о том, что думает мэр относительно сбора налогов, и каковы его предложения о расходе этих денег. Члены совета могут принять во внимание общественное мнение при рассмотрении, внесении изменений и одобрении бюджета на будущий год.

Приемлемым вариантом проведения общественного рассмотрения бюджетного предложения будет организация двух слушаний: первое во время представления предложения перед советом, а второе – как раз перед принятием советом решения (часто в измененной форме, отражающей изменения, сделанные согласно общественной реакции). Как организовать общественные слушания и что на них происходит, в деталях описывается в следующем разделе данного руководства.

Общественное участие может также проводиться при разработке планов. Большинство городов занимаются такой разработкой. А если нет, то в городской администрации обязательно будет кто-то, кто захочет этим заняться. Целенаправленное социальное развитие основывается на долгосрочном планировании. Таким образом, улучшение работы жилого сектора и улиц, развитие жилищных и бизнес-проектов, рост населения и проекты по охране окружающей среды могут проводиться на взаимовыгодных условиях. Создание и поддержание социальных и культурных условий, необходимых для общественного развития, – задача каждого чиновника местного управления. Насколько успешно все это приводится в жизнь – стандарт, по которому будет оцениваться работа чиновников.

Чиновники, занимающиеся подготовкой планов развития, обычно начинают с создания концепции о том, чего они планируют добиться в результате претворения в жизнь планов развития (скорее всего, на 3-5 лет): это может быть региональный торговый центр, туристический объект, образовательный или медицинский центр. После этого составляется объективный анализ настоящего социального состояния с упором на его сильные и слабые стороны. Далее начинается разработка программ и проектов, которая будет усиливать положительные стороны данной ситуации, а также заниматься существующими недостатками. То есть, составляется «дорожная карта», показывающая, как будет проходить проект социального развития. Содержание этого плана должно иметь большое значение для руководителей управления при формулировании и одобрении капитальных проектов в рамках бюджетного года.

Создание плана социального развития или периодическое рассмотрение и доработка уже существующего плана предоставляют идеальную возможность для привлечения и увеличения интереса граждан к местному управлению. В любом случае, консультации с гражданами необходимы для определения, в каком направлении этот план должен развиваться. Все это является частью дальновидной политики. Вовлечение граждан может проводиться при помощи общественных слушаний или создания специальных целевых групп, которым поручаются задания разработки частей такого плана (например, изложение концепции или раздела, который описывает, как финансируется план). Приглашение граждан к участию в процессе разработки плана развития придает плану большую легитимность и создает общественную поддержку для осуществления проекта: политикам будет полезно иметь такую общественную и политическую поддержку при осуществлении проектов.

4. ПОДГОТОВКА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Предыдущие разделы уже представили, на чем основывается общественное участие. В частности, были рассмотрены два процесса, в проведении которых гражданское участие может быть применено: развитие бюджета и проведение планов развития. Этот раздел описывает то, как осуществлять общественное участие. Существуют различные варианты координирования общественного участия. Два из

них – общественные слушания и гражданские комитеты, консультативные и целевые группы – будут детально рассмотрены в этом разделе.

Общественные слушания

Они обычно представляют собой встречи для обсуждения определенной темы, имеющей общественное значение. Общественность в открытую приглашается для участия. Люди, как правило, могут ожидать на таких встречах презентации обсуждаемой проблемы, после которой они будут приглашены к дискуссии на данную тему. Такие собрания довольно неординарны в Европе, хотя в США эта традиция уходит корнями в колониальный период, во времена, когда общественные консультации или, по крайней мере, информирование публики были необходимы для принятия государственной политики.

Общественные слушания должны проводиться во время, удобное для общественности – предпочтительно по вечерам, в рабочие дни, для того, чтобы люди, работающие в течение дня, могли в них участвовать. Если это возможно, слушания должны проводиться в местах, удобных для публики, например, в городском центре, а не в здании городской администрации в центре города. Это покажет, что правительство заинтересовано во мнении народа при принятии важных решений. О слушании должно быть объявлено устно от общинных лидеров, по радио и в газетах, а также в письменном виде, в объявлениях в общественных местах. Пресс-выпуски, суммирующие проект плана развития или его бюджет и описывающие процесс его представления публике, должны быть подготовлены и распространены (если пресс-выпуски заинтересуют людей, то правительство может объявить общественные слушания в выпусках новостей, тем самым сэкономив на платной рекламе).

Объявления, предоставляющие общую информацию по бюджету и земельному плану, должны быть простого содержания и подготовлены заранее. Они должны быть готовы для распространения при первом объявлении слушания так, чтобы люди могли их прочесть до начала слушания. Они должны быть распечатаны в необходимом количестве для того, чтобы осталось достаточно копий в момент слушания. Раздача этих материалов преследует две цели: они помогут в обсуждении проблем во время слушания и позволят дополнительно представить общественности имена чиновников (буклеты обычно содержат имена, должности и телефонные номера должностных лиц, занимающихся обсуждаемой проблемой). Желающие получить копии самого проекта плана развития или бюджета должны иметь такую возможность, хотя они также должны быть готовы заплатить за эти копии.

Трудно предугадать, сколько людей придет на слушания. Сравнительно важные темы, такие как годовой бюджет, могут остаться без внимания, в то время как дискуссии о части проекта, предусматривающей расположение и дизайн пешеходного моста, могут привлечь сотни людей. Самое важное – не то, сколько

людей придет на общественные слушания, а то, что люди знают о них и что они были приглашены на них, т.е., важно то, что мнения людей важны и интересны правительству.

Общественные слушания по возможности не должны проходить дольше двух часов. Большинство исследований общественных слушаний показали, что продуктивность таких мероприятий ухудшается после того, как они продолжаются дольше девяноста минут. Самый сложный аспект слушаний – это продвигать повестку встречи так, чтобы у людей не сложилось впечатление, что спонсоры слушания ограничены во времени или же не заинтересованы в выслушивании всех мнений и комментариев.

Председатель встречи должен открыть слушание в назначенное время, представив себя и людей, как сидящих рядом (если такие есть), так и всех других присутствующих должностных лиц и администраторов. Он должен поблагодарить пришедших людей за потраченное время. Затем последует короткая презентация (не более 30 минут, предпочтительно при помощи визуальных пособий) темы общественного слушания. Публика обычно комментирует аспекты презентации, поэтому хорошо было бы обдумать, какого рода вопросы могут возникнуть для того, чтобы быть готовыми к кратким ответам на них.

Затем подходит время для выслушивания комментариев публики и ответов на возможные вопросы.

Подойдя к этому этапу слушания, темп можно контролировать, вежливо напоминая выступающим придерживаться темы обсуждения в своих комментариях. Если некоторые из выступающих придерживаются одного мнения, председатель может попросить всех присутствующих поднять руки в поддержку мнения выступающих. Таким образом, люди могут выразить свою точку зрения без необходимости повторяться.

Комментарии обычно бывают обращены к председателю встречи и другим должностным лицам, сидящим впереди. Представившись, люди обычно начинают комментировать. При этом они должны иметь доступ к микрофону и их комментарии должны быть услышаны не только председателем, но и всеми присутствующими. Председатель и члены комиссии могут задать выступающему вопросы по поводу его выступления, но они должны задавать эти вопросы только для пояснения сказанного. Те, кто задает вопросы должны быть внимательны к тому, чтобы не запугать выступающего и, предпочтительно, должны ограничиться замечаниями о том, согласны ли они или нет со сказанным. Ведь цель собрания и слушания – выслушать общественное мнение. У администраторов и должностных лиц будет достаточно времени для того, чтобы высказать свое мнение на последующих собраниях городского совета.

Как правило, мэр, председатель городского совета или государственный чиновник, назначенный мэром для исполнения городского плана,

председательствуют во главе каждого общественного слушания. Вне зависимости от темы, все трое должны обязательно присутствовать на каждом общественном слушании. Это покажет важность общественного слушания, плана развития и бюджета. Кроме того, каждый из трех чиновников получит представление об общественной реакции по поводу обсуждаемых проектов.

Пару слов необходимо также сказать о том, какую реакцию можно ожидать от общества на таких слушаниях. Прежде всего, слушания, в основном, посещаются пенсионерами, главным образом, благодаря их положению: у них имеется достаточно времени для участия во встречах и развития интереса в общественных делах. Во-вторых, выступления публики очень часто представляют собой критические отзывы по поводу предложения бюджета или проекта плана развития. Довольно часто должностным лицам приходится выслушивать мнение людей, недовольных их работой, те же люди, которые получают выгоду от такой работы, обычно не всегда об этом заявляют.

Общественное слушание является своего рода предохранительным клапаном. Для недовольных слушания предоставляют возможность высказаться непосредственно перед людьми, ответственными за проект; иногда им даже удается внести изменения в проект, а реже – сорвать проведение проекта. Слушание также позволяет чиновникам оценить политический климат до принятия решений и, вероятно, определить, как минимизировать негативные отзывы об их решениях.

После того как выступят все желающие высказать свое мнение, общественное слушание завершается председателем, который поблагодарит присутствующих за интерес и участие, заверив выступавших, что их мнения будут приняты во внимание при осуществлении проекта развития или принятии бюджета, а также объяснит, что произойдет с документом после слушания и когда он будет официально представлен перед городским советом для рассмотрения и одобрения.

Представителям городского управления будет также поручено присутствовать на слушании и приготовить официальные отчеты. В течение недели после собрания краткие записки с благодарностью за интерес и желание поделиться комментариями с должностными лицами будут отосланы всем выступавшим (вот одна из причин того, почему выступающие должны представиться перед тем, как комментировать или задавать вопросы).

Консультативные и гражданские рабочие группы

Гражданские комитеты выполняют функции, схожие с общественными слушаниями. Изначально они появились в демократическом управлении как неформальные призывы к общественным дискуссиям, но в итоге были институционализированы и, будучи частью процесса принятия решений в общественной администрации, перешли в ответственность отдельных лиц. В развитых демократических структурах консультативные комитеты с особыми мандатами и отдельными сроками службы все больше и больше стали заменять избранные или назначенные руководящие органы.

Гражданские комитеты, консультативные и гражданские рабочие группы обычно состоят из представителей бизнес-групп и общественных организаций, заинтересованных в вопросе, для обсуждения которого собирается комитет. Они часто назначаются мэром в качестве административного элемента, а также без необходимости принятия особого законопроекта и одобрения совета. В тех случаях, когда гражданский комитет становится официальной, постоянной частью государственных структур, важные решения, принимаемые этими гражданскими комитетами, нуждаются в одобрении мэра или городского совета.

Комиссия по планированию является неплохим примером постоянного консультативного комитета, существующего во всех правительственных структурах США. Иногда в их членство (от пяти до девяти человек) входят один или два представителя совета и даже мэр, но гражданские члены (часто представляющие правительственные группы, защитников окружающей среды, финансовые и образовательные учреждения и группы по развитию недвижимости) всегда превосходят их числом.

Работа комиссии по планированию заключается в рассмотрении предложений, которые влияют на развитие муниципалитета, а также консультировании мэра и совета. Собрания комиссии также включают в себя общественные слушания о предложениях. Владельцы частной собственности в районе предполагаемого проекта, в частности, приглашаются к участию в слушаниях. Индивидуальное лицо или бизнес-группа, занимающаяся спонсированием проекта, проводит презентацию, а городская администрация выражает мнение о том, подходит ли данный проект планам городского земельного развития (в соответствии с ранее объявленным планом развития). Публике дается возможность комментировать предложение. Такие встречи обычно являются наиболее часто посещаемыми собраниями в городе.

Лица, имеющие деловые отношения с комиссиями по планированию, консультативными и гражданскими рабочими группами, получают возможность участвовать в слушаниях еще до гражданских лиц: они обычно нравятся людям больше, чем избранные должностные лица. Поскольку назначившие их должностные лица могут изменить принятые решения, конституционная ответственность и власть этих лиц не подлежат изменению. Кроме того, показывая, что точка зрения различных гражданских групп, присутствующих в этих комитетах, принимается всерьез при принятии важных решений или при выработке документов по планированию либо подготовке бюджета или иных важных официальных мероприятий, влечет за собой пять позитивных результатов:

1. Они могут представить должностному лицу неизвестные ему до того точки зрения. Их анализ, скорее всего, будет более подробным, чем существующий анализ, что поможет принятию лучшего решения.
2. Кроме того, получив альтернативную перспективу о проблеме, должностное лицо, в случае если оно последует рекомендациям комитета, обычно

- приобретает увеличенную команду поддержки к тому времени, как начнется работа над проектом.
3. В случае если группа рекомендует политику, одобренную лицом, назначившим их на должность, то эта политика заверяется и ратифицируется независимыми экспертами.
 4. В том случае, если решение, которое должно быть принято, носит противоречивый характер, консультативная группа предоставляет государственному служащему «политическое укрытие». Должностное лицо может заявить, что оно обосновывает свое решение согласно рекомендации группы, таким образом, ответственность за принятие решения в какой-то степени будет рассредоточена.
 5. Проводя общественную встречу и показывая тем самым важность проблемы, должностное лицо оправдывает ожидания тех, кто его избрал или же избрал тех, кто его назначил.

5. ИТОГИ

Приглашение людей для наблюдения за вашей работой, опросы и выслушивания их мнений о том, что вы должны делать и как вы это должны делать, конечно, значительно осложнит вашу работу. Можно с уверенностью сказать, что это также продлит и процесс принятия решений. Но в демократическом обществе исход политики, документа и всех решений, принятых по ходу процесса, имеет большой потенциал для широкой общественной поддержки, которая считается в демократической системе конечным итогом.

Вне зависимости от того, какой стадии культурные и политические условия в той стране, где вы работаете, позволили демократии достичь, лица, принимающие решения по государственной политике, обязаны своими позициями людям, которые назначили их. И если они хотят продолжать занимать свои должности, они должны установить положительные и продолжающиеся отношения с потенциальными избирателями, которые выходят за пределы политических кампаний и выборов. Они должны научиться управлять общественным мнением или определять его направление для того, чтобы идти с ним в ногу во время выборов. Программа общественного участия, помогающая должностным лицам идти в ногу с общественным мнением во время нахождения на должности, подобно той, что была предложена в этом руководстве, позволит добиться и того и другого.

Некоторые политики утверждают: «Люди избрали меня для того, чтобы я принимал за них решения. Если я совершил ошибки, то для этого существуют выборы». Большинство тех, кто так думает, работают всего один или два срока и не успевают сделать ничего, что продлится дольше, чем их пребывание на должности. Гражданское участие в управлении, даже самое активное, не должно рассматриваться как что-то, что ограничивает работу политиков или обременяет их. Оно не отбирает власть у избранных должностных лиц и не ограничивает их ответственность. Инициативы гражданского участия регистрируют общественное

мнение. Они отражают взгляды обычных граждан, которые должны приниматься во внимание правительством во время принятия решений.

Общественное участие подобно крови, протекающей сквозь тело демократической системы. Создаваемое им общественное мнение оказывает важное влияние на правительство, потому что оно накладывает ограничения на выборы, которые делают должностные лица. Избранные представители и назначенные лица, которым делегируется часть ответственности, составляют мозг политического тела. Демократически здоровая политика может позволить ограничивать гражданское участие до нерегулярных выборов не более, чем сердце может функционировать без руководства, передаваемого ему мозгом.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Уоллас Роджерс, Консультант по местному управлению
Национальный демократический институт по международным отношениям

Работа в любой отрасли, относящейся к местному управлению, социальному жилью или общественному развитию, требует понимания двух вещей:

1. Специальное и уникальное предназначение организации: управление – услуги; жилье – нормальные доступные места для жилья; социальное развитие – повышение качества жизни.
2. Среда, в которой эти три условия обеспечиваются, – в условиях постоянной нехватки ресурсов, нужных для предоставления людям всех необходимых и ожидаемых услуг.

Организации местного управления, занимающиеся такой работой, лучше всего функционируют тогда, когда они работают над проектами, непосредственно относящимися к их мандату, и в состоянии разумно использовать свои ограниченные ресурсы (время, персонал и деньги). Стратегическое планирование – это эффективный инструмент, который может позволить им достичь и того и другого. Стратегический план разрабатывается рабочими группами, состоящими не только из людей, работающих на правительство, но и из тех, кому организация оказывает услуги, а также из представителей групп общественного сектора, на которых влияет эта работа. Рабочая группа достигает результатов при помощи консенсуса и принятия решений.

Члены рабочей группы разрабатывают свою версию миссии организации, ее целей и приоритетов – то есть то, что должно быть кем-то и когда-то определено для эффективного распределения ограниченных ресурсов и координирования работы в нужном направлении.

Процесс стратегического планирования применяется для достижения пяти основных результатов:

- 1) именно посредством практического опыта государственные служащие понимают, что привлечение общественности для общественного управления помогает им в работе,
 - 2) это демонстрация для всех участвующих того, что их идеи и мнения имеют значение и помогают в создании государственной политики,
 - 3) это, скорее всего, первый опыт в разработке решений по управлению и созданию политики для лидеров важных общественных секторов (гражданских групп, бизнеса, культурных и образовательных организаций),
 - 4) это мероприятие для СМИ – реклама для правительства и возможность показать общественности, что оно работает ответственно и производительно,
- и

- 5) создается письменный план, разработанный компетентными местными экспертами, к которому могут обращаться мэр, члены совета, администраторы, или члены совета директоров при необходимости принятия трудных решений в безвыходных ситуациях.

ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Процесс стратегического планирования может быть полезен для любой организации; общественной и частной. Он состоит из нескольких стадий:

- 1) определение миссии или предназначения организации и создания заявления, которое представит эти задачи;
- 2) развитие цели или стратегии организации, которые не обязательно легко достижимы, но являются чем-то, к чему все в организации должны стремиться;
- 3) реальная оценка слабых и сильных сторон организации, в основном в сравнении со слабыми и сильными сторонами других организаций, работающих в той же отрасли;
- 4) перечисление основных потребностей организации и предложение о том, как нужно над ними работать для достижения окончательных целей и предназначения организации;
- 5) развитие программ и проектов, которые удовлетворяют эти потребности и основываются на сильных сторонах организации, внедрение которых в жизнь приводит организацию ближе к достижению своих целей и стратегии.

Каждая программа или проект, включенный в стратегический план, описываются в общих параметрах, однако это описание также представляет три важных элемента:

1. Ограничения во времени, установленные для каждого проекта.
2. Определение источников финансирования проектов.
3. Распределение ответственности за организацию и управление проектами.

Все проекты, описываемые в стратегическом плане, имеют две общие характеристики: они основываются на одной или двух сильных сторонах организации; проведение каждого проекта приближает организацию к достижению своей стратегии и к тому, чего она стремится достичь.

Стратегический план обычно разрабатывается большим комитетом (10-20 человек), назначаемым главным исполнительным сотрудником управления организации. Разработка стратегического плана – это единственное предназначение этой комиссии. За процессом обычно наблюдает внешний посредник, две основные должности которого – это наблюдение за тем, чтобы собрания комитета работали в нужном направлении, а также в достижении консенсуса среди членов комитета в процессе принятия решений. Наилучшие стратегические планы создаются комитетами, которые представляют широкие круги общественности во всех ее

основных и ответственных точках зрения. Лица, занимающиеся назначением членов комитета, не должны выбирать команду целевой группы из состава своих политических союзников или друзей. В таком случае работа комитета будет представлять более всего точку зрения правительства, а не мнение общественности о том, что должно представлять из себя управление.

План, создаваемый комитетом, носит консультативный характер. (Таким образом, он более приемлем для должностных лиц, и они более склонны к его принятию.) Однако план должен быть представлен в качестве важного документа, который часто принимается во внимание и с которым консультируются при принятии решений и распределении ресурсов. По завершении работы комитета разработанный им план официально принимается советом и главным исполнительным сотрудником управления, который распространяет его копии по организации.

ПРИМЕНЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНЫМ УПРАВЛЕНИЕМ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ И ЖИЛИЩНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Стратегическое планирование предоставляет очевидные преимущества для администраторов местного управления и организаций социального развития. Однако некоторые из тех, кто занимается принятием решений (особенно избранные должностные лица) не всегда понимают и ценят эти преимущества. Поэтому необходимо им напоминать, что документ стратегического планирования, так же как и большинство документов планирования, хотя и консультативный, может оказаться полезным инструментом управления. Это также сократит часто непроизносимые вслух волнения о том, что гражданские комитеты не получают достаточно полномочий. Очень важно, чтобы лицо, несущее ответственность за подготовку стратегического плана, утвердило ее проведение с самого начала. Это лицо также должно участвовать в назначении комитета по планированию. В большинстве органов местного управления этим обычно занимаются мэр и директор по планированию, а в жилищных и социальных организациях этим занимаются исполнительный директор или председатель совета директоров.

Как правило, комитет стратегического планирования состоит из следующих категорий людей:

- представители основных отделов городского совета
- представитель мэра
- директор по городскому планированию или его заместитель
- представители следующих организаций:
 - крупные промышленные предприятия
 - малый бизнес
 - религиозные и культурные группы

- региональное управление
- пенсионеры
- представители системы образования
- туризма и гостиничного бизнеса
- торговой палаты
- снабжения жильем (общественного и частного)
- медицинских услуг
- профсоюзных организаций
- сервисных клубов

Все основные интересы и секторы общества должны быть представлены в комитете для того, чтобы стратегический план, принятый им, представлял общественное мнение и консенсус о предназначении плана. Качество окончательного «продукта» комитета и его долгосрочная польза в основном зависят от того, что он был разработан группой людей, представляющих полный спектр интересов общества. Процесс планирования позволяет гражданским организациям и политикам совместно работать над проектом, т.е. делать то, чего они, вероятно, никогда прежде не делали.

Комитет вовсе не нуждается в экспертной помощи, и у него нет необходимости проводить много времени, изучая статистику. Работа комитета по планированию состоит в создании стратегии, которая определит основное направление, в котором, по их мнению, должна развиваться общественность; их работа также состоит в принятии особых решений о том, как этого достичь. В свою очередь, применять созданную ими «карту» для подготовки к «поездке» является работой представителей управления. Вот тогда и пригодится помощь экспертов.

ПРОВЕДЕНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Процесс разработки стратегического плана обычно координируется независимым посредником. Учитывая, что разнообразие мнений и консенсусное принятие решений представляет особую важность для этого процесса, можно предположить, что его проведение является серьезной проблемой. Однако когда тех, кто занимается процессом стратегического планирования, просят прокомментировать их личный опыт, они часто приходят к похожему мнению: относительно непримиримые точки зрения обычно имеют что-то общее, особенно когда их выражают в письменной форме и одновременно представляются перед группой для сравнения. (Это само по себе является полезным опытом.) Все, что включено в стратегический план, отражает консенсусное мнение всех тех в целевой группе, кто выразил свое мнение. Каждое заявление, проект или программа основаны на общих аспектах целого ряда предложенных людьми мнений. В итоге этот процесс создает предлагаемое направление или инициативу, которые, вероятнее всего, будут поддержаны общественностью.

Основные качества хорошего посредника заключаются в его способности быть хорошим слушателем и владеть значительным словарным запасом, для того, чтобы с легкостью подбирать слова и выражения, необходимые для нахождения компромиссов. Полезным качеством для посредника также является способность делать заметки. Другая часть его работы заключается в подготовке письменного отчета обо всем, что обсуждалось и согласовывалось. Каждое собрание, проводимое после первого собрания, должно начинаться с обзора обсужденного и утвержденного на предыдущих собраниях.

Посредник организует обсуждения, проходящие в комитете в рамках повестки стратегического плана (миссия организации, стратегия, оценка слабых и сильных сторон, оценка нужд, развитие программы). В случае нехватки идей и мнений или если беседа переходит на негативный тон, посредник не должен стесняться предлагать комитету свои рекомендации – методы, о которых он слышал или читал и которые помогали разрешать проблемы в схожих ситуациях. Однако сам план должен быть планом комитета по планированию, а не посредника. Его работа заключается в том, чтобы «оживлять» процесс работы в тупиковые моменты.

После четырех или шести часов тяжелой работы, растянувшихся на две или три сессии, комитету обычно удается приготовить первый проект стратегического плана. Чем больше собраний потребуется для завершения работы, тем сильнее сократится явка членов комитета. После того как процесс затянется на несколько сессий, учитывая интенсивный характер работы комитета, это зачастую неизбежно. Если такое случится, оно не должно быть основной заботой. Люди, участвующие во всех собраниях, это скорее, те, кто наиболее активно делился своими мнениями и идеями на всех сессиях и присутствовал на них.

Посредник подготовит проект разработанного комитетом стратегического плана. Комитет рассмотрит этот проект на своем следующем собрании (обычно на третьей или четвертой сессии). Дополнения и изменения включаются во второй проект, который рассматривается комитетом на последней сессии. После этого план готов к распечатке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рабочая группа стратегического планирования формально представляет свой доклад мэру или исполнительному совету управления. Стратегический план также может быть направлен в городской совет. В знак того, что управление готово придерживаться плана стратегического планирования, совет формально принимает резолюцию, одобряющую план и признающую работу целевой группы.

Документ стратегического планирования, помимо того, что он является отличным инструментом управления, может быть полезен правительству и в других качествах. Мэр или директор жилищной организации либо организации социального развития могут показать план государственным или региональным властям и

неправительственным организациям, которые могут выделить гранты для финансирования некоторых проектов, включенных в план. План описывает инновационный подход к разрешению общественных задач. Он демонстрирует, что общественность и местное управление знают, в каком направлении они хотят развиваться, и у них есть идеи о том, как этого достичь. Тот факт, что план был составлен гражданским комитетом, представляющим широкие круги общественности, говорит органам финансирования о том, что большинство программ и проектов, включенных в план, имеют большой потенциал для получения общественной поддержки, и это важный определяющий фактор успеха программы.

Принципы стратегического планирования могут быть применены любой общественной организацией. Ведь основной интерес общественных должностных лиц – работать лучше, производительнее и экономнее. Стратегическое планирование увеличит шансы достижения таких результатов. Это отличный пример хорошей практики управления, имеющий большой политический смысл.