

ПЛАН ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

Практическое руководство по вовлечению
граждан в местное самоуправление и развитие
публичных услуг
(пересмотренное издание, 2024)



СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	2
II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ.....	2
III. ПРИНЦИПЫ.....	4
IV. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И МОБИЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ АКТОРОВ	5
V. МЕХАНИЗМЫ ГРАЖДАНСКОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ	6
VI. ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ (МОНИТОРИНГ) И ОЦЕНКА	10
VII. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ (ОБРАЗЕЦ).....	12

I. ВВЕДЕНИЕ

План вовлечения граждан — основной компонент инициатив в области местного развития, призванный обеспечить, что жители вовлечены в процесс принятия решений для разработки более инклюзивных, устойчивых и успешных инициатив по местному развитию. Это гарантирует, что инициативы отвечают местным потребностям, продвигают чувство ответственности и обеспечивают доверие и консенсус заинтересованных сторон.

Вовлечение сообщества должно быть инклюзивным, учитывать гендерные аспекты с тем, чтобы обеспечивать всем гражданам (независимо от пола, возраста, социально-экономического статуса) и другим организациям возможности громко заявить о своих интересах, участвовать вместе с органами власти в принятии публичных решений и осуществлять мониторинг действий.

Цель плана вовлечения граждан — помочь сообществам (местным властям, операторам услуг и гражданскому обществу/жителям) в процессе партисипативного, инклюзивного и устойчивого составления и внедрения планов улучшения предоставления услуг.

Руководство предлагает:

- концепты и основные принципы вовлечения граждан
- приемы и механизмы вовлечения
- ключевые ориентиры для разработки планов действий по вовлечению граждан.

Настоящее руководство по вовлечению граждан разработали в рамках проекта MÄ IMPLIC, финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (SDC) и внедряемого Skat Consulting Республике Молдова в 2023 - 2027 годы. Главная цель проекта — обеспечить справедливый доступ сельского населения к качественным публичным услугам. Такие услуги предоставляются органами местного публичного управления (ОМПУ), а их улучшение происходит на основе планов улучшения предоставления коммунальных услуг (ПУПКУ), разработанных сообществами-партнерами при поддержке проекта. Гражданское участие играет важную роль в достижении этой цели и в эффективном внедрении планов улучшения предоставления услуг.

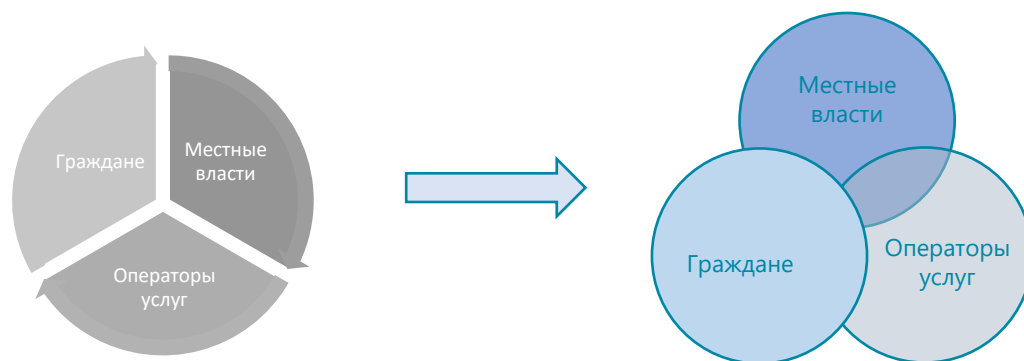
II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

Вовлечение граждан на местном уровне означает наличие систематического, структурированного и конструктивного интерфейса между гражданами, ОМПУ и поставщиками услуг, способного положительно повлиять на качество публичных услуг.

Вовлечение граждан в качестве составляющей механизмов управления должно быть инклюзивным и гендерно-ориентированным, чтобы обеспечивать всем гражданам (независимо от пола, возраста, социально-экономического статуса и иных критериев), их представителям и организациям возможности громко заявить о своих интересах, повысить уровень ответственности политиков и госслужащих за коллективные публичные решения в публичной сфере и осуществлять мониторинг работы поставщиков/операторов услуг.

Трансформационная идея принципа успешного управления и ответственного менеджмента в секторе коммунальных услуг заключается в переходе к более партисипативному подходу, при котором роли трех акторов накладываются друг на друга, а сами же акторы взаимодействуют вокруг этих самых ролей (как показано на представленной ниже схеме).

Схема 1: Взаимодействие вовлеченных акторов

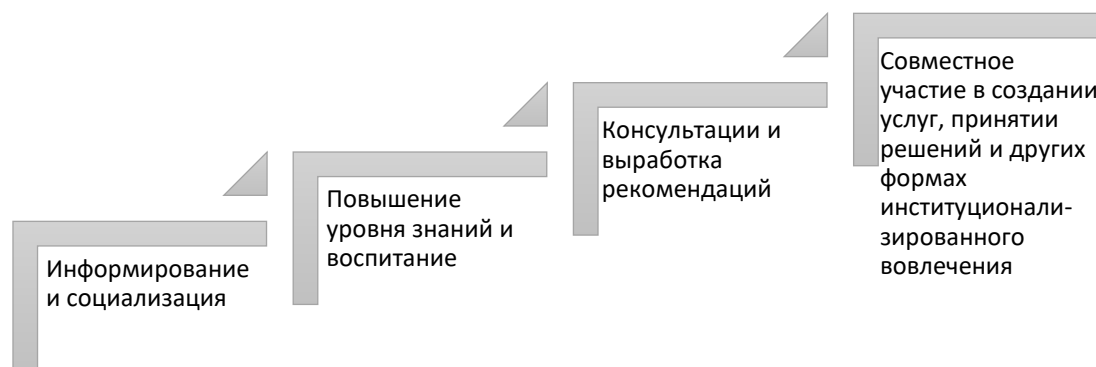


Эффективное вовлечение граждан в управление и менеджмент публичных услуг на местном уровне приносит следующие преимущества:

- услуги улучшаются с учетом интересов и реальных потребностей граждан, которые могут предлагать более креативные и инновационные решения;
- предлагаемые решения подходят гражданам и они соглашаются с ними/одобряют их;
- улучшается понимание пользователями услуг своих прав и обязанностей;
- вовлеченность и совместная ответственность органов местного публичного управления, граждан и операторов в процессах улучшения услуг.

Взаимодействие с гражданами и пользователями услуг может происходить в различных формах и может быть разным по своей интенсивности — от информирования и активного распространения до вовлечения институционализированных пользователей в поставку услуг (наиболее продвинутая форма вовлечения), как показано на представленной ниже схеме.

Схема 2: Уровни вовлечения граждан



Формы гражданского вовлечения могут осваиваться на обоих уровнях:

- *Управление и стратегический менеджмент публичных услуг* – к примеру, на этапе разработки и внедрения стратегий и планов улучшения предоставления коммунальных услуг (этими процессами, как правило, руководят ОМПУ);
- *Развитие и предоставление определенных услуг* – к примеру, при осуществлении мер, нацеленных на улучшение сети обслуживания определенных сообществ/групп бенефициаров в определенном населенном пункте или определенных элементов услуг, таких как измерение потребления воды.

Для поощрения гражданского вовлечения необходимо развивать потенциал управления публичным сектором и менеджмента услуг как на плоскости спроса, так и на плоскости предложения. Плоскость спроса включает способность и мотивацию граждан и пользователей услуг (в том числе женщин и социально исключенных групп) действовать и требовать ответственности от акторов, представляющих плоскость предложения. Что касается плоскости предложения, то там находятся способность и интерес властей и поставщиков услуг организовывать процессы и площадки

для вовлечения граждан/пользователей (в том числе женщин и уязвимых групп) и удовлетворять их запросы и интересы.

III. ПРИНЦИПЫ

Эффективное гражданское вовлечение в процессы, связанные с публичными услугами, упрощается, если учитываются следующие принципы:

- *эффективность* (способность достигать желаемых обеими сторонами результатов в плане улучшения публичных услуг находится в тесной связи со степенью удовлетворенности гражданами предоставляемыми услугами) и *экономичность* (способность выполнять задачи за счет оптимального использования ресурсов и компетенций);
- *стимулирование/поощрение конструктивного взаимодействия* между гражданами/пользователями и властями/поставщиками услуг (чтобы добиться взаимодействия, опирающегося на доверии при коллективном определении проблем и решений к ним);
- *развитие нормативных рамок и существующих инициатив* (чтобы граждан вовлекали в существующие процессы, а власти и гражданское общество продвигали местные инициативы);
- *обязательство обеспечивать прозрачность и обнародование публичной информации* (в этом смысле власти всех уровней обязуются обеспечивать прозрачность информации и сведений, осуществляют проактивную коммуникацию о проводимой политике и регулирующих нормах, стандартах услуг, бюджетах, закупках, отчетах аудита и пр.);
- *продвижение инклюзии и справедливости* – этим обеспечивается, что мероприятия по гражданскому вовлечению опираются на информацию, собранную от разных групп пользователей (женщины и мужчины, молодые и пожилые, категории, подвергающиеся маргинализации, в городской и сельской местности); всем жителям сообщества обеспечен равный доступ к услугам; подвергающиеся маргинализации группы пользуются поддержкой; на местном уровне существуют специфические регулирующие нормы насчет гендерного равенства;
- *упор на инновации и обучение* – с тем, чтобы вовлечение граждан опиралось на существующие социальные и технические инновации (в том числе новые инфокоммуникационные технологии), на местный и региональный опыт, на обучающие мероприятия в формате от равного к равному, позволяющие добиваться быстрого обучения, осуществлять менеджмент знаний и повторять успешные наработки внутри страны.

С точки зрения обязательства насчет сотрудничества и операционной деятельности План вовлечения граждан обеспечивает следующее:

- все релевантные местные и региональные учреждения и организации регулярно информируют и задействуют в консультации, чтобы они способствовали планированию, осуществлению и мониторингу инициатив в области местного развития
- различные уровни управления, частный сектор, образовательные учреждения, гражданские организации задействованы в постоянный диалог
- наиболее важные и влиятельные местные акторы еще с самого начала эффективно вовлечены в процесс и в партисипативные структуры.

IV. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И МОБИЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ АКТОРОВ

Анализ заинтересованных сторон — важный шаг в деле мобилизации сообщества, это позволяет понять разнообразие лиц, групп, организаций и учреждений, которые преследуют определенный интерес в проектах в области развития либо на которых такие проекты могут оказать влияние/которых такие проекты могут затронуть тем или иным образом. Процесс начинается с составления подробного списка всех сторон, которые предположительно могут быть заинтересованы в действиях и проектах в области местного развития, затем их классифицируют в зависимости от уровня влияния, интереса и потенциала воздействия на инициативы. Также важно провести картирование отношений между сторонами, чтобы выявить возможные конфликты и возможности сотрудничества.

Создание Матрицы заинтересованных сторон способно упростить получение информации о разных акторах, задействованных в процесс городского развития:

<i>Заинтересованные стороны</i>	<i>Уровень влияния</i>	<i>Уровень интереса</i>	<i>Потребности и ожидания</i>	<i>Круг ключевых забот и интересов</i>	<i>Механизмы вовлечения</i>
Примар	Высокий	Высокий	Развитие публичных услуг Бюджетное планирование...	Соблюдение законодательства Прозрачность процессов Эффективный менеджмент	Координационная группа Рабочая группа Публичные заседания...
Местный совет				

V. МЕХАНИЗМЫ ГРАЖДАНСКОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ

Для стимулирования/поощрения гражданского вовлечения в процесс разработки и внедрения ПУПУ (плана улучшения предоставления услуг) в ходе проекта МӐ IMPLIC в партнерских населенных пунктах предлагаются следующие рамки вовлечения:

Сферы вовлечения	Мероприятия/процессы	Предлагаемые формы гражданского вовлечения
Стратегическое управление и менеджмент публичных услуг	Анализ ситуации и установление приоритетов Для оценки существующих проблем и установления приоритетов в плане предоставления услуг коммунального хозяйства	1. Картирование релевантных акторов и ресурсов сообщества/ Карта акторов сообщества 2. Созданные механизмы консенсуса на уровне сообщества (заседание для достижения консенсуса на уровне сообщества) и инициативные группы на уровне сообщества (представители ОМПУ, операторов, граждан) / Инициативная команда на уровне сообщества 3. Партисипативный анализ нынешней ситуации/ Logistic design /желаемая модель услуг 4. Опросы насчет восприятия граждан 5. Определение и утверждение наиболее осуществимых решений/ Мастерские для утверждения решений
	Разработка и утверждение Плана улучшения предоставления коммунальных услуг (ПУПКУ) Для определения будущих стратегий развития сектора и необходимых ресурсов	1. Партисипативные мастерские на тему планирования с участием заинтересованных сторон для установления видения, задач и мероприятий/ Разработка Плана улучшения предоставления коммунальных услуг 2. Публичные консультации по ПУПКУ 3. Публичные/расширенные заседания местного совета по утверждению документов (ПУПКУ, Грантовое соглашение) 4. Опубликование ПУПКУ в открытых/публичных источниках
	Привлечение ресурсов В целях обеспечения модернизации и устойчивости услуг	1. Планирование публичных финансовых ресурсов, вклада граждан и привлечение дополнительных ресурсов. Прямой финансовый вклад и кампании по сбору средств
	Мониторинг ПУПКУ	1. Назначение лиц, ответственных за мониторинг и представление отчетности

	<p>Чтобы отслеживать его внедрение, своевременно вносить необходимые корректировки, когда это уместно, и чтобы обеспечить понимание, одобрение/согласие и вклад граждан</p>	<ol style="list-style-type: none"> Ежеквартальный анализ и пересмотр плана действий и информирование общественности о достигнутом прогрессе/Мониторинговая карточка/Мониторинг показателей результативности Ежегодный пересмотр ПУПКУ в рамках публичных консультаций/слушаний
	<p>Разработка и утверждение местных регламентов в области предоставления услуг, в том числе установление тарифов</p> <p>Чтобы привести их в соответствие с целями и стратегиями ПУПКУ</p>	<ol style="list-style-type: none"> Тематические рабочие группы (с участием граждан/пользователей) по разработке проектов документов Публичные тематические консультации/публичные слушания Опубликование новых регламентов в открытых/публичных источниках (веб, социальные сети и пр.)
	<p>Честные государственные закупки</p> <p>Для обеспечения честности процедур закупок</p>	<ol style="list-style-type: none"> Комиссия/группа по закупкам, которые будут включать представителей, делегированных ответственными органами и сообществом Проактивное распространение всей информации, связанной с закупками (объявление процессов закупок и результаты этих процессов)
	<p>Партисипативное бюджетирование</p> <p>Механизм, позволяющий гражданам влиять на порядок использования публичных ресурсов</p>	<ol style="list-style-type: none"> Партисипативная разработка критериев приемлемости проектов/инициатив и порядка внедрения Организация конкурса проектных идей Консультации с гражданами (голосование) Внедрение проектов
Эксплуатация, обслуживание и мониторинг результативности услуг	<p>Отбор оператора услуг и заключение договора с ним</p> <p>Для отбора оптимального и надежного поставщика услуг</p>	<ol style="list-style-type: none"> Разработка Технического задания для операторов услуг после консультаций с трехсторонними инициативными группами на уровне сообществ Опубликование объявления о закупках и процесса закупок и его распространение в условиях прозрачности Комиссия по отбору оператора включает представителей, делегированных сообществом Руководящие и контрольные структуры публичного оператора создаются в условиях прозрачности
	<p>Разработка и утверждение оператором услуг плана эксплуатации и содержания</p> <p>Для обеспечения эффективного операционного и финансового менеджмента на уровне оператора услуг</p>	<ol style="list-style-type: none"> Разработка Плана эксплуатации и содержания и проведение по нему публичных консультаций Коммуникационный план (местные власти, партнеры, потребители)

	<p>Разработка и подписание с потребителями договоров о предоставлении услуг</p> <p>Для соблюдения стандартов предоставления услуг</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Тематические рабочие группы с участием граждан/пользователей 2. Информирование потребителей и проведение консультаций с потребителями (в том числе с уязвимыми и страдающими от маргинализации домохозяйствами) насчет основных условий предоставления услуги, прав и обязанностей сторон, порядка расчета за предоставляемую услугу и рассмотрения жалоб
	<p>Разработка и внедрение механизма урегулирования жалоб/петиций</p> <p>Для приема и эффективного урегулирования жалоб и рекомендаций</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Механизм обратной связи/отзывов (журнал регистрации жалоб, систематическая коммуникация на различных платформах (к примеру, группа в Viber/Telegram/Instagram, страница в Facebook и пр.))
	<p>Периодический мониторинг результативности услуги на основе отзывов пользователей</p> <p>Для систематического сбора от пользователей репрезентативных отзывов насчет предоставляемых услуг</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Опросы насчет уровня удовлетворенности граждан 2. Публичные встречи 3. Цифровые платформы обратной связи 4. Мобильные приложения, позволяющие сообщать о проблемах (к примеру, уведомления о сборе мусора или устранении неполадок)
	<p>Гражданские инициативы</p>	
	<p>Мобилизация сообществ</p> <p>Мобилизация ресурсов сообществ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Инициативные группы, которые объединяются, чтобы способствовать решению местных проблем (к примеру, сбор мусора, решения насчет благоустройства общественных мест и пр.)
	<p>Воспитательные и адвокационные кампании</p> <p>Поощрение граждан вовлекаться в принятие решений</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кампании в области экологического воспитания 2. Публичные мероприятия (тематические фестивали и социальные мероприятия) 3. Меры по адаптации к изменениям климата (посадка деревьев, чтобы снизить воздействие изменения климата, и пр.) 4. Волонтерство
	<p>Коллективное финансирование (краудфандинг)</p> <p>Привлечение финансовых ресурсов от сообщества</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществление проектов на уровне сообщества 2. Кампании по поддержке уязвимых лиц, в том числе с помощью мер по улучшению энергоэффективности, обеспечению доступа к воде и санитарии и пр.

VI. ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ (МОНИТОРИНГ) И ОЦЕНКА

Мониторинг реализации Плана действий по вовлечению сообщества крайне важен, это помогает обеспечить, что запланированные мероприятия осуществляются эффективно, а ожидаемые результаты достигаются. Использование одного из сочетаний способов мониторинга для сбора разнообразных данных гарантирует, что усилия по вовлечению сообщества остаются эффективными, адаптируемыми и соответствующими ожиданиям сообщества.

Ключевые показатели результативности (KPIs) помогают оценивать эффективность и успех Плана действий по вовлечению граждан. Эти показатели предоставляют полезную информацию о том, насколько хорошо план достигает целей и вовлекает сообщество. Ниже представлено несколько ключевых показателей результативности, которые можно учитывать/принимать во внимание:

Показатели результативности	Описание
Доля участия	Процент людей, которые принимают активное участие в мероприятиях (число участников/общая численность населения) x 100) Цель: измерение уровня вовлечения и интереса граждан
Демографическое разнообразие	Пропорция населения из различных демографических групп: пол, возрастные группы, люди с ограниченными возможностями, уровень образования, географическая зона, этнические группы и пр. Цель: усилия по вовлечению обеспечивают демографическое разнообразие
Доля ответов на опросы	Процент граждан, отвечающих на опросы (число респондентов/общая численность населения) x100) Цель: оценка эффективности применения опросов и желания граждан давать отзывы
Восприятие и удовлетворенность	Восприятие граждан насчет прозрачности, инклюзии и воздействия усилий по вовлечению Цель: оценка степени, в которой меры и действия отвечают ожиданиям сообщества
Интеграция обратной связи	Число предложенных гражданами идей или рекомендаций, которые были включены в решения местных властей и операторов услуг Цель: измерении степени, в которой обратная связь сообщества влияет на процесс развития
Обратная связь через социальные сети	Число подписчиков, лайков, репостов и комментариев к постам о мероприятиях по вовлечению, выложенным в социальных сетях Цель: оценить охват и вовлечение онлайн-сообщества посредством социальных сетей

VII. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ (ОБРАЗЕЦ)

Области действий	Специфическая цель	Меры	Механизмы вовлечения	Вовлеченные заинтересованные стороны	Коммуникационные каналы	Показатели результативности	Период внедрения	Ответственные
Публичная услуга санитарной очистки и уборки	Граждане способствуют эффективному планированию услуг санитарной очистки и уборки	Создание функциональных партисипативных структур	Координационный комитет	Местные власти, публичные учреждения, операторы услуг, гражданские активисты	Группа на Viber, Страница в Facebook	Созданная репрезентативная координационная группа	Месяц/год	Примар
		Партисипативный анализ желаемой модели услуг	Рабочая группа Опрос для выявления восприятия					
		Отбор решений, осуществимых с социальной и технической точек зрения						
	Граждане способствуют внедрению мер по улучшению и отслеживают прогресс							
	Граждане инициируют меры по развитию							