



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 МА 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.

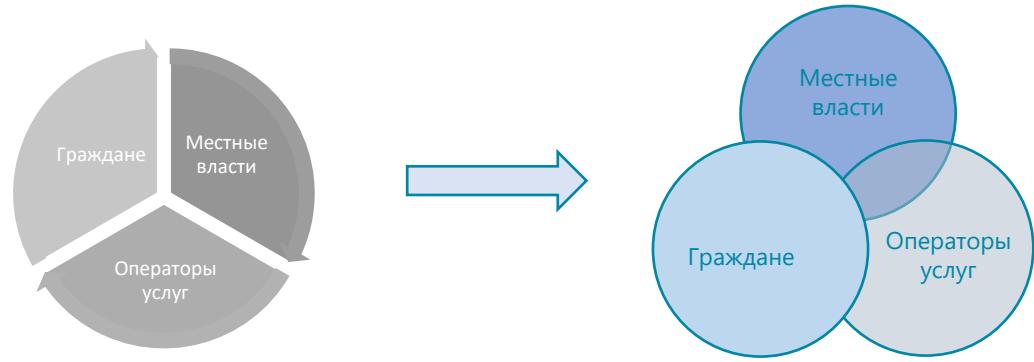
II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

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

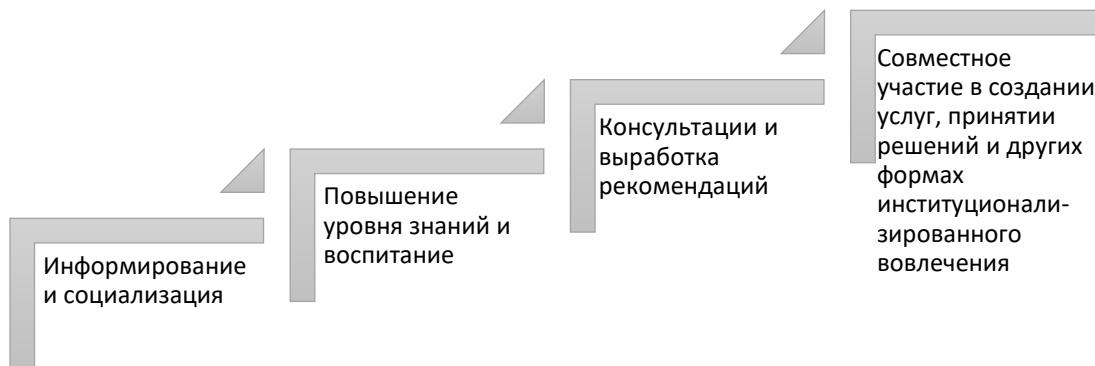


Эффективное вовлечение граждан в управление и менеджмент публичных услуг на местном уровне приносит следующие преимущества:

- 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 доверие 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 действуют 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 процессе городского развития:

Заинтересованные стороны	Уровень влияния	Уровень интереса	Потребности и ожидания	Круг ключевых забот и интересов	Механизмы вовлечения
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 МА IMPLIC в партнерских населенных пунктах предлагаются следующие рамки вовлечения:

Сфера 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	<ol style="list-style-type: none">1. Картрирование релевантных акторов и ресурсов сообщества/Карта акторов сообщества2. 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 сообщества3. Партиципативный анализ нынешней ситуации/Logistic design/желаемая модель услуг4. Опросы насчет восприятия граждан5. 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	<ol style="list-style-type: none">1. Партиципативные мастерские на тему планирования с участием заинтересованных сторон для установления видения, задач и мероприятий/Разработка Плана улучшения предоставления коммунальных услуг2. Публичные консультации по ПУПКУ3. 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	<ol style="list-style-type: none">1. Планирование публичных финансовых ресурсов, вклада граждан и привлечение дополнительных ресурсов. Прямой финансовый вклад и кампании по сбору средств
	Мониторинг ПУПКУ	<ol style="list-style-type: none">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"> 2. Ежеквартальный анализ и пересмотр плана действий и информирование общественности о достигнутом прогрессе/Мониторинговая карточка/Мониторинг показателей результативности 3. 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"> 1. Тематические рабочие группы (с участием граждан/пользователей) по разработке проектов документов 2. Публичные тематические консультации/публичные слушания 3. 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"> 1. Комиссия/группа по закупкам, которые будут включать представителей, делегированных ответственными органами и сообществом 2. Проактивное распространение всей информации, связанной с закупками (объявление процессов закупок и результаты этих процессов)
	<p>Партиципативное бюджетирование</p> <p>Механизм, позволяющий гражданам влиять на порядок использования публичных ресурсов</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Партиципативная разработка критериев приемлемости проектов/инициатив и порядка внедрения 2. Организация конкурса проектных идей 3. Консультации с гражданами (голосование) 4. Внедрение проектов
<p>Эксплуатация, обслуживание и мониторинг результативности услуг</p>	<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"> 1. Разработка Технического задания для операторов услуг после консультаций с трехсторонними инициативными группами на уровне сообществ 2. Опубликование объявления о закупках и процесса закупок и его распространение в условиях прозрачности 3. Комиссия по отбору оператора включает представителей, делегированных сообществом 4. 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"> 1. Разработка Плана эксплуатации и содержания и проведение по нему публичных консультаций 2. 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 устраниении 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 санитации 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: измерение 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							