

# МӐ IMPLIC

Проект гражданского участия  
в местном самоуправлении

---

## ПЛАН ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

Практическое руководство по вовлечению  
граждан в развитие публичных услуг

(г. 2022)

---



**skat** Swiss Resource Centre and  
Consultancies for Development

Проект « МӐ IMPLIC » финансируется Швейцарским Агентством по Развитию и Сотрудничеству (SDC)  
и реализуется компанией Skat Consulting Ltd.

## СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение.....	2
II. Концептуальные рамки.....	2
III. Принципы .....	3
IV. Механизмы гражданского вовлечения.....	5

## I. ВВЕДЕНИЕ

Настоящее руководство по вовлечению граждан разработано в рамках проекта MÄ IMPLIC, финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (SDC) и внедряемого Skat в Республике Молдова в 2019-2023 годы. Цель проекта — обеспечить справедливый доступ сельского населения к качественным публичным услугам, в частности к услугам коммунального хозяйства. Такие услуги предоставляются органами местного публичного управления (ОМПУ), а их улучшение происходит на основе планов улучшения предоставления коммунальных услуг (ПУПКУ), разработанных сообществами-партнерами. Гражданское участие играет важную роль в достижении этой цели и в эффективном внедрении планов улучшения предоставления коммунальных услуг.

Задача Плана вовлечения граждан состоит в том, чтобы направлять сообщества (ОМПУ, операторов услуг и гражданское общество/жителей) в процессе партиципативного, инклюзивного и устойчивого составления и внедрения планов улучшения предоставления коммунальных услуг.

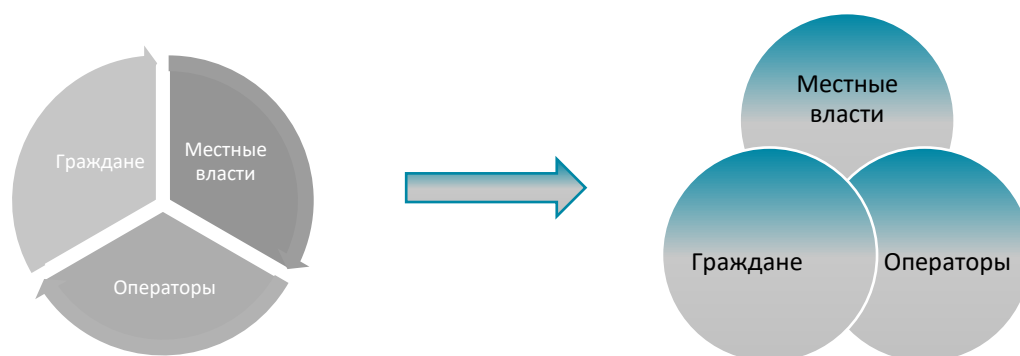
## II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

**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 как составляющая 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 партиципативному 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



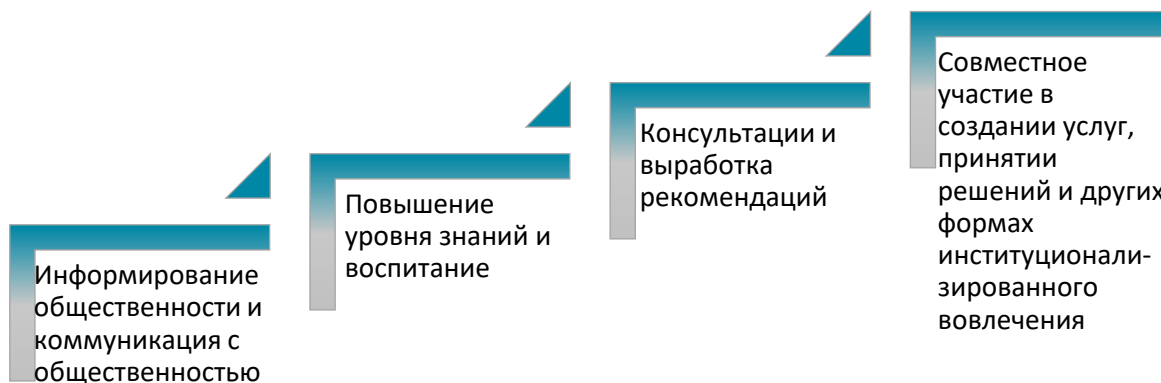
**Эффективное вовлечение граждан в управление и менеджмент публичных услуг на местном уровне приносит следующие преимущества:**

- услуги улучшаются с учетом интересов и реальных потребностей граждан, которые могут предлагать более креативные и инновационные решения;
- предлагаемые решения подходят гражданам они соглашаются с ними;
- 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 разной 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 в том.** 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 взаимной работы, опирающейся 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.

#### IV. МЕХАНИЗМЫ ГРАЖДАНСКОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ

Для стимулирования/поощрения гражданского вовлечения в процесс разработки и внедрения ПУПКУ в ходе проекта МА IMPLIC в партнерских населенных пунктах предлагаются следующие рамки вовлечения:

Сферы вовлечения	Мероприятия/процессы	Предлагаемые формы гражданского вовлечения	Местные формы гражданского вовлечения
<b>Стратегическое управление и менеджмент публичных услуг</b>	<p>Анализ ситуации и установление приоритетов</p> <p>Для оценки существующих проблем и установления приоритетов в плане предоставления услуг коммунального хозяйства</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Картографирование релевантных акторов и ресурсов сообщества/<b>Карта акторов сообщества</b></li> <li>2. Созданные механизмы консенсуса на уровне сообщества (<b>Заседание для достижения консенсуса на уровне сообщества</b>) и инициативные группы на уровне сообщества (представители ОМПУ, операторов, граждан) /<b>Инициативная группа на уровне сообщества</b>;</li> <li>3. Партиципативный анализ нынешней ситуации/<b>Logistic design</b></li> <li>4. <b>Опросы</b> насчет восприятия граждан;</li> <li>5. Определение и утверждение наиболее осуществимых решений/<b>Заседание для утверждения решений</b></li> </ol>	
	<p>Разработка и утверждение Плана улучшения предоставления коммунальных услуг (ПУПКУ)</p> <p>Для определения будущих стратегий развития сектора и необходимых ресурсов</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Партиципативные рабочие сессии на тему планирования с участием заинтересованных сторон для установления видения, задач и мероприятий/<b>Разработка Плана улучшения предоставления коммунальных услуг</b></li> </ol>	

		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. <b>Публичные консультации</b> по ПУПКУ;</li> <li>3. Публичные/расширенные заседания местного совета по <b>утверждению документов</b> (ПУПКУ, <u>Грантовое соглашение</u>);</li> <li>4. <b>Опубликование</b> ПУПКУ в открытых/публичных источниках</li> </ol>	
	<p>Привлечение ресурсов</p> <p>В целях обеспечения модернизации и устойчивости услуг</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Планирование публичных финансовых ресурсов, вклада граждан и привлечение дополнительных ресурсов</li> </ol> <p><b>Кампании по сбору средств</b></p>	
	<p>Мониторинг ПУПКУ</p> <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"> <li>1. Назначение <b>лиц, ответственных за мониторинг</b> и представление отчетности/;</li> <li>2. Ежеквартальный анализ и пересмотр плана действий и информирование общественности о достигнутом прогрессе/</li> </ol> <p><b>Мониторинговая карточка;</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. <b>Ежегодный пересмотр ПУПКУ</b> в рамках публичных консультаций/слушаний</li> </ol>	
<b>Местные регулирующие нормы</b>	<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"> <li>1. <b>Тематические рабочие группы</b> (с участием граждан/пользователей) по разработке проектов документов;</li> <li>2. <b>Публичные тематические консультации/публичные слушания;</b></li> <li>3. <b>Опубликование</b> новых регламентов в открытых/публичных</li> </ol>	

		источниках (веб, социальные сети и пр.)	
<b>Инвестиции в инфраструктуру и услуги</b>	Честные государственные закупки Для обеспечения честности процедур закупок	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Комиссии по закупкам</b>, которые будут включать представителей, делегированных ответственными органами и сообществом;</li> <li>2. <b>Проактивное распространение всей информации</b>, связанной с закупками (объявление процессов закупок и результаты этих процессов)</li> </ol>	
<b>Эксплуатация и обслуживание услуги</b>	Отбор оператора услуг и заключение договора с ним Для отбора оптимального и надежного поставщика услуг	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разработка Технического задания для операторов услуг после консультаций с трехсторонними инициативными группами на уровне сообществ;</li> <li>2. Опубликование объявления о закупках и процесса закупок и его распространение в условиях прозрачности;</li> <li>3. Комиссия по отбору оператора включает представителей, делегированных сообществом</li> <li>4. <b>Руководящие и контрольные структуры публичного оператора создаются в условиях прозрачности</b></li> </ol>	
	Разработка и утверждение оператором услуг <b>плана эксплуатации и содержания</b> Для обеспечения эффективного операционного и финансового менеджмента на уровне оператора услуг	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Разработка</b> Плана эксплуатации и содержания и проведение по нему публичных консультаций;</li> </ol>	



		<b>2. Коммуникационный план</b> (местные власти, партнеры, потребители)	
	<p>Разработка и <b>подписание</b> с потребителями <b>договоров</b> о предоставлении услуг</p> <p>Для соблюдения стандартов предоставления услуг</p>	<p>1. Тематические рабочие группы с участием граждан/пользователей;</p> <p>2. <b>Информирование потребителей и проведение консультаций с потребителями</b> (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>	
<b>Мониторинг результатов услуг</b>	<p>Разработка и внедрение <b>механизма урегулирования жалоб/петиций</b></p> <p>Для приема и эффективного урегулирования жалоб и рекомендаций</p>	<p>1. Механизмы приема жалоб (физически или онлайн);</p> <p>2. <b>Механизм обратной связи</b> (обращения)</p>	
	<p>Периодический мониторинг результатов предоставления услуги на основе отзывов пользователей</p> <p>Для систематического сбора от пользователей репрезентативных отзывов насчет предоставляемых услуг</p>	<p>1. <b>Опросы насчет уровня удовлетворенности</b> пользователей/оценочный лист</p>	