



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**Т. И. Виноградова**

Общественное участие  
как необходимый компонент  
работы центров публичной  
политики

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Vinogradova\\_obsh.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Vinogradova_obsh.pdf)

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Т. И. Виноградова

## Общественное участие как необходимый компонент работы центров публичной политики



В докладе я хотела бы рассмотреть процесс общественного участия как центральный элемент работы центров публичной политики. Не только в том смысле, что данные центры включены сами в формирование повестки публичной политики и тем самым в процессы общественного участия и, но и в том аспекте, что центры публичной политики в своем внутреннем менеджменте используют принципы и механизмы общественного участия, а также содействуют внедрению технологий общественного участия.

Но начну я, пожалуй, с общих подходов. Конец XX века демонстрирует миру и особенно странам Европы, в том числе в Балтийском регионе, тенденцию изменения целей, функций государства, перехода от идеологического, или так называемого, концептуального общественного согласия к правовому общественному согласию. Что это означает? Идеологическое (концептуальное) общественное согласие наступает тогда, когда все стороны приходят к соглашению по поводу общих принципов, их соединяющих. На этом построены религиозные государства, на этом построены государства в рамках единой идеологии, концептуальное согласие требует определенного однообразия в рамках единой территории. Правовое общественное согласие является постоянно поддерживаемым неустойчивым компромиссом между различными сторонами, который не системно соединяет интересы этих различных групп населения.

Помимо указанной тенденции к концу XX века происходит осознание мифа, что “воля народа может быть выявлена путем простого голосования”. То есть наступает некий кризис в электоральной демократии, и появляются дискуссии о необходимости поля публичной политики. Публичная политика – это процесс открытого достижения общественного согласия, иными словами, это процесс производства политических решений, который включает в себя совокупность легальных и легитимных практик и деятельности всевозможных групп интересов и действий органов власти, в ходе которых формируется консолидированное отношение к текущей ситуации и представление о способах решения проблем.

Развитие сферы публичной политики сопровождается появлением фигуры независимого эксперта. Мы начинаем обсуждать, может ли экспертиза быть независимой, могут ли политические акторы производить новые представления. Это связано с тем, что существует незаполненная ниша оценки социальных программ, ниша оценки программ публичной политики, а также своего рода потребность в легитимизации политических решений от имени науки.

А сочетание новых технологий массовой коммуникации с технологиями рационально-научного обсуждения публичной политики делает возможным трансформацию уже известной формы научно-исследовательских организаций - “фабрик мысли” - в относительно новую - “центры публичной политики”. Их отличает то, что в их задачи входит уже не только производство аналитических докладов по заказу, но также и организация вокруг них широкого общественного обсуждения, или так называемого, “делиберативного процесса”, приводящего к учету в оценке ситуации общественного мнения и созданию в обществе новых представлений. Причем данный процесс открытого достижения согласия имеет определенные правила и процедуры, и в центре этих правил, в центре поля публичной политики находится концепт общественного участия.

Общественное участие - это непрерывный процесс взаимодействия структур гражданского общества и органов власти. Общественное участие легче объяснить через метафору, или, даже можно сказать, понятие - понятие “стейкхолдеров”. Оно пришло к нам в русский язык из английского, и означает носителей интересов, группу лиц, заинтересованных по отношению к конкретной программе действий, способных оказать содействие или противодействие данной программе.

Поэтому в основе общественного участия лежат переговоры по поводу реализации как прав, так и интересов стейкхолдеров.

Стейкхолдерами определенных программ являются не только те группы, которые в состоянии оказывать влияние на эту программу, но также и само население, то есть все получатели некоторых выгод являются стейкхолдерами.

На предмет общественного участия имеется достаточно литературы, и есть даже теория общественного участия, а в России в настоящее время защищаются диссертации на эту тему. Но в основном, что интересно и характерно для теории общественного участия, как правило, она отходит от принятой в академическом мире модели познания и принимает собой форму методик, методических рекомендаций, check-lists, предназначенных для лиц, принимающих решения, и тех, кто отстаивает интересы граждан.

Общественное участие может быть разного качественного характера. По книге Дэвида Вилцокса, профессора университета Сасекса, есть пять уровней общественного участия: информирование, консультации, совместное принятие решений, совместная деятельность и поддержка местных инициатив.

Общественное участие, с другой стороны возможно и на различных уровнях другого плана (по масштабу): от уровня одной отдельно взятой организации, от уровня конкретного бизнеса, центра публичной политики или другой организации до уровня органов власти, местного, регионального и федерального, что касается России, а также на уровне международных организаций.

Мой первый тезис выступления состоит в том, что принципы организации общественного участия на совершенно различных уровнях одинаковы. Отличаются лишь участники процесса, а также формы обсуждения (слушания, консультативные советы, экспертиза, и т.д.) То есть то, что возможно делать в одной отдельно взятой организации, скажем, проводить круглые столы в какой-то определенной форме, совершенно неприемлемо делать в крупных международных организациях, в крупных международных договорах.

Принципы организации общественного участия известны, я только перечислю их. Во-первых, это наличие четкого представления о том, зачем это нужно. Во-вторых, обязательна обратная связь от стейкхолдеров, привлекаемых к общественному участию. В-третьих, возможность изменений в ту программу, в тот проект или то решение,

которое обсуждается (альтернативность). В-четвертых, участие стейкхолдеров на ранних стадиях обсуждения. В-пятых, включенность максимального числа носителей интересов. В-шестых, наличие достаточной информации, в-седьмых, открытость и контролируемость процесса, реалистичность целей и, в-восьмых, использование качественной методической базы для организации процесса и контроля его результатов.

Недавно мы проводили социальную экспресс-оценку проекта Всемирного банка по его заказу. Банк в этом году дает заём Администрации Санкт-Петербурга в размере 120 миллионов долларов под структурные изменения рынков недвижимости и реформу системы управления финансовыми ресурсами в Санкт-Петербурге, что оформлено как целостный проект с измеряемыми результатами. И вместе с общей оценкой проекта мы разработали план-схему организации общественного участия вокруг предполагаемых мероприятий, так как в проекте задействованы значительные средства, и по всем основаниям здравого смысла и требований Всемирного банка следовало бы организовать мониторинг финансовых потоков и результатов проекта общественностью города. Предложенная нами план-схема в настоящее время рассматривается Банком и, вероятно, она будет реализована.

Разработка программы общественного участия сводится к заполнению таблицы (см. Таблицу 1 ), выявлению основных характеристик стейкхолдеров и их интересов в отношении разворачиваемой программы публичной политики. Важно проанализировать конфликт интересов между стейкхолдерами и определить, как его сгладить. Если население может быть заинтересовано в одном, то предприятия, находящиеся на той же территории, могут иметь иные интересы и двигать программу действий в другом направлении. Далее необходимо определить степень возможного влияния на реализацию программу, и, наконец, - подходящий уровень участия группы в ходе проекта.

На основе такого анализа применительно к различным группам стейкхолдеров рекомендуются следующие четыре механизма их включения в общественное участие. Они могут быть вовлечены как объекты информирования (1), с ними могут проводиться регулярные консультации (2), они могут быть напрямую включены в процесс принятия решений по данному вопросу (3) и в том числе они могут быть вовлечены как соисследователи и соисполнители (4).

При этом следует отметить, что для успешной реализации любой программы публичной политики, в первую очередь необходимо вовлекать в общественное участие стейкхолдеров, кто против ведущейся программы и кто влиятелен, потому что иначе даже самые хорошие намерения могут не осуществиться. Тем не менее, безусловно, заслуживают внимания стейкхолдеры, имеющие низкую степень влияния на проект и одновременно с этим отмечающиеся как бенефициарии программы (выгодополучатели), например, бедное население.

Исходя из этого, мой следующий тезис состоит в том, что в XXI веке в контексте глобализации для России, всего мира, Балтийского региона в том числе, будет чрезвычайно актуальным организовать устойчивое взаимодействие между простыми гражданами, преимущественно бедными, с органами власти и любыми институтами, проектами, программами, которые оказывают на их жизнь большое влияние.

Приведу пример на Центре “Стратегия”. Как показала моя собственная рефлексия о Центре “Стратегия”, наша миссия в целом реализуется через два направления. Первое направление — это непосредственное общественное участие, а второе направление — инфраструктурное, то есть создание условий для существования поля публичной политики. В первом случае мы занимаемся влиянием на приоритеты политики органов власти в интересах граждан, а во втором случае создаем условия для существования этого поля, чтобы и другие центры публичной политики могли это делать, чтобы это было устойчиво.

В рамках первого направления работы “Стратегии” мы выделяем 4 основных вида деятельности: социальная оценка, политический анализ, прикладной бюджетный анализ и доведение результатов до общественности и органов власти. А в рамках второго направления — “создании условий для существования поля публичной политики” мы разрабатываем различные проекты законов и нормативных актов, описываем и внедряем социальные технологии, а также занимаемся гражданским образованием.

В качестве примеров разработанных “Стратегией” или при ее непосредственном участии законодательных инициатив можно привести следующие: проекты региональных законов “Об уполномоченном по правам человека”; проект закона Санкт-Петербурга “О показателях финансового положения Санкт-Петербурга, подлежащих обязательному опубликованию”; проекты распоряжения Губернатора Санкт-Петербурга

“Об информационном сопровождении бюджетного процесса в Санкт-Петербурге”, “Об утверждении типовых форм финансовой отчетности для бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению за счет бюджета Санкт-Петербурга” и “О порядке разработки целевых программ Санкт-Петербурга”; новая редакция закона “О целевых программах Санкт-Петербурга”; концепции нормативных актов по совершенствованию регулирования функционирования государственного и муниципального жилищно-коммунального хозяйства и т.п.

Из разрабатываемых и внедряемых социальных технологий наиболее известна социальная технология “Прозрачный бюджет”. Как мета-технология — это комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам (прежде всего из Третьего сектора) осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению его эффективности. В ее составляющие входят основные и обеспечивающие технологии. К основным относятся:

- технологии оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса;
- технологии прикладного бюджетного анализа; технологии общественного участия на различных этапах бюджетного процесса. А к обеспечивающим:
- технологии внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия в бюджетном процессе, и
- образовательные технологии.

К мероприятиям “гражданского образования” относятся 4-х — 5-дневные семинары-тренинги, профильные школы, например, школы бюджетных аналитиков, различные деловые игры, мастер-классы, 2х–3х-дневные семинары по модели круглых столов.

Вывод, на котором я завершаю свой доклад, состоит в следующем: центры публичной политики работают в целях развития общественного участия, на принципах общественного участия и включены сами в процесс общественного участия в принятии решений органами власти.