Cofinanțat de Uniunea Europeană

Expert-Grup Centru Analitic Independent

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

EESC Eastern Europe Studies Centre

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

bugetul meu .md

УРОВНИ УЧАСТИЯ

Автор: Думитру Пынтя

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

Публикация разработано в рамках проекта «Информируй, уполномочивай и действуй! Гражданское общество за улучшение бюджетного управления в Республике Молдова», который внедряется Независимым аналитическим центром «Expert-Grup» в качестве главного партнера в консорциуме с Фондом им. Конрада Аденауэра (KAS)(Германия), Центром восточноевропейских исследований (CSEE) Литва)) и Институтом европейских политик и реформ (ИЕПР). Проект софинансируется Европейским Союзом и Фондом Конрада Аденауэра. Выраженные взгляды принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Европейского Союза и Фонда Конрада Аденауэра.

Уровни участия

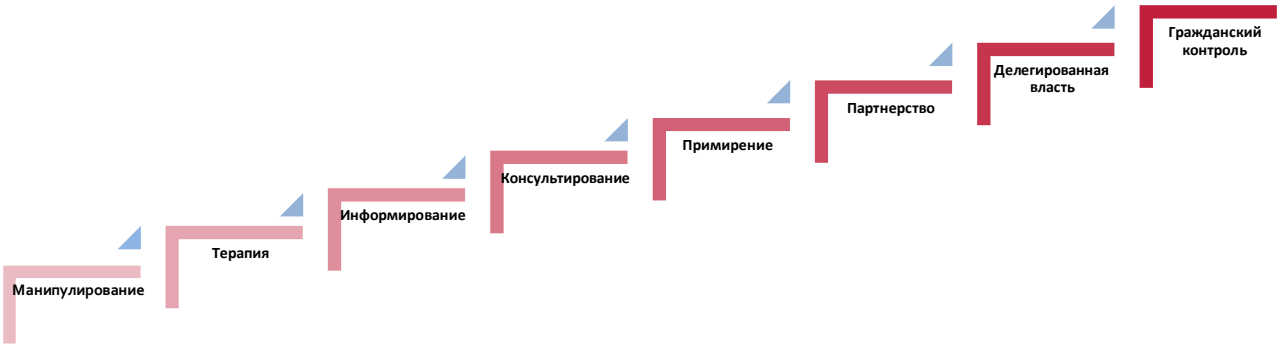
Участие играет важную роль в развитии сообщества, это происходит путем вовлечения граждан в процесс принятия решений. Если участие правильное, то оно способно повысить качество решений и гарантировать, что в процессе принятия решений интересы различных категорий населения, в том числе уязвимых групп, услышат и учтут. Вовлечение как можно бóльшего числа людей способно привести к выработке идей, которые окажут существенное воздействие на сообщество, позволит определить наиболее оптимальные решения для их дальнейшего внедрения и повысить степень ответственности благодаря чувству принадлежности граждан к утверждаемым решениям.

Вовлечь граждан в процесс принятия решений и, соответственно, обеспечить их участие далеко непросто. Более того, участие может быть различным по своей интенсивности, соответственно, если вовлечь много граждан или мало, то участие, конечно, будет происходить, но оно необязательно окажется того же качества. На этот счет существует целый ряд концептов, которые описывают уровни участия – от самого низкого до максимально высокого. Если говорить о практическом уровне, то имеются два концепта, раскрывающие наиболее распространенные модели участия: (i) концепт Арнштейна и (ii) концепт, продвигаемый IAP2. Кроме того, существует и другой концепт участия граждан в бюджетном процессе – *Партиципативное бюджетирование (ПБ)*. Эта модель позволяет гражданам определенного сообщества включиться в принятие решений и принимать решения относительно выделения или распоряжения всеми публичными ресурсами, которыми располагает местная администрация, либо их частью *(концепт ПБ представлен шире в отдельном руководстве)*.

i. Концепт Арнштейна

Для прояснения уровня вовлечения граждан в процесс принятия решений Шерри Арнштейн предлагает типологию, включающую восемь уровней участия. Графически она изображается в виде лестницы, в которой уровни участия возрастают (фигура 1). Каждая ступень соответствует объему силы, которую предоставляют власти и которую граждане получают в процессе принятия решений.

Фигура 1. Уровни участия



Источник: В соответствии с подходом Шерри Арнштейна, 1969

1. **Манипулирование и 2 Терапия:** Эти два этапа не предполагают участие. Их цель – «лечить» или же учить граждан и другие стороны, заинтересованные в процессе принятия решений. Предложения, исходящие от органа власти, считаются самыми лучшими, а цель консультаций с гражданами – заручиться поддержкой общественности.
3. **Информирование:** Первый важный шаг к участию граждан. Вместе с тем, упор делается на один-единственный поток информации – от органа власти к гражданам. Таким образом, канал для сбора информации от граждан отсутствует.
4. **Консультирование:** Консультирование мнений граждан - дополнительный шаг к участию граждан. Вместе с тем, если не сочетать консультирование с другими способами участия, то эта ступень лестницы не обеспечивает никакой уверенности в том, что проблемы, волнующие граждан, и их идеи будут учтены. Людей воспринимают, прежде всего, как некие статические элементы, а уровень участия измеряется только числом тех, кто приходит на встречи, забирает с собой предлагаемые информативные материалы или заполняет опросник. Однако из всего этого граждане получают в итоге только «участие в участии», а власти показывают, что они дескать выполнили определенные требования, когда привлекли тех граждан.
5. **Примирение:** На этом уровне граждане начинают оказывать определенное влияние в процессе принятия решений. Власти позволяют гражданам включаться в дебаты, выдвигая в их ходе свои предложения и решения, однако они не отказываются при этом от своего права судить о законности либо целесообразности поступающих от сообщества предложений.
6. **Партнерство:** Сила в том, что касается принятия решений, распределяется путем переговоров, проводимых между властями и гражданами. Власти согласны поделиться своей силой в плане принятия решений через определенные структуры, такие как специализированные комиссии либо рабочие группы. Наиболее эффективно такое партнерство может сработать, когда граждане ответственные, когда группа граждан располагает ресурсами для поддержки своей деятельности.

7. **Делегированная власть:** Переговоры между властями и гражданами могут завершиться тем, что последние получат возможность принимать решения насчет определенного плана или же программы.
8. **Гражданский контроль**: Граждане гарантируют сообществу, что могут с полной ответственностью управлять программой либо учреждением.

ii. Концепт IAP2

Широко используется и классификация, называемая «Спектр гражданского участия», которую разработала Международная ассоциация за гражданское участие (IAP2). Этот инструмент проясняет роль и определяет степень участия (влияния) граждан (сообщества) в процессе вовлечения разработку политики и принятие решений. Спектр определяет 5 уровней участия, а каждый из них предполагает разную степень вовлечения граждан в процесс принятия решений.
Вместе с тем, в отношении каждого уровня участия спектр устанавливает цель участия граждан (цель властей) и обещание властей, данное гражданам.

1. **Информирование:** Граждане и другие заинтересованные стороны своевременно получают информацию о результатах всех этапов разработки решений. Вместе с тем, простое информирование общественности не является участием! Информирование определяет поток информации, поступающей только в одном направлении (от властей к гражданам).
2. **Консультирование**: Во время публичных консультаций власти информируют граждан и другие заинтересованные стороны о процессе принятия решений и выслушивают волнующие их вопросы. Наряду с этим власти принимают к сведению вопросы, волнующие граждан, сообщают подробности о вкладе последних в процесс принятия решений, однако эти аспекты не обязательно получают отражение в утверждаемых властями решениях.
3. **Вовлечение**: Власти, граждане и другие заинтересованные стороны непрерывно взаимодействуют на всем протяжении процесса принятия решений. Проблемы и волнующие граждан аспекты получают самое непосредственное отражение в этом процессе, а участников информируют о конкретном воздействии их вклада/предложений на принятое решение.
4. **Сотрудничество:** Власти приглашают граждан и заинтересованные стороны внести свой непосредственный вклад – в виде рекомендаций и инновационных идей – для того, чтобы выявить конкретные решения. Кроме того, необходимо, чтобы орган власти взял на себя обязательство в как можно большей степени интегрировать вклад/предложения граждан в окончательное решение.
5. **Наделение полномочиями:** Орган власти внедряет то, что решили граждане и заинтересованные стороны. Стоит отметить, что если заинтересованные стороны и граждане не подключились к данному процессу по-настоящему, то этот уровень участия может противоречить демократическим принципам.

Фигура 2. Спектр участия по версии IAP2

Повышение степени вовлечения граждан в процесс принятия решений

	Информирование	Консультирование	Вовлечение	Сотрудничество	Наделение полномочиями
Цель гражданского участия		Выяснить мнение граждан насчет возможных вариантов и решений	Непосредственно взаимодействовать с гражданами и обеспечить тем самым, что власти понимают волнующие их вопросы и чаяния, а также постоянно их учитывают	Сотрудничать с гражданами на каждом этапе процесса принятия решения, в том числе разрабатывать альтернативы и определять оптимальное решение	Передать гражданам полномочие принять окончательное решение
Обещания властей гражданам	Будем держать вас в курсе	Будем информировать вас, выслушаем вас и признáем волнующие вас вопросы. Будем интересоваться вашим мнением и представим вам результат воздействия общественности на утвержденное решение	Будем взаимодействовать с вами и обеспечим, что волнующие вас вопросы и чаяния получат непосредственное отражение в проектах решений, и будем информировать вас о том, каким образом ваш вклад повлиял на утвержденное решение	Будем работать с вами в деле поиска решений и в как можно большей степени включим ваши рекомендации в утверждаемые решения	Внедрим принимаемые вами решения

Источник: В соответствии с принципами Международной ассоциации за гражданское участие (IAP2)

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chișinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978
+373 22 788 986
+373 22 788 989

str. București 90, of. 20
MD-2001, Chișinău
Republica Moldova

info@ipre.md