

Губницин. А.В

## ПРОЗРАЧНОСТЬ, ДОСТУПНОСТЬ И ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ. КАНАДСКИЙ РЕЦЕПТ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

*Аннотация:* Статья посвящена проблеме вовлечения граждан в управление муниципальным образованием. В статье содержится обзор мер, предпринимаемых муниципалитетами Канады для вовлечения граждан в местное самоуправление. Материал для статьи собран в трёх канадских провинциях: Онтарио, Квебек и Нью-Брансуик. Для сбора информации применялись методы анализа документов, включенного наблюдения и экспертного интервью. *Ключевые слова:* Политология, Вовлечение, Участие, Информирование, Консультации, Самоуправление, Доступность, Прозрачность, Заинтересованность, Обсуждения

**В**овлечение граждан в управление муниципальным образованием является одной из наиболее актуальных проблем местного самоуправления (МСУ) не только в России, но и за рубежом. Пассивность населения, его скептицизм относительно возможности рядовых граждан влиять на органы власти значительно затрудняют осуществление реального местного самоуправления, где объект и субъект управления должны совпадать (это следует из самого термина: само-управление). Другой стороной данной проблемы является отстраненность органов власти от граждан, стремление решать местные проблемы исходя из собственного видения, непонимание важности вовлечения в процесс принятия решений широких слоев населения.

В настоящей статье содержится краткий обзор мер, предпринимаемых муниципалитетами Канады для вовлечения граждан в местное самоуправление. Речь идет об участии жителей в публичных слушаниях, консультативных группах, заседаниях муниципального совета и постоянных депутатских комиссий.

Материал для статьи собран в трёх канадских провинциях: Онтарио (города Торонто и Оттава), Квебек (города Квебек и Монреаль) и Нью-Брансуик (города Фредериктон и Сент-

Джон). Для сбора информации применялись методы анализа документов, включенного наблюдения и экспертного интервью<sup>1</sup>.

### Информирование

В деле вовлечения населения в управление муниципальным образованием трудно переоценить значение фактора информирования. Если гражданин не знает, каким образом он может принять участие в МСУ, все остальные шаги по его вовлечению бессмысленны.

Безусловно, ключевую роль в информировании населения играют СМИ. В изученных нами муниципалитетах основной упор делается на бесплатную и доступную всем прессу. Так, в Торонто объявления о готовящихся общественных слушаниях и других публичных мероприятиях, организуемых городской администрацией, печатаются в бесплатной

<sup>1</sup> В каждом из указанных шести городов проведено включенное наблюдение трех различных форм участия граждан в МСУ (общественные слушания, консультативные группы, заседания муниципального совета и постоянных депутатских комиссий), а также два экспертных интервью – с членом представительного органа (муниципального совета) и руководителем отдела городской администрации, ответственного за вовлечение граждан в работу органов МСУ.

## Тренды формирования гражданского общества

газете, содержащей афишу развлекательных событий. Более того, поскольку подобная официальная информация, как правило, содержит тяжеловесные формулировки (их форма устанавливается законодательно), рядом с ней обычно публикуется объявление, излагающее суть анонса простыми словами.

Некоторые канадские муниципалитеты имеют собственные газеты, освещающие работу городской администрации и муниципально-го совета, а также анонсирующие общественные мероприятия. Такие газеты существуют в Оттаве, Торонто, Квебеке. В других, менее крупных городах (Фредериктон, Сент-Джон) издание специального СМИ о работе органов МСУ считается непродуктивной мерой. Такие муниципалитеты сотрудничают с частными медиа, уделяющими большое внимание местным проблемам.

Интересным является опыт Оттавы, где многие депутаты муниципального совета ведут еженедельные колонки в независимых частных газетах, издаваемых в их избирательных округах. Таким образом они информируют жителей о решениях, принятых советом, а также об общественных мероприятиях, в которых граждане могут принять участие. В Квебеке помимо работы с масс-медиа городские власти осуществляют почтовую рассылку листовок, информирующих граждан о возможности принять участие в тех или иных общественных мероприятиях.

Наряду со СМИ чрезвычайно важную роль в информировании населения играют официальные интернет-сайты муниципалитетов. На сайтах размещается расписание публичных мероприятий, причем нередко это расписание охватывает весь текущий год (разумеется, в него вносятся оперативные изменения). Кроме того, публикуются повестки дня ближайших мероприятий, а также проекты документов, включенные в повестку дня.

Подобная информационная насыщенность

официальных интернет-сайтов позволяет решить сразу несколько проблем. Во-первых, гражданин имеет возможность не выходя из дома спланировать посещение интересующих его мероприятий на несколько месяцев вперед, исходя из собственного расписания. Во-вторых, он может изучить материалы, касающиеся ближайших мероприятий, и решить, какие вопросы повестки дня являются для него наиболее важными. Например, изучив презентацию, посвященную плану застройки близлежащего квартала, гражданин может решить, что этот план наносит ущерб его интересам (застройка приведет к повышению уровня шума, осложнению дорожного движения и т.п.). Возможен и другой вариант: гражданин считает этот план весьма полезным для города, а потому желает выступить в его поддержку. В любом случае он имеет возможность направить по электронной почте заявку на выступление на публичных слушаниях или заседании постоянной депутатской комиссии и высказать свое мнение по данному вопросу.

Публикация на официальном сайте города документов, касающихся вопросов повестки дня, позволяет решить еще одну распространенную проблему общественных мероприятий. Проблема эта заключается в том, что нередко лишь депутаты либо члены консультативной комиссии имеют на руках документы, необходимые для рассмотрения вопроса. Все остальные – граждане, пришедшие на данное мероприятие, и даже журналисты – участвуют в заседании «вслепую», они могут лишь следить за обсуждением документов, не имея возможности самостоятельно ознакомиться с ними. В связи с этим участникам мероприятия трудно понять, какая из высказываемых точек зрения является более обоснованной.

Помимо публикации расписания мероприятий, повесток дня и разъясняющих документов, на официальных сайтах муниципалитетов размещаются стенограммы состоявшихся ме-

роприятий, а также информация о принятых решениях. Это обеспечивает прозрачность работы органов МСУ. Далее всех в этом вопросе ушел город Сент-Джон, на сайте которого опубликованы стенограммы заседаний городского совета, начиная с 1785 г.<sup>2</sup>

Следует отметить, что интернет-контакты городской власти и населения не ограничиваются официальным сайтом мэрии. Так, одним из каналов общения мэра Фредериктона с жителями является социальная сеть Facebook, где глава города открыл собственную страницу. Разумеется, любой житель может направить письмо мэру, используя его электронный адрес, опубликованный на официальном интернет-сайте муниципалитета. Но количество писем на этот адрес в разы меньше количества сообщений, поступающих через социальную сеть. Мэр Фредериктона решил общаться с горожанами там, где они «водятся», используя наиболее популярную площадку для коммуникации. Разумеется, этот новый формат общения рождает новые проблемы. Сообщение, отправленное через социальную сеть, не является официальным обращением, как например, письмо, отправленное по традиционной или электронной почте; оно может быть попросту анонимным. И тем не менее, такое общение несомненно повышает доступность власти, позволяет органам МСУ быть в курсе существующих мнений. Сообщение, направленное мэру через социальную сеть, - это тоже участие граждан в городских делах, это простой способ довести свою позицию до органов власти.

### Доступность

Неудобные время и место проведения общественных мероприятий - еще одно препятствие на пути участия граждан в МСУ.

<sup>2</sup> <https://www.documents.saintjohn.ca/weblink7/Browse.aspx?dbid=1>

Заседания муниципального совета и различных консультативных групп нередко проводятся в рабочее время, а следовательно, большинство граждан не имеют возможности на них присутствовать.

Самым простым решением является проведение наиболее важных для общности мероприятий в вечернее время. Так поступают органы местного самоуправления во всех изученных нами городах. Кроме того, мэрии небольших городов организуют открытые для граждан заседания в обеденное время. Подобная практика имеет место во Фредериктоне и Сент-Джоне. Компактность этих городов позволяет довольно быстро добираться до здания городской администрации в течение обеденного перерыва практически из любой точки города.

Решая проблему времени, администрация города г. Сент-Джон повторяет наиболее важные для общности мероприятия несколько раз, с тем чтобы максимальное количество желающих могло принять в них участие. Используются различные схемы повторений: одни и те же публичные слушания могут проходить в течение одного дня, например, в 9.00, 13.00 и 18.00, либо же мероприятие повторяется в течение нескольких дней, например, во вторник и четверг в 19.00, а также в субботу в 11.00. Важным фактором участия граждан администрация Сент-Джона также считает погоду. Публичные слушания и другие общественные мероприятия могут быть перенесены на следующий день из-за дождя или гололеда.

Власти Монреаля, обеспечивая доступность общественных консультаций, проводят многодневные заседания, которые завершаются лишь после того, как все граждане, желающие высказать свое мнение, сделают это. Общественные консультации в Монреале делятся на два основных блока. Первый из них - информирование граждан о проекте, выносимом на обсуждение. В ходе информиро-

## Тренды формирования гражданского общества

вания граждане имеют право задавать вопросы с целью разъяснения деталей проекта. По окончании заседания жители имеют две-три недели на то, чтобы подготовить собственные выступления и внести замечания по проекту. Второй блок, изложение мнений граждан, проводится в течение нескольких дней, его продолжительность зависит исключительно от количества жителей, желающих выступить.

Проблема неудобного места проведения мероприятий актуальна преимущественно для мегаполисов, таких как Торонто и Монреаль. Проблема эта пока не имеет стопроцентного решения. Однако власти Торонто стараются переносить все мероприятия районного уровня непосредственно на места. Мегаполис Торонто был образован путем слияния шести городов, мэрии этих бывших муниципалитетов служат сегодня филиалами администрации «Большого Торонто» а также площадками для проведения локальных публичных слушаний и других консультаций с населением.

Справедливо полагая, что наиболее удобное время и место для участия граждан в городских делах – это вечер дома перед телевизором, все изученные нами муниципалитеты за исключением Монреаля транслируют запись заседаний городского совета по местным телеканалам, а также в сети интернет, на официальном сайте города. Как правило, выступления граждан на сессиях горсовета не предусмотрены (для этого существуют постоянные депутатские комиссии), а потому теле-трансляция является оптимальным способом участия населения в подобных заседаниях.

### Вовлечение «проблемных» групп

Работая над включением в МСУ широких слоев населения, муниципалитеты Канады уделяют большое внимание вовлечению «проблемных» групп, требующих специальных условий или имеющих специфические интересы.

Прежде всего, речь идет о лицах с ограниченными возможностями. Вовлекая их в процесс общественных консультаций, администрации городов заботятся о том, чтобы места, предназначенные для проведения консультаций, были оборудованы пандусами, автоматическими дверьми, а также лифтами и туалетами, приспособленными для граждан, передвигающихся с помощью инвалидных колясок. Во всех исследуемых городах местные власти принимают меры по обеспечению доступности общественных мероприятий для лиц с ограниченными возможностями; вместе с тем, все опрошенные эксперты признают, что проблема эта не снята и на практике далеко не все мероприятия доступны для данной категории граждан.

В Торонто предпринимаются шаги по информированию и вовлечению в МСУ слабовидящих и незрячих граждан. На официальном сайте города желающие могут прослушать аудиозапись текста муниципальной газеты «Our Toronto» либо бесплатно заказать эту газету, набранную шрифтом Брайля. Кстати визитные карточки муниципальных служащих Торонто также снабжены информацией, записанной с помощью шрифта Брайля.

Канада – мультикультурная страна, в ней живут выходцы из самых разных стран, говорящие на различных языках, исповедующие различные религии. Эта мультикультурность также создает определенные проблемы для вовлечения жителей в МСУ. Власть старается решать их, в частности, обеспечивая условия участия, которые являются приемлемыми для различных религий. Типичный случай из практики проведения публичных слушаний в Торонто: одна из участниц по религиозным убеждениям не может сидеть за общим столом с мужчинами. Организаторы мероприятия тут же предоставляют ей отдельный стол, для того чтобы она могла принять участие в слушаниях.

Значимой является также языковая про-

блема. Как известно, Канада имеет два официальных языка: английский и французский. В связи с этим государственные и муниципальные служащие обязаны владеть обоими языками, все официальные документы и объявления должны публиковаться на двух языках. Заседания муниципальных советов также обычно синхронно переводятся на второй язык.

Однако языковая проблема выходит за рамки двуязычия: в канадских городах, в особенности в мегаполисах, таких как Торонто и Монреаль, существует немало жителей, не владеющих ни одним из официальных языков (или владеющих в недостаточной мере). Перевод общественных мероприятий на все языки, используемые в данном мегаполисе, безусловно стал бы чрезмерно затратной мерой. Однако городские власти все же ведут работу по вовлечению данных групп граждан в МСУ. Так, на официальном сайте Торонто можно скачать уже упомянутую муниципальную газету «Our Toronto» в переводе на 12 языков, в том числе на русский. Официальный сайт города доступен на 51 языке.

Примечательным опытом Торонто является также вовлечение в МСУ наркозависимых граждан и лиц без определенного места жительства. Сотрудники мэрии объясняют это тем, что местные власти разрабатывают и принимают документы, непосредственно касающиеся интересов данных категорий населения: программы по борьбе с бедностью, программы бесплатной замены игл для лиц, употребляющих наркотики. Как отмечают опрошенные эксперты, специалистам администрации и депутатам довольно трудно представить себе интересы наркоманов и бездомных, поэтому мнение данных категорий граждан является очень важным для принятия действительно эффективных мер по улучшению их жизни.

В городе Сент-Джон борьба с бедностью и вовлечение малообеспеченных граждан в МСУ осуществляется с помощью бесплатной

газеты «Around the block», которую издают сами малообеспеченные граждане за счет целевого муниципального гранта. Газета публикует «истории успеха» жителей, сумевших подняться из бедности, открывших свое дело либо получивших хорошо оплачиваемую работу. На страницах газеты малообеспеченные граждане имеют возможность высказать свои предложения органам власти. Сотрудники администрации Сент-Джона считают верным подход, когда не местная власть диктует малообеспеченным слоям населения меры по улучшению их благосостояния, а напротив, представители малообеспеченных слоев указывают власти, что необходимо сделать, чтобы они имели возможность самостоятельно повысить свой уровень жизни.

### Компенсация расходов

Помимо вышеописанных мер, канадские муниципалитеты применяют некоторые меры материального стимулирования граждан, направленные на частичную компенсацию средств и времени, затрачиваемых ими на участие в общественных мероприятиях.

Наиболее распространенным является обеспечение бесплатного питания для участников общественных мероприятий. Так, в городе Фредериктон в ходе заседаний постоянных комиссий муниципального совета участники заседания обычно обедают. Поскольку все депутаты в этом городе работают на неосвобожденной основе, заседания комиссий проходят в обеденное время, чтобы не отрывать членов муниципального совета от основной работы. Обеденное время является удобным и для простых граждан, желающих принять участие в заседаниях комиссий. Соответственно, обед на заседании, с одной стороны, позволяет депутатам экономить свое время, с другой – снимает проблему выбора для граждан: очевидно, что между обедом в рабочий день и присутствием



на совещании в мэрии большинство жителей выбрало бы первый вариант. В Торонто неизменным элементом публичных слушаний являются кофе, сэндвичи и другая легкая закуска для всех участников. При этом большое внимание уделяется тому, чтобы предлагаемое питание не вступало в противоречие с религиозными ограничениями участников.

Впрочем, далеко не все опрошенные эксперты согласны с тем, что питание служит стимулом (хотя и безусловно второстепенным), способствующим вовлечению граждан в МСУ. Эксперты отмечают, что обеспечение питания на общественных мероприятиях – это скорее знак уважения к участникам, к затраченному ими времени. Кроме того, обсуждения городских вопросов за чашкой кофе, как правило, имеют не столь острый характер и направлены на поиск компромисса.

Среди других косвенных, второстепенных стимулов следует отметить компенсацию проезда граждан к месту проведения мероприятия. Так, в Квебеке каждый желающий получает на выходе с сессии муниципального совета два билета на автобус. Во Фредериктоне существует бесплатная парковка автомобилей, чьи владельцы прибыли в мэрию для участия в общественных консультациях.

Интересен опыт Монреаля: там родители, желающие принять участие в публичных слушаниях, имеют возможность оставить своих детей под присмотром прямо в здании, где проходит данное мероприятие: городские власти организуют для них временный детский сад.

В Торонто участники консультативных групп получают сертификаты – официальные благодарности от мэра и муниципального совета за участие в жизни города. Вряд ли эту меру можно отнести к материальному стимулированию, скорее она поднимает статус участников, однако это еще один инструмент, способствующий вовлечению граждан в МСУ.

## Выводы

Участие граждан в МСУ позволяет местным органам власти принимать обоснованные решения, базирующиеся на информации об интересах и мнениях населения. Кроме того, это участие позволяет населению в некоторой степени контролировать органы власти на предмет соответствия их решений интересам граждан.

Как подчеркивают опрошенные эксперты, все описанные меры по вовлечению населения муниципалитетов Канады в МСУ направлены прежде всего на обеспечение доступности общественных консультаций для самых широких слоев населения, на устранение имеющихся препятствий на пути участия граждан в городских делах. Ни одна из описанных мер не ставит своей задачей заставить жителей участвовать в МСУ.

Меры, предпринимаемые муниципалитетами Канады для вовлечения граждан в местное самоуправление, весьма разнообразны. Некоторые из них, в частности, технологии информирования населения, могут успешно использоваться в России. Вместе с тем, в связи со значительной разницей в политической культуре между нашими странами, некоторые из описанных мер могут показаться отечественным специалистам излишними.

Однако важно понимать, что все эти действия в конечном итоге демонстрируют отношение органов власти к участию граждан в МСУ, подчеркивают, что власти действительно важно знать мнение граждан. Подобное отношение имеет своим результатом адекватную реакцию населения, позволяет снижать уровень скептицизма относительно возможности граждан оказывать влияние на власть в процессе принятия решений.

**Библиография**

1. Мурашов М.В. Местное самоуправление в Канаде // Мир человека. 2007. Т. 3. № 3.С.5-50.
2. Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. М.: ВШЭ. № 3. 2009. С. 155-166.
3. Bherer Laurence. Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006). Un outil pour contrer l'apolitisme municipal // Politiques et société. 2005. № 25 (1),P. 31-56.
4. Bherer L. Les Conseils de Quartier de la Ville de Québec: Une Institutionnalisation Incertaine. La présentation sur le Séminaire IPAC: le patrimoine de la démocratie participative. Université Laval.Québec, 2009.
5. Gramberger M. Citizens as partners. OECD handbook on Information, consultation and public participation in policy-making. OECD Publications. 2001.
6. Guide d'Information pour le Citoyen sur les Commissions Permanentes du Conseil Municipal et d'Agglomération. Montréal, 2009.
7. Lenihan D., Barber T., Fox G., Milloy J. Progressive Governance for Canadians: What You Need To Know. Ottawa, 2007.
8. Listen, Learn and Act. A New Model for Public Engagement. The Final Report of the Public Engagement Initiative. New Brunswick, 2008
9. Robinson P. Civic Engagement and the City of Toronto: Review and Reflection on Current Practices and Future Approaches. School of Urban and Regional Planning Ryerson University. Toronto, 2005
10. The Municipal Councillor's Guide. Ottawa, 2006.

**References (transliteration):**

1. Murashov M.V. Mestnoe samoupravlenie v Kanade // Mir cheloveka. 2007. T. 3. № 3.С.5-50.
2. Gubnicyn A.V. Ot konsul'taciy k dialogu: opyt Kanady po uchastiyu grazhdan v gosudarstvennom upravlenii // Voprosy gosudarstvennogo i hE. № 3. 2009. S. 155-166.
3. Bherer Laurence. Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006). Un outil pour contrer l'apolitisme municipal // Politiques et société. 2005. № 25 (1),P. 31-56.
4. Bherer L. Les Conseils de Quartier de la Ville de Québec: Une Institutionnalisation Incertaine. La présentation sur le Séminaire IPAC: le patrimoine de la démocratie participative. Université Laval.Québec, 2009.
5. Gramberger M. Citizens as partners. OECD handbook on Information, consultation and public participation in policy-making. OECD Publications. 2001.
6. Guide d'Information pour le Citoyen sur les Commissions Permanentes du Conseil Municipal et d'Agglomération. Montréal, 2009.
7. Lenihan D., Barber T., Fox G., Milloy J. Progressive Governance for Canadians: What You Need To Know. Ottawa, 2007.
8. Listen, Learn and Act. A New Model for Public Engagement. The Final Report of the Public Engagement Initiative. New Brunswick, 2008
9. Robinson P. Civic Engagement and the City of Toronto: Review and Reflection on Current Practices and Future Approaches. School of Urban and Regional Planning Ryerson University. Toronto, 2005
10. The Municipal Councillor's Guide. Ottawa, 2006