



УНИВЕРСИТЕТ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

Вовлечение общественности: построение институционального потенциала

Тайлер Д. Ноултон





УНИВЕРСИТЕТ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ

ЗАПИСКИ ИГУП. ВЫПУСК №1

Вовлечение общественности: построение институционального потенциала

Тайлер Д. Ноултон

Резюме

Правительствами стран ОЭСР все чаще проводится политика, включающая в себя диалог с широким кругом граждан и групп, участвующих в процессах принятия решений, или, другими словами, общественное участие. В отличие от закрытого и технократического процесса разработки политики общественное вовлечение расширяет количество мнений, услышанных при выработке любого политического решения, что делает процесс более демократическим. В данной работе приведены основы вовлечения общественности с акцентом на то, как лучше это структурировать в рамках бюрократии. В работе утверждается, что: а) связи с общественностью и коммуникации являются функциями государственного участия; б) предоставление возможностей и надлежащей организации децентрализованной экспертизы со стороны общественности может быть основой для политического процесса в министерствах; и в) централизованная координация в рамках бюрократии является необходимым компонентом таких структур и процессов.

Ключевые слова

Государственные структуры, государственная служба, участие общественности, государственная политика

JEL Коды: H83, H11

Институт государственного управления и политики (ИГУП) был основан в 2011 г. для содействия проведению систематических детальных исследований по ключевым вопросам социально-экономического развития Центральной Азии и выработке практических альтернатив государственной политики.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Инициатива по исследованиям и государственной политике», реализуемого при поддержке Центра исследований международного развития (International Development Research Center) и представительства Фонда Ага Хана в Канаде.

Институт государственного управления и политики входит в состав Высшей школы развития Университета Центральной Азии. Университет Центральной Азии был основан в 2000 г. Президенты Республики Казахстан, Кыргызской Республики и республики Таджикистан и Его Высочество Ага-Хан подписали Международный Договор и Устав, учреждающие этот светский и частный университет; Договор и Устав ратифицированы парламентами стран и зарегистрированы в ООН. Университет строит одновременно три кампуса в Текели (Казахстан), Нарыне (Кыргызстан) и Хороге (Таджикистан), которые откроют свои двери для студентов и магистрантов в 2016 г.

В серии «Записки Института государственного управления и политики» публикуются рецензируемые работы, в которых предлагается экспертная точка зрения на актуальные вопросы политики, что способствует диалогу между теми, кто вырабатывает политику, преподавателями и общественностью.

Об авторе

Тайлер Ноултон является ведущим специалистом по вовлечению общественности Правительства провинции Новая Шотландия, Канада. Он имеет обширный опыт использования новейших технологий для повышения общественного участия в процессе принятия политических решений.

Все права защищены © 2013
Университет Центральной Азии
улица Токтогула, 138
Бишкек 720001
Кыргызская Республика

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несет автор; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.

Содержание

Введение	4
1. Что такое вовлечение общественности?	5
1.1. Вовлечение общественности, участие общественности, связи с общественностью и коммуникации	6
2. Почему вовлечение общественности важно?	7
3. Как осуществляется вовлечение общественности?	9
3.1. Вовлечение общественности как спектр	10
Ситуационный пример 1: Вовлечение общественности и мегапроекты: проект нефтегазопровода Northern Gateway Pipeline в Канаде	14
3.2. Этапы планирования вовлечения общественности.....	15
Ситуационный пример 2: Четкая цель и четкие формулировки: Консультации в Великобритании по вопросам улучшения борьбы с детской бедностью.....	16
Ситуационный пример 3: Стратегия сокращения бедности в провинции Нью-Брюнсвик.....	18
Ситуационный пример 4: Организация работы по вовлечению общественности: пример Комиссии провинции Новая Шотландия по новому экономическому курсу.....	23
4. Как организовано вовлечение общественности?	
Построение институционального потенциала	25
4.1. Поддержка руководства: принципы,	26
стандарты и планирование	26
Ситуационный пример 5: Национальные стандарты Шотландии по.....	26
вовлечению общественности	26
4.2. СТРУКТУРЫ: Центральное агентство по поддержке вовлечения общественности ...	30
5. Заключение	32
Использованная литература	33

Таблицы

Таблица 1. Спектр методов Международной ассоциации общественного участия.....	22
Таблица 2. Как с помощью стандартов на практике осуществляется реализация принципов вовлечения общественности.....	28

Рисунки

Рисунок 1. Лестница участия граждан Ш. Арнстайн	11
Рисунок 2. Спектр вовлечения Международной ассоциации общественного участия (IAPP)	12
Рисунок 3. Инструмент вовлечения общественности в процесс принятия решений, используемый министерством здравоохранения Канады.....	13
Рисунок 4. Модель вовлечения общественности, используемая министерством транспорта США	13
Рисунок 5. Построение эффективного вовлечения общественности в Калифорнии	14
Рисунок 6. Сегментирование по участию общественности.....	21

Введение

Министерство консультируется с гражданами по поводу предлагаемых изменений в земельном законодательстве для того, чтобы убедиться, что эти изменения окажут желаемое воздействие. Депутат городского совета вовлекает местных жителей в составление такого бюджета на следующий год, который бы соответствовал фактическим потребностям и приоритетам местного населения. Правительство формирует независимую комиссию по реформе лесного хозяйства и проводит он-лайн конференцию с целью сбора новых и инновационных предложений по организации лесного хозяйства в соответствии с передовыми международными наработками и практиками.

Указанные выше три примера связей между институтами и общественностью являются примерами вовлечения государством граждан, групп и организаций в процесс определения государственной политики. Все они представляют собой форму вовлечения общественности (public engagement).

Практика вовлечения общественности возникла в основном по причине разочарования в предыдущих формах консультаций государственных органов с общественностью, которые в лучшем случае сводились к предоставлению некоторой пищи для размышлений, а в худшем – имели форму манипулирования, когда государственные руководители формировали политику без учета мнений тех граждан и сообществ, на кого такая политика повлияет. Поэтому практика вовлечения общественности основывается на принципах демократии прямого участия (participatory democracy) и разделения власти. Сообщества и граждане, на которых влияют те или иные меры государственной политики, должны быть значимым образом вовлечены в процесс формирования государственной политики, при том, что такое вовлечение является источником ценной информации.

В настоящем исследовании рассмотрено введение в практику вовлечения общественности. Данный документ призван ответить на четыре основных вопроса:

1. Что такое вовлечение общественности.
2. Почему оно важно.
3. Как оно осуществляется.
4. Как оно структурировано и организовано в административном плане (иными словами, где именно в структуре государственного управления должна находиться данная функция).

Вопрос по организации данной функции сводится, по сути, к построению такого институционального потенциала, который бы обеспечил значимую и регулярную роль практики вовлечения общественности в процесс определения политики. Также решение данного вопроса предусматривает внедрение таких стандартов, которые бы обеспечили последовательность и предотвратили дублирование в практике вовлечения общественности в рамках государственного управления.

Настоящее исследование предназначено государственным служащим и руководителям, которым необходимо внедрить в свои институты подход, основанный на сотрудничестве и участии в формировании политики. По ходу изложения материала приводятся практически примеры, иллюстрирующие вовлечение общественности на практике.

1. Что такое вовлечение общественности?

Термин «вовлечение общественности» подразумевает включение «общественности» и определяет, как любое физическое лицо, группа физических лиц, организация или институт, у которых есть интерес или на которых влияют результаты решения, вовлекается в процесс политики. В рамках данного подхода вовлечение общественности становится ключевой функцией формирования государственной политики.

В широком контексте меры государственной политики – это политические, управленческие, финансовые и административные механизмы, предназначенные для достижения значимых общественных целей или результатов. И хотя в идеале при разработке государственной политики учитывается результат тщательного взвешивания преимуществ различных подходов, полученный с помощью наиболее актуальных из имеющихся данных и соображений, процесс все же остается в некоторой степени субъективным, потому что он содержит рекомендации о том, что необходимо предпринять. Государственная политика подразумевает принятие действий, а вовлечение общественности и обеспечивают бóльшую демократичность этого процесса. Традиционные модели формирования государственной политики, где курс на принятие тех или иных реформ задается экспертами на основе их профильных знаний, обеспечивают демократичность за счет учета мнений, руководства и обратной связи от лиц, организаций и сообществ, на которых влияют меры политики или у которых есть реальные знания или сведения. Например, при анализе предлагаемых изменений по законодательству, регулиющему очистку сточных вод в горнорудной промышленности, возможно вовлечение сообществ, проживающих в непосредственной близости от мест проведения горнорудных работ, с целью улучшения понимания воздействий на окружающие сообщества и среду и реализации предлагаемых решений. Члены сообщества могут иметь информацию, как используется и очищается вода и какое это имеет воздействие, которой не располагает человек со стороны. Вовлечение сообщества при таком подходе позволяет демократизировать процесс, обеспечивает осведомленность сообщества о проблеме и участие сообщества в поиске решений проблемы.

Ответ на вопрос о том, что представляет собой «общественность» в процессе вовлечения общественности, является комплексным. У каждого проекта, или даже у различных этапов реализации того или иного проекта, будет свой круг граждан, организаций и сообществ, образующих «общественность». В данном случае используется термин «вовлечение общественности», а не «вовлечение граждан» для того, чтобы подчеркнуть, что круг тех, у которых есть заинтересованность в том или ином решении, и тех, на которых то или иное решение будет иметь действие, не обязательно будет состоять только из лиц, имеющих статус гражданина. Сюда могут включаться как вновь прибывшие иммигранты, так и те, кто еще не получил статуса гражданина, а также международные организации – такие, например, как правозащитные.

1.1. Вовлечение общественности, участие общественности, связи с общественностью и коммуникации

Термины «вовлечение общественности», «участие», «связи с общественностью» и «коммуникации» часто используются для обозначения схожих функций; однако между этими понятиями существуют значительные различия.

Участие общественности (Public participation), как правило, имеет более неформальный характер, инициируется самой общественностью и не является частью формализованного государственного процесса. **Вовлечение общественности (Public engagement)** является более формализованным процессом, который происходит в министерствах, департаментах и ведомствах. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) проводит различие между вовлечением общественности (или граждан) и участием общественности (или граждан) на основе того, откуда исходит инициатива – *изнутри института* или же со стороны *общественности*.

Вовлечение граждан (citizen engagement) необходимо отличать от более неформальных совместных подходов к разработке политики, так же известных как участие граждан (citizen participation), так как концепция вовлечения намеренно подчеркивает активное, преднамеренное партнерство между гражданами и лицами и органами, принимающими решения, которые продвигаются и осуществляются государственными органами, в отличие от действий, предпринимаемых по личной инициативе граждан. Вовлечение граждан подразумевает участие общественности в определении того, как обществу следует управлять собой, как принимать решения по основным вопросам политики и как осуществлять программы в интересах граждан. Вовлечение граждан направлено на предоставление гражданам пространства и инструментов для обработки и анализа информации об альтернативах в мерах государственной политики и предоставление гражданам реального участия в процессе принятия решений, мониторинга и оценки¹.

Позиционирование вовлечения общественности как составной части процесса формирования государственной политики наделяет данную функцию официальным статусом и отличает ее от более неформального «участия общественности» (public participation).

Функции **коммуникации** в государстве подразумевают доведение информации до сведения получателей (или общественности). Эти функции – функции по информированию и не всегда подразумевают открытого обсуждения. В отличие от вовлечения общественности коммуникационные функции не обязательно должны содержать в себе элементы получения обратной связи и информации от получателей. Зачастую коммуникационные функции имеют одностороннюю направленность. **Связи с общественностью (public relations)** – это то, как управляется распространение информации между государством и общественностью.

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Guidelines on Citizens' Engagement for Development Management and Public Governance, Development Management Branch, Division for Public Administration and Development Management, 2011: 9. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045265.pdf>

Коммуникации и связи с общественностью – это важные части процесса вовлечения общественности. Однако в государственном контексте следует четко разделять эти функции и определить их отношение друг к другу с тем, чтобы создать надлежащие организационные структуры и разделить их роли и функции. Важно обеспечить взаимодополняемость этих двух функций. Иными словами, коммуникационные функции и функции по связям с общественностью (т.е. функции по доведению информации до общественности) являются составными частями вовлечения общественности. Эти функции предназначены для того, чтобы обеспечить успех инициативы по вовлечению общественности.

Хотя многие правительства уже успешно освоили коммуникационные функции и функции по связям с общественностью, потенциал в области вовлечения общественности стал наращиваться ими лишь недавно. Например, в Канаде сложилась практика создания местных комиссий, консультационных органов и даже институтов по вовлечению общественности. Эти методы и процессы продолжают использоваться в Канаде, но за последнее десятилетие федеральные и провинциальные органы ведут активную работу по наращиванию внутреннего потенциала по вовлечению общественности в принятие решений по государственной политике.

2. Почему вовлечение общественности важно?

В мире все шире признается тот факт, что вовлечение общественности является неотъемлемой составной частью надлежащего государственного управления (good governance). Было признано, что такое участие является фундаментальным правом человека и является важной основой для обеспечения открытости, подотчетности и прозрачности государства. Как подчеркнула в своем отчете Специальный докладчик по проблемам крайней бедности и прав человека Магдалена Сепульведа Кармоа (Magdalena Sepulveda Carmona):

Участие является само по себе фундаментальным правом человека, предпосылкой или катализатором для реализации и осуществления других прав человека и имеет фундаментально важное значение в деле расширения возможностей людей, проживающих в нищете, по преодолению неравенства и асимметрии в распределении власти в обществе².

Помимо того, что вовлечение общественности основано на фундаментальных правах человека, многие государства признают и тот факт, что сотрудничество с общественностью при принятии решений закладывает основу для более открытого, прозрачного и подотчетного государства. Общественность все в большей степени ожидает и требует того, чтобы государство было более открытым и «призывает к обеспечению более активного гражданского участия в государственных делах и ищет способы сделать их

² United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepulveda Carmona, Human Rights Council, 23rd session, A/HRC/23/36, 2013: 3.

государства более прозрачными, отзывчивыми, подотчётными и эффективными»³. Со стороны общественности все более возрастает спрос на то, чтобы быть не только осведомленной о формировании государственной политики, но и вовлеченной в сам процесс. Когда правительства решают такие важные вопросы, как распределение ресурсов в обществе, технократический подход по принципу «сверху-вниз» может быть недостаточным для того, чтобы охватить все аспекты многогранного процесса формирования политики и не обеспечить признания и легитимности политических реформ.

Важность вовлечения общественности заключается в том, что оно может привести к более интеллектуальному формулированию государственной политики (policy making), поскольку обеспечит участие большего числа взглядов, потребностей и более широкого круга информации и интересов при составлении политики. Но вовлечение общественности также играет равную важную роль для создания более эффективной и результативной государственной политики. Надлежащим образом спланированные практики вовлечения общественности позволяют заранее определить приоритеты, согласовать компромиссы и достичь консенсуса по тем или иным вопросам. Там, где отмечается недостаток доверия к рекомендациям экспертных кругов (или к государству в целом), практика вовлечения общественности может способствовать обеспечению взаимопонимания и предотвращению конфликтов. Такая практика повышает осведомленность и заинтересованность общественности в вопросах и часто приводит к более успешной реализации политики. Коммуникации по вопросам ожиданий, приоритетов и целей в рамках процесса вовлечения могут повысить бюджетно-налоговую подотчётность и привести к новым формам партнерств между государственными органами, организациями и сообществами. И, наконец, вовлечение общественности может быть юридически или политически установленным требованием, проистекающим из национальных или международных соглашений.

В Канаде сложилась давняя практика вовлечения общественности посредством т.н. Комиссий по изучению вопросов (Commissions of Inquiry), более известных под названием «Королевские комиссии» (Royal Commissions). У таких комиссий есть три основных характеристики: 1) они независимы от государственных органов; 2) у них есть возможность привлекать исследователей и экспертов; 3) у них есть полномочия на проведение таких слушаний, которые не могут проводить министерства. Эти комиссии дают формализованный способ для государственных органов делегировать исследовательские или консультационные полномочия какому-либо внеинституциональному лицу или группе лиц. Такие лица образуют независимые органы, у которых есть возможность по привлечению экспертов и общественности. Кроме того, у них есть некоторые уникальные юридические полномочия, например, проведение слушаний и преодоление непреодолимых при иных условиях бюрократических систем. Целью Королевских комиссий является «проведение всеобъемлющих и беспристрастных исследований конкретных проблем национальной важности»⁴. Королевские комиссии проводят активные консультации с общественностью, с экспертными кругами и проводят транслируемые по

³ Open Government Partnership, Open Government Declaration, Open Government Partnership, 2011. <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

⁴ Library and Archives Canada, About Royal Commissions, Government of Canada, 2013. <http://www.collectionscanada.gc.ca/databases/indexcommissions/001079-120-e.html>

ТВ заседания. Результаты работы таких Комиссий часто выражаются в виде докладов, содержащих большое количество рекомендаций по мерам государственной политики.

Королевские комиссии создаются с целью вовлечения новых точек зрения и посторонних акторов в разрешение наиболее сложных и зачастую спорных вопросов. С момента образования Канадской конфедерации в 1867 г. создано более 200 Комиссий по изучению вопросов, в том числе Комиссия 1967 г. по вопросам двуязычия и двухкультурности (Commission on Bilingualism and Biculturalism), результаты работы которой помогли сформировать новое видение Канады. Однако с 1867 г. проводилась большая работа по вовлечению общественности по проблемам, которые актуальны и для отдельно взятых сообществ. Королевская комиссия – это лишь один из инструментов, имеющихся в распоряжении лиц и органов, формирующих государственную политику. Главная сложность заключается в том, чтобы понять, как построен процесс принятия решений и как он влияет на различных членов общественности. Только тогда можно выбрать наиболее подходящие инструменты вовлечения.

3. Как осуществляется вовлечение общественности?

Формирование эффективной государственной политики становится все более трудной задачей. Сложность вопросов и тем, на решение которых направлена государственная политика, обуславливает необходимость совместного принятия решений, если институты власти хотят разрабатывать целостные подходы к решению таких важных проблем, как охрана окружающей среды, обеспечение безопасности или борьба с бедностью.

...Традиционный взгляд на формирование государственной политики сводится, по сути, к процессу поиска лучших идей или даже «одной единственной» идеи для решения какой-либо проблемы или достижения общественной цели. Однако при попытке решения таких сложных проблем, как бедность, такая модель все чаще становится нереализуемой по двум причинам: во-первых, сложные проблемы не реагируют на простые решения и, во-вторых, поиск и реализация сложных решений требует сотрудничества, а не конкуренции⁵.

Обеспечение участия общественности в процессе формирования государственной политики через практику вовлечения общественности дает способ проверить верность знаний, существующих внутри института (знания, сформированные в результате традиционных «консультаций»), и способ привлечь знания и экспертизу, которая существует во внеинституциональной среде. Для того чтобы создать культурную и благоприятную среду для широкого вовлечения общественности и предотвращения того, что Арнстайн называет «манипулированием» и «терапией» (см. раздел 3.1) и того, что Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам называет «мнимыми

⁵ Don Leniham, Rescuing Policy: The Case for Public Engagement, (Ottawa: Public Policy Forum, 2012): 36-37. <http://issuu.com/ppforumca/docs/rescuing-policy?e=5463789/2665623>.

диалогами», нам необходимо четко определить, чем является практика вовлечения общественности и чем она не является⁶.

Термин «вовлечение общественности» может означать самые разнообразные понятия и, как следствие, существует риск того, что этот термин может стать общим термином для взаимодействий, которые институт имеет с внешним миром. В ответ на такую тенденцию различные профессиональные организации, научно-исследовательские институты, государственные и негосударственные органы и организации предпринимают согласованные усилия для того, чтобы четко обозначить связь между вовлечением общественности и процессом принятия решений. Для государственных органов это означает рассмотрение вовлечения общественности как составной части процесса формирования государственной политики.

3.1. Вовлечение общественности как спектр

Эффективный способ иллюстрирования различий между коммуникационными функциями разговора, рекламы, маркетинга и пиар-манипуляций (spin) и политическими функциями вовлечения и участия общественности заключается в разбивке на сегменты по виду участия общественности в процессе принятия решений. Наиболее распространенный способ сегментирования общественного участия использует модель спектра или «лестницы», организованной по уровню воздействия или степени влияния общественности на конечное решение. Два примера такого сегментирования – это лестница участия граждан, разработанная Ш. Арнстайн⁷ (Рисунок 1), и спектр вовлечения, разработанный Международной ассоциацией по участию общественности (International Association for Public Participation, IAPP)⁸. Эти примеры иллюстрируют эволюцию спектра вовлечения общественности и конечное отделение функций по связям с общественностью/коммуникационных функций от функций по формированию государственной политики и принятию решений.

⁶ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Guidelines on Citizens' Engagement for Development Management and Public Governance, 2011: 10.

⁷ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association, 35, no. 4 (1969): 216–224.

⁸ International Association for Public Participation, Public Participation Spectrum, IAP2, 2013. <http://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum2013>.

Рисунок 1. Лестница участия граждан Ш. Арнстайн



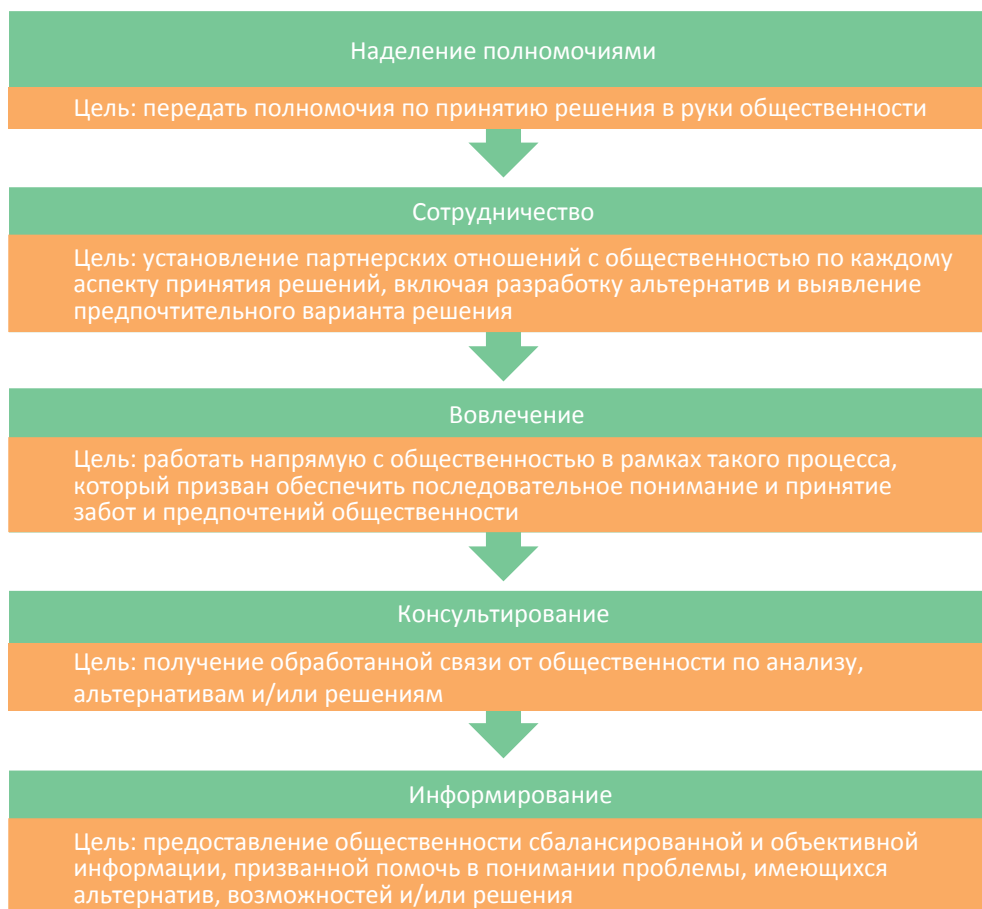
Источник: Arnstein (1969).

В лестнице участия граждан Ш. Арнстайн мы видим, что сегменты организованы по соответствующему уровню власти граждан. На нижнем уровне представлены две категории (декорирование и манипуляция), на которых отсутствует участие граждан во власти. После этого идут различные степени имитации участия, при этом одна из степеней на этом этапе представлена и в спектре вовлечения Международной ассоциацией по участию общественности (Рисунок 2) – «Информирование» общественности⁹. На верхнем уровне иерархии находятся три категории делегирования власти гражданам: гражданский контроль, делегирование полномочий и партнерство.

Широко используемый Спектр вовлечения общественности IAPP (Spectrum of Public Engagement) состоит из пяти уровней возрастающего воздействия общественности и предназначен для помощи с отбором того уровня участия, который соответствует роли общественности в какой-либо программе по вовлечению общественности. Данный спектр показывает те уровни участия, которые легитимны в зависимости от целей, временных рамок, ресурсов и уровней обеспокоенности, присущих принимаемому решению. Однако, и это самое важное, Спектр обозначает те цели, которые должны присутствовать в части вовлечения общественности на каждом уровне.

⁹ В случае Спектра IAPP мы можем утверждать, что «информирование» общественности не соответствует нашему определению вовлечения, поскольку оно не предусматривает привлечение общественности к процессу принятия решений.

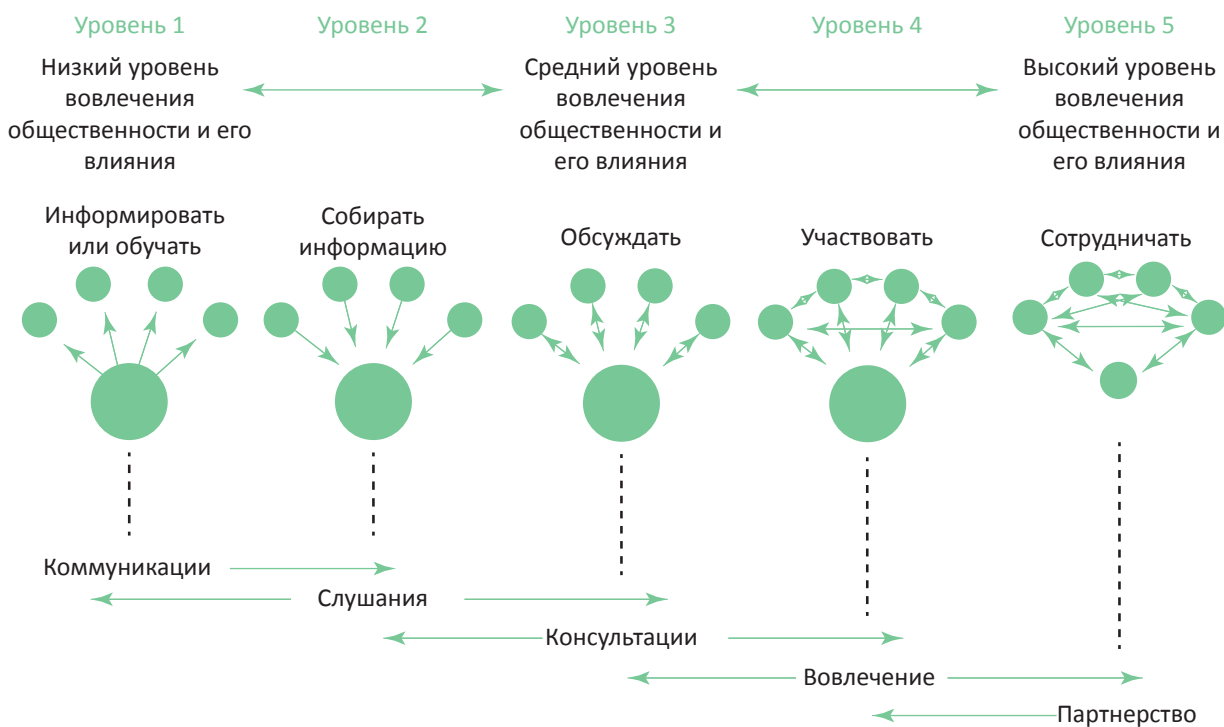
Рисунок 2. Спектр вовлечения Международной ассоциации общественного участия (IAPP)



Источник: IAPP (2013).

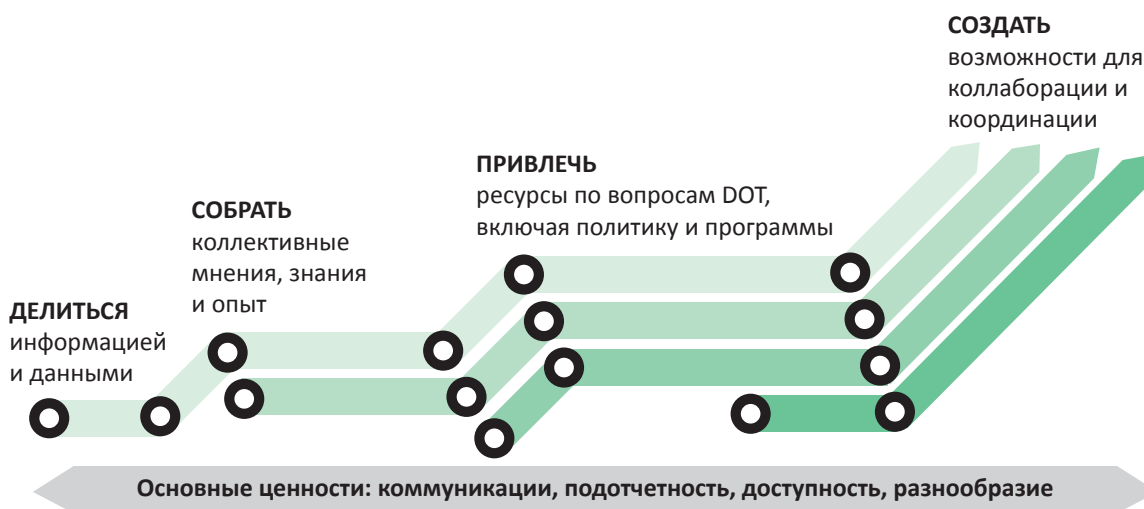
Есть ряд других организаций, которые разработали собственные модели спектра вовлечения общественности (Рисунки 3, 4, 5). Некоторые организации используют упрощенные, адаптированные под свою специфику модели, а другие разработали модели, предусматривающие дополнительные уровни участия с целью точного описания конкретной специфики процесса принятия решений в организации. Общей чертой, объединяющей эти спектры, является то, что предусматривается варьирующийся уровень делегирования полномочий в части принятия решений представителями общественности внешним организациям или какой-либо их комбинации.

Рисунок 3. Инструмент вовлечения общественности в процесс принятия решений, используемый министерством здравоохранения Канады



Источник: Canadian Institutes of Health Research (2010).

Рисунок 4. Модель вовлечения общественности, используемая министерством транспорта США



Источник: United States Department of Transportation (2013).

Рисунок 5. Построение эффективного вовлечения общественности в Калифорнии



Источник: National Council on Citizenship (2011).

Определение того, где именно на спектре находится вовлечение общественности исходя из того, сколько полномочий делегируется от института к общественности, с учетом того факта, что на разных этапах времени реализации инициативы будут вовлекаться разные сегменты общественности на разных ролях, является важнейшим фактором успешного формирования значимых программ вовлечения.

Важно определить предполагаемый ожидаемый уровень вовлечения различных членов общественности или внешних организаций для каждого сценария. Внутренние ожидания организации, вкуче с ожиданиями общественности, определяют цель вовлечения общественности и выбор этапа спектра.

Ситуационный пример 1: Вовлечение общественности и мегапроект: проект нефтегазопровода Northern Gateway Pipeline в Канаде

Крупные инфраструктурные проекты, как правило, имеют высокий уровень экологических, финансовых, экономических и социальных рисков и зачастую являются предметом политических споров. Масштабность таких проектов нередко обуславливает использование сложных моделей вовлечения общественности, чтобы собрать мнение общественности и достичь консенсуса. План строительства нефтегазопровода Northern Gateway Pipeline в Канаде является отличным примером крупного инфраструктурного проекта, вызвавшего резкое разделение мнений.

В начале 2000-х гг. канадская энергокомпания Enbridge предложила строительство 1170-километрового сдвоенного трубопровода для импорта природного газа и экспорта нефтеносных битуминозных песков, который бы соединил залежи нефтеносных песков на севере провинции Альберта с океанским терминалом на побережье провинции Британская Колумбия. Этот амбициозный по своим масштабам проект предполагал пересечение территорий, на которых произрастают исчезающие бореальные леса, границ двух федеральных провинций и территорий многочисленных поселений канадских индейцев. Согласование проекта было крайне сложным, с вовлечением множества территориальных администраций и нормативно-правовых актов различного уровня. Принятие решения будет основываться на результатах экологической и социально-экономической оценки.

На федеральном уровне была создана Совместная комиссия по изучению проекта Enbridge Northern Gateway Project, которая постановлением министра по охране окружающей среды и Национального совета по энергетике получила полномочия на проведение оценки экологического воздействия проекта и анализа его применения. Совместная комиссия является независимым органом, состоящим из трех экспертов по следующим направлениям: законодательная охрана окружающей среды, законодательство в области энергетики и геологии. Члены комиссии предприняли общественную процедуру по получению и изучению всей информации по вопросам экологического и социально-экономического воздействия предлагаемого проекта трубопровода. В рамках данного процесса Комиссия проводила публичные слушания на территории обеих провинций и знакомилась с устными и письменными показаниями представителей общественности, канадских индейцев, природоохранных организаций и отраслевых предприятий. Совместная комиссия примет во внимание и скомпилирует все полученные доказательства и выпустит отчет, в котором данный проект строительства трубопровода будет одобрен или отвергнут. При этом перед Комиссией была поставлена задача исходить из интересов общества.

Процесс вовлечения общественности был организован через данный независимый орган с тем, чтобы у общественности не сложилось впечатление, что федеральный центр имеет какое-либо влияние на данный проект. Сам федеральный центр, а также администрация провинции Альберта активно выступают в поддержку этого проекта, а администрация провинции Британская Колумбия и многие представители индейских органов самоуправления выступают против. Независимость данной Совместной комиссии должна предотвратить возникновение опасений о том, что в процессе согласования будет осуществлено политическое вмешательство. Тем не менее, в восприятии многих активная поддержка этого проекта федеральным центром и администрацией Альберты подорвала веру в независимость этой Комиссии.

Впервые проект строительства данного трубопровода был предложен более десяти лет назад, но даже сейчас, когда Совместная комиссия в ближайшем будущем опубликует свое заключение, процесс еще далеко не завершен. Если Комиссия утвердит проект, то для его реализации потребуются дальнейшие переговоры с провинциальными и индейскими органами самоуправления для того, чтобы отреагировать на озабоченность, высказанную ими по таким вопросам, как время реагирования на аварийный разлив нефти. Состав Совместной комиссии неоднократно подвергался критике, особенно со стороны экологических организаций. После того, как Комиссия сделает свое заключение, еще предстоит выяснить, имеется ли общественный консенсус по поводу реализации проекта. В случае, если между заключением Комиссии и мнением граждан, на которых данный проект оказывает воздействие, будет противоречие, то возможно политическое давление вне зависимости от рекомендаций Комиссии.

3.2. Этапы планирования вовлечения общественности

В настоящем разделе рассмотрены четыре этапа планирования, представленные в виде вопросов, на которые специалисты должны ответить прежде чем приступить к процессу вовлечения общественности: 1) Почему следует вовлекать общественность, 2) Когда следует вовлекать общественность; 3) Кого следует вовлекать и, наконец, 4) Как следует осуществлять вовлечение?

Этап 1: Почему следует вовлекать общественность?

Данный этап – это отправная точка любого мероприятия по вовлечению общественности. Следует заранее определить цель вовлечения общественности, ибо только тогда настоящий процесс будет играть значимую роль в процессе принятия решений. Тем, кто

планирует процесс вовлечения общественности, следует ответить на вопрос: «Почему же мы вовлекаем общественность в процесс принятия данного конкретного решения?»

Поскольку многие вопросы государственной политики являются комплексными, то у проекта может быть несколько целей, затрагивающих различные группы общественности, внешние организации, группы особых интересов и другие заинтересованные стороны. Для того чтобы определить, кто же должен быть вовлечен и в каком качестве, тем, кто планирует вовлечение общественности, необходимо составить подробную карту процесса принятия решений. При выполнении данного упражнения вы сможете выявить возможности для вовлечения общественности на каждом этапе данного процесса.

Ситуационный пример 2: Четкая цель и четкие формулировки: Консультации в Великобритании по вопросам улучшения борьбы с детской бедностью

Для создания успешного и значимого процесса вовлечения общественности важнейшую роль играет четкое разъяснение представителям общественности, почему их вовлекают в процесс принятия решения и какое воздействие будет на принятие конечного решения. Кроме того, важно определить границы (масштаб) дискуссий; четко описать сам процесс принятия решения; как процессы, принятые в прошлом, привели к нынешней ситуации; предоставлять общественности четкую и конкретную информацию. Опыт недавно предпринятых в Великобритании мер по вовлечению общественности в поиск более актуальных измерителей детской бедности иллюстрирует важность этих моментов.

В 2012 г. правящая коалиция запустила процесс консультаций, призванный помочь в определении более актуальных измерителей детской бедности в Великобритании. Данный процесс вовлечения осуществляется в развитие предыдущей работы, проведенной с представителями общественности по ликвидации детской бедности: «Мы говорили с самими детьми, подростками, молодежью и благотворительными организациями для того, чтобы получить сведения, которые лягут в основу этого документа, и мы продолжим работать с ними в течение всего периода данной консультации с целью того, что мы используем такие показатели, которые на самом деле позволяют зарегистрировать детскую бедность»¹⁰.

Однако процесс вовлечения общественности подвергся критике по двум причинам. Во-первых, правительство не смогло довести до сведения общественности информацию о значительном объеме совместной работы, которая уже была проведена для ликвидации детской бедности. Например, несмотря на то, что «начиная с 1960-х годов в нашей стране имеется заслуживающий восхищения опыт вовлечения научно-исследовательских организаций и их сотрудничества с государственными органами в части измерений детской бедности, в отчете не указывались и не описывались результаты или конкретные вклады в борьбу с детской бедностью, полученные как следствие такого сотрудничества»¹¹.

¹⁰ Secretary of State for Work and Pensions, UK Government. Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty (2012). Presented to Parliament, 2012: 2. <https://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/Measuring%20Child%20Poverty%20Consultation%20Document%20final.pdf>.

¹¹ Jonathan Bradshaw, "Consultation on Child Poverty Measurement," Poverty And Social Exclusion in the UK (PSE UK) Policy Response Working Paper, 8 (2013): 1. http://www.poverty.ac.uk/system/files/attachments/PSE_policy_working_paper_No._8,_Bradshaw,_CONSULTATION_ON_CHILD_POVERTY_MEASUREMENT.pdf

Во-вторых, стали ставиться под сомнение мотивы государственных органов, которые обратились к общественности за консультациями на заключительных этапах процесса принятия решения, стало ставиться под сомнение то воздействие, которое сможет оказать общественность на конечный продукт этого мероприятия. По словам профессора Джона Вейт-Вилсона (John Veit-Wilson) из Университета Ньюкасла: «Данная консультация не совсем о том, как лучше измерять детскую бедность, а о том, как ее лучше описывать... [данная консультация], по сути, сводится к тому, как лучше представить этот факт британской общественности. Это – упражнение в проверке реакции общественности на заранее сформулированный сигнал и ни в коем случае не является изучением различных видов и способов измерения».

Оба данных фактора с самого начала подрывали доверие общественности к процессу. Вовлечение общественности – это процесс построения отношений и для его успеха нужен определенный уровень доверия. Признание прошлых связей и результатов таких связей может быть таким же важным, как и построение новых связей. Кроме того, проведение консультаций на заключительных этапах принятия решений может быть воспринято как пустой формализм, очковтирательство.

Этап 2: Когда следует вовлекать общественность? Составление карты принятия решений

Для того чтобы определить, когда следует вовлекать общественность в процесс принятия решений, следует начать с формирования подробного представления о процессе принятия решения. В целом, этапами в процессе принятия решения могут являться следующие:

1. Установление конкретных целей.
2. Выявление проблем и ресурсов (анализ сильных и слабых сторон, возможностей и рисков).
3. Определение стандартных измерителей эффективности.
4. Разработка альтернатив решений.
5. Выбор наилучшей альтернативы.
6. Определение и закрепление ресурсов.
7. Реализация выбранного решения.
8. Оценка реализации решения с помощью установленных измерителей.
9. Мониторинг и контроль с помощью механизмов обратной связи.
10. Повторить цикл¹³.

Каждый этап данного процесса представляет собой возможность для вовлечения общественности или какой-либо ее части, в зависимости от того, каковы цели каждой стороны. Ниже приводится случай из практики канадской провинции Нью-Брюнсвик: на примере разработки стратегии по сокращению бедности иллюстрируется многоэтапность процесса вовлечения общественности.

¹² John Veit-Wilson, "Measuring Child Poverty: A Response to the Consultation," Northeast Child Poverty Blog, July 29, 2013. <http://northeastchildpoverty.wordpress.com/2013/02/12/measuring-child-poverty-a-response-to-the-consultation/>

¹³ Shawnta S. Friday-Stroud and J. Scott Sutterfield, "A Conceptual Framework for Integrating Six-sigma and Strategic Management Methodologies to Quantify Decision Making," The TQM Magazine, 19, no. 6 (2007): 570.

Ситуационный пример 3: Стратегия сокращения бедности в провинции Нью-Брюнсвик

Провинция Нью-Брюнсвик является одной из самых малонаселенных провинций Канады – население менее 800 тыс. человек. По Конституции Канады большая часть полномочий в части социальной политики закрепляется за администрациями провинций, в то время как федеральный центр играет вспомогательную роль за счет трансфертов и долевого/ партнерского финансирования. Стратегия провинции Нью-Брюнсвик по сокращению бедности – это провинциальная инициатива без участия федерального центра.

В этом случае процесс принятия решений был структурирован следующим образом:

1. Определение конкретных целей.
2. Выявление проблемы.
3. Разработка альтернатив.
4. Выбор наилучшей альтернативы.

На первом и втором этапах администрация провинции определяет конкретную цель – разработку стратегии по сокращению бедности и признает, что потребности провинции по этому направлению могут превышать возможности администрации по их удовлетворению. На третьем этапе процесса принятия решений – разработка альтернатив, администрация провинции провела активные действия по вовлечению общественности в виде онлайн-конференции, к участию в которой были приглашены все жители провинции Нью-Брюнсвик.

На четвертом и заключительном этапе (выбор наилучшей альтернативы) прошли два раунда мероприятий по вовлечению общественности. На первом были собраны 30 экспертов-представителей общественности, которые провели ряд консультативных дискуссий. Результаты этих дискуссий легли в основу этапа отбора альтернатив, в котором приняли участие лидеры – представители провинциальной администрации и общественности, они и отобрали лучшие альтернативы.

Теперь, исходя из того, что заключительным этапом в большинстве процессов принятия решений является этап «Повторить цикл», мы можем, основываясь на результатах этого ситуационного примера, сформировать новые цели следующего раунда процесса принятия решений:... к 2015 г. сократить бедность (измеряемую по уровню доходов) в провинции на 25 процентов и крайнюю бедность на 50 процентов посредством реализации списка «приоритетных мер». При таком подходе процесс принятия решений превращается в цикл принятия решений и приближает институт к практической реализации принципа «устойчивого вовлечения»(sustained engagement).

С помощью составления карты процесса принятия решений и выявления возможностей для вовлечения общественности на основе внутренних и внешних ожиданий (этап 3 ниже) можно очень просто определить границы (масштаб) процесса вовлечения общественности. Это, в свою очередь, позволит институту дать четкую информацию о том, как общественность повлияет на процесс принятия решений.

Этап 3: Кого следует вовлекать? Выявление и сегментирование общественности

После составления карты процесса принятия решений необходимо определить все стороны (физические лица, группы физических лиц, организации, институциональные участники), заинтересованные или участвующие в данном решении или на кого

данное решение распространяется. При определении круга лиц, групп, организаций и сообществ, образующих «общественность» для какого-либо проекта, тем, кто организывает вовлечение общественности, важно принимать во внимание характер и степени влияния. Группы и лица, принимающие участие в процессе, не будут обладать равными ресурсами. Группы, имеющие доступ к значительным ресурсам – представители бизнеса и оплачиваемые лобби-группы, могут иметь более сильный голос в формировании государственной политики по причине наличия данных ресурсов, возможностей и профессиональных связей. Важно построить процесс так, чтобы охватить как можно более широкий круг лиц и групп, учитывая неравенство по ресурсам и возможностям, которыми эти лица и группы располагают. В разделе, представленном ниже, описываются три основные концепции, которые играют важнейшую роль в разработке такой стратегии вовлечения, которая дает голос тем, кто может находиться вне громкого большинства – социальное лицензирование, включение и навыки, экспертиза и возможности.

Социальное лицензирование

Концепция социального лицензирования (social license) основывается на том факте, что проект или предприятие можно реализовывать при наличии одобрения со стороны местного населения. Хотя эта концепция в основном используется для описания отношений между компанией/проектом и соответствующим сообществом, мы можем применять эту концепцию и в отношении отдельного лица или малой организованной группы лиц, которая выступает от более широкого круга населения.

В тех случаях, когда такая организованная группа пытается представлять тех, у кого может не быть времени, навыков или финансовых ресурсов для самоорганизации, возможно возникновение проблем. Лица, являющиеся социальными или экономическими маргиналами, могут не обладать временем, ресурсами и навыками для постоянного присутствия в процессе принятия решений. Пол Просс (Paul Pross) отмечает: «сам факт организации представительства таких групп зачастую приводит к трансформации той информации, которую бы они хотели направить государственным органам и общественности»¹⁴. Организованные группы зачастую представляют маргинализованные слои населения (как, например, церковные организации или группы по борьбе с бедностью) и, хотя они могут «выступать от лица своих опекаемых, [они] необязательно выражают их истинное мнение»¹⁵. В таком случае возникает вопрос о качестве представительства, которое могут обеспечить такие группы.

Для тех, кто планирует проекты по вовлечению общественности, это означает, что им необходимо убедиться, что те, кто претендует на представление своих сообществ или каких-либо групп, отличных от своей, обладают надлежащей социальной лицензией на это. Иными словами, те, кто говорит от имени других лиц, должны иметь разрешение от таких других лиц и быть способными достоверно донести потребности и мнения таких других лиц.

¹⁴ A. Paul Pross, *Group Politics and Public Policy* (Toronto: Oxford University Press, 1986): 246–247.

¹⁵ см. там же.

Включение (inclusion)

При определении тех, на кого оказывается воздействие, или заинтересованных в результатах решения, лицу, которое планирует вовлечение общественности (планировщик) следует, в идеале, работать в группе, с тем, чтобы в данном процессе использовался широкий диапазон суждений. Это станет первым этапом по построению инклюзивного списка лиц. Многие институциональные органы вышли за пределы включения передовых наработок в свою работу и утвердили формализованные политики по включению, которые предписывают то, как министерства и местные администрации будут оказывать услуги, формировать политику и функционировать в целом. Например, в 2009 г. мэр г. Сиэтл – крупного города в США, выпустил приказ по проведению т.н. “инклюзивного аутрича” (inclusive outreach) и вовлечению общественности в рамках проекта по предотвращению институционализированного расизма в местных органах власти и стимулированию участия всех жителей и пропагандированию многокультурности. Этим приказом все городские органы обязываются разрабатывать и реализовывать процессы по аутричу и вовлечению общественности, охватывающие людей различных рас, культур, гендерных идентичностей, сексуальных ориентаций и социально-экономического статуса¹⁶.

Обеспечение инклюзивности дает то, что все, заинтересованные в каком-либо решении или на кого такое решение оказывает воздействие, смогут выразить свое мнение и поделиться своими знаниями на справедливой и равной основе. Зачастую инициативы по вовлечению общественности можно реализовать в сотрудничестве с теми, кто вовлечен на профессиональной основе. Лоббисты, профессиональные ассоциации, представители бизнеса и негосударственные организации могут «заглушить» голоса простых граждан. Поэтому на государственных органах лежит обязанность спроектировать процессы по вовлечению общественности таким образом, чтобы обеспечить доступ всем участникам.

Навыки, экспертиза и возможности

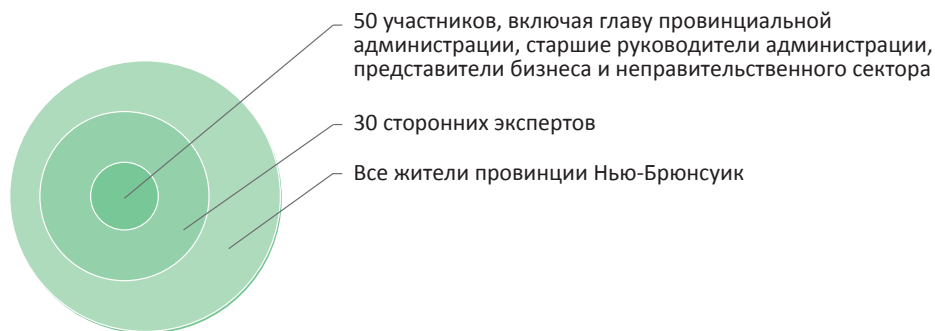
После того, как будет сформирован перечень тех, из кого состоит «общественность», планировщику следует разделить этот перечень на сегменты по принципу: как и на каких этапах следует вовлекать те или иные группы в процесс принятия решений. Делить на сегменты можно по уровню заинтересованности, экспертных знаний и воздействия. Процесс деления на сегменты можно проводить путем размещения общественности на концентрических кругах, показывающих различное участие по заранее определенным категориям (заинтересованность, воздействие, экспертные знания), где в центральном круге будут находиться те, кто обладает самым высоким уровнем вовлечения (и близостью к определению конечного решения), а в крайних кругах – те, кто характеризуется самым низким уровнем вовлечения (Рисунок 6).

В предыдущем ситуационном примере (Ситуационный пример 3) планировщики в провинции Нью-Брюнсвик провели сегментирование выявленной ими общественности по признакам «экспертные знания» и «уровень участия». На первом этапе приглашение принять участие было направлено всем жителям провинции, на следующем

¹⁶ City of Seattle, Inclusive Outreach and Public Engagement Guide, Seattle Office of Civil Rights, 2009. <http://www.seattle.gov/rsji/docs/IOPE%20guide%2001-11-12.pdf>

этапе было более предметное обсуждение с участием 30 сторонних экспертов и, наконец, конкретизированное обсуждение велось в рамках мероприятия с участием 50 человек, включая главу провинциальной администрации, старших руководителей администрации и представителей бизнеса и неправительственного сектора.

Рисунок 6. Сегментирование по участию общественности



Определение цели, круга лиц и процессов (Зачем, Кто, Когда/Как) должно быть первым в процессе планирования, ибо это позволит определить инструменты и методологии, которые лучше всего помогут в реализации целей институционального органа и общественности. В нижеприведенном разделе дается краткое описание процесса подбора инструментов, основанного на том принципе, что к каждому проекту и каждому сегменту общественности требуется отличный, а порой и фундаментально отличный, подход.

Этап 4: Как следует осуществлять вовлечение?: Выбор подходящих инструментов и методов

Выбор наиболее подходящих инструментов и методов для проекта по вовлечению общественности позволит обеспечить результативность проекта и положительный опыт для всех участников. Знание того, какие инструменты и методы лучше всего подходят для того или иного варианта – это навык, который приобретается опытным путем и на основе знаний предмета, предпочтений местной общественности и полноценной осведомленности о всех имеющихся альтернативах. Многие институты и профессиональные объединения попытались разделить различные инструменты и методы на категории. Спектр вовлечения Международной ассоциации общественного участия (IAPP) содержит в себе некоторые примеры методов, подходящих для каждого этапа спектра (Таблица 1).

Таблица 1. Спектр методов Международной ассоциации общественного участия

	Информирование	Консультирование	Вовлечение	Сотрудничество	Наделение полномочиями
Общение, которое предлагается общественности	Мы будем вас держать в курсе	Мы будем держать вас в курсе, будем прислушиваться к вашим озабоченностям и стремлениям и рассказывать о том, как результаты обратной связи с общественностью были учтены при принятии решения	Мы будем работать вместе с вами, чтобы обеспечить отражение ваших опасений и стремлений в разрабатываемых альтернативах действий, и рассказывать о том, как результаты обратной связи с общественностью были учтены при принятии решения	Мы будем обращаться к вам за советом и предложениями для определения решений и интегрировать результаты этого в максимально возможной степени в решения	Мы реализуем то, что решите вы
Примеры методов	<ul style="list-style-type: none"> • Информационные бюллетени/ справочные материалы • Веб-сайты • Дни открытых дверей 	<ul style="list-style-type: none"> • публичные комментарии • Фокус-группы • Анкетирование • Публичные встречи 	<ul style="list-style-type: none"> • Семинары • Консультационные голосования 	<ul style="list-style-type: none"> • Гражданские консультационные советы • Построение консенсуса • Общественное принятие решения • (participatory decision-making) 	<ul style="list-style-type: none"> • Гражданские коллегии • Бюллетени • Делегированные решения

Источник: IAPP(2013).

Администрация австралийского штата Виктория на основе спектра IAPP подготовила отличный онлайн-ресурс для подбора инструментов и методов по вовлечению общественности. Все инструменты представлены в виде схемы, поделенной по различным уровням делегированных полномочий. Кроме того, администрация разработала перечень контрольных вопросов (checklist), на которые следует ответить лицам, планирующим вовлечение общественности:

- Соответствует ли данный инструмент общей цели вашей программы, цели вовлечения и предполагаемым результатам (Обратите внимание на задачи, результаты и области применения для каждого инструмента)?
- Охватываете ли вы все заинтересованные стороны? Если нет, что вам необходимо принять во внимание для того, чтобы обеспечить более полномасштабный охват?
- Можете ли вы адаптировать этот инструмент с тем, чтобы он был более актуальным для вашей работы и условий вашего конкретного сообщества?
- Есть ли у вас в плане разработанный метод оценки данного инструмента. Позволяет ли данный инструмент оценить успешность и эффективность инструмента в вовлечении сообщества, а также в регистрации новых идей и выводов для принятия во внимание в последующих циклах?¹⁷

¹⁷ Victoria State Government, Effective Engagement: Choosing the Right Tool. Department of Environment and Primary Industries, Victoria State Government, 2013. <http://www.dse.vic.gov.au/effective-engagement/toolkit/choosing-the-right-tool>

Способность лиц, планирующих мероприятия по вовлечению общественности, выполнить вышеописанные шаги и следовать перечисленным руководствам будет зависеть от того, какими навыками такие лица обладают и какое обучение они прошли. Помимо индивидуальных навыков лица, планирующего вовлечение общественности, и наличия продуманного плана по вовлечению общественности, для обеспечения полноценного и значимого вовлечения также необходима соответствующая культура и институциональная среда.

В приведенном ниже ситуационном примере рассматривается опыт независимой комиссии, созданной государством, в части использования инструментов и методов для достижения конкретной цели вовлечения общественности.

Ситуационный пример 4: Организация работы по вовлечению общественности: пример Комиссии провинции Новая Шотландия по новому экономическому курсу

Новая Шотландия – это провинция Канады; население – чуть более 900 тыс. человек; расположена на восточном побережье страны. Для решения крупных вопросов – таких, как экономика, общественное здравоохранение или инфраструктура, требуется активное сотрудничество между администрацией провинции, муниципалитетами, неправительственными организациями и представителями общественности, в результате которого создается необходимое основание для формирования подробного понимания проблем, для выработки альтернатив решений и, порой, выбора наиболее подходящих идей и решений и их реализации. Осенью 2012 г. Глава провинциальной администрации учредил Комиссию провинции Новая Шотландия по новому экономическому курсу (Nova Scotia Commission on Building Our New Economy (ONE NS)). Комиссия состояла из пяти уполномоченных членов, а также административного персонала в количестве двух полных штатных единиц и одной неполной штатной единицы. С целью реализации поставленной перед комиссией задачи и подготовки необходимого отчета комиссия разработала такую стратегию по вовлечению общественности, которая предусматривала активное использование знаний граждан и каждого сообщества провинции.

Данная стратегия была разработана в ответ на четкое поручение главы провинциальной администрации провести два раунда открытых общественных встреч по проблемам экономики провинции. В этой связи члены комиссии и ее административный персонал разработали план действий, рассчитанный на 18 месяцев и состоящий из трех этапов, который предусматривал проведение двух раундов общественных встреч по результатам научно-исследовательской работы, проводимой в поддержку плана по вовлечению общественности. Для каждой фазы процесса вовлечения общественности была установлена конкретная цель, реализация которой приводила в итоге к составлению заключительного отчета. См. иллюстрацию ниже:



В рамках первой фазы – “Ознакомление и обсуждение” – целью использования публичных встреч и вовлечения общественности с помощью цифровых средств было стимулирование дискуссий не только между членами комиссии, с одной стороны, и представителями общественности – с другой, но и между самими гражданами, группами граждан и организациями, заинтересованными в теме. Принимая во внимание такие соображения, было важно обеспечить надлежащее построение/структуру таких встреч. Ниже приводится образец программы одной из таких публичных встреч:

19:00 – Приветствие и вступительные слова
19:15 – Вводное интерактивное упражнение
19:45 – Презентация о текущем состоянии экономики провинции Новая Шотландия
20:00 – Обсуждение в формате малых групп по трем вопросам
20:30 – Представление результатов обсуждения
20:45 – Заключительное интерактивное упражнение
20:55 – Заключительные слова и приглашение продолжить участие в данной инициативе

В дополнение к механизму публичных встреч Комиссия предусмотрела на первом этапе и многие другие способы, с помощью которых представители общественности могли бы представить идеи и рекомендации, принять участие в дискуссиях и узнать о ключевых вопросах. Среди таких альтернативных каналов были электронная почта, электронные формы для обратной связи, почта и различные социальные сети.

Поскольку публичные встречи, как правило, проходили вечером, в дневное время члены комиссии встречались с отдельными заинтересованными сторонами в каждом регионе провинции. Пример программы работы в дневное время:

09:00 – Встреча с мэрами и главными администраторами различных муниципалитетов
10:00 – Встреча с представителями Торговых палат
11:00 – Встреча с представителями рыбной промышленности
13:00 – Встреча с молодыми предпринимателями
14:00 – Встреча с представителями горнодобывающей промышленности
15:00 – Встреча с представителями техникумов (общественных колледжей)

В поддержку этих встреч на веб-сайте комиссии и на различных каналах социальных сетей организованы специальные обсуждения.

Результатом первой фазы вовлечения общественности стал промежуточный отчет, содержащий описание общих вопросов, обозначившихся на данном этапе процесса. Промежуточный отчет является основой для второй фазы – фазы проведения исследовательской работы и работ по вовлечению общественности, после которой проводится заключительный этап, предусматривающий публичные встречи с представителями всех сообществ провинции и активизацию цифрового диалога с участием общественности.

В рамках исследовательской фазы этой инициативы комиссия проводит анализ тем, обозначенных в промежуточном отчете, и приступает к подготовке проекта рекомендаций на основе результатов исследований и готовит отчет к заключительной фазе процесса вовлечения общественности. При проведении исследований члены комиссии сотрудничают с различными заинтересованными сторонами и консультантами и готовят дискуссионный документ высокого уровня, обозначающий некоторые концепции, которые лягут в основу заключительного отчета и рекомендаций для госорганов.

Заключительная фаза процесса вовлечения общественности схожа с первой фазой публичных встреч и дискуссий на интернет-площадках, но при этом работа строится по более конкретизированным направлениям. Данный этап процесса вовлечения общественности предполагает стимулирование диалога на основе дискуссионного документа высокого уровня и содержащихся в нем рекомендаций для госорганов.

Такой подход к построению работы комиссии исходит из трех основополагающих принципов:

- использование цифровых технологий и социальных сетей для расширения охвата дискуссий, повышения количества предложений и расширения охвата личных встреч членов комиссии с представителями общественности,
- намеренное использование таких площадок и методов для организации встреч и общения, которые стимулируют укрепление связей и развитие диалога не только с представителями Комиссии, но и между самими представителями общественности,
- поддержание непрерывного контакта с общественностью во время каждой фазы и между ними.

В нижеприведенном разделе описываются такие внутриинституциональные структуры, которые содействуют созданию благоприятной культуры для вовлечения общественности и в построению институционального потенциала, необходимого для установления плодотворных отношений с общественностью для целей формирования государственной политики.

4. Как организовано вовлечение общественности? Построение институционального потенциала

Вовлечение общественности имеет две стороны: внутреннюю – участие действующих внутриинституциональных действующих лиц и внешнюю – подключение представителей общественности. Признавая важность развития внешнего потенциала в части вовлечения общественности, в данном докладе делается акцент на роли института в процессе и содержится руководство по построению институционального потенциала, необходимого для создания значимых возможностей участия в формировании политики и поддержания мероприятий по вовлечению граждан. Для этого, очевидно, во многих случаях потребуются изменение организационной культуры, но возникает вопрос: что же необходимо для того, чтобы начать процесс таких изменений? В данном разделе рассматривается идея о том, что изменение культуры и построение институционального потенциала должно инициироваться и реализовываться при наличии надлежащей организационной структуры, поддержки со стороны старшего руководящего состава, а также использования навыков, существующих в линейных министерствах и профильных экспертах. В данном докладе описывается двусторонний подход, состоящий из:

1. Поддержки со стороны старшего руководящего состава в виде принципов вовлечения общественности.
2. Создания центрального органа для оказания поддержки внедрению практики вовлечения общественности, обладающего полномочиями, предусматривающими развитие внутреннего потенциала.

4.1. Поддержка руководства: принципы, стандарты и планирование

Формирование набора *принципов* и приверженность старшего руководящего состава этим принципам образует основу всех последующих мероприятий и структур по вовлечению общественности. Такая приверженность является отправной точкой для формирования культуры вовлечения общественности. Эти принципы также могут служить в качестве основы для согласованного производства других материалов: учебные курсы, пособия и руководства, шаблоны и, самое важное, процесс планирования вовлечения общественности – все это может проистекать из принципов и задокументированных стандартов. Такие принципы зачастую фиксируются в письменном виде на высшем уровне как заявление о ценностях (*statement of values*), согласно которым будет строиться вовлечение общественности и будет подготовлена площадка для более детализированных мероприятий.

Ситуационный пример 5: Национальные стандарты Шотландии по вовлечению общественности

В Шотландии существуют Принципы вовлечения общественности, которые лежат в основе шотландских Национальных стандартов вовлечения общественности. Эти принципы перечислены ниже:

1. Справедливость, равенство и вовлечение (инклюзивность) должны лежать в основе всех аспектов вовлечения общественности и должны быть отражены как в политике по вовлечению общественности, так и в том, как действуют все участвующие стороны.
2. Вовлечение общественности должно иметь четко сформулированные и согласованные цели и методы достижения этих целей.
3. Повышение качества практики вовлечения общественности требует приверженности курсу на то, чтобы учитывать в своей работе прошлый опыт.
4. Построение сообществ, обеспечение соблюдения принципа равенства, разделение прав и обязанностей в части поставленных задач и учет всех точек зрения должны осуществляться на надлежащем уровне усилий (навыков).
5. Поскольку все стороны процесса вовлечения общественности обладают знаниями, основанными на исследованиях, анализе и опыте, эффективный процесс вовлечения общественности предусматривает обмен такими знаниями и их применение.
6. Всем участникам должна быть предоставлена возможность развития своих знаний и навыков.
7. Достоверная, своевременная информация играет важнейшую роль для целей эффективного вовлечения общественности¹⁸.

Высокоуровневый характер этих принципов обеспечивает необходимую степень гибкости, достаточную для применения таких стандартов на любом уровне института при вовлечении общественности. Однако без четкого формулирования ожиданий института в части вовлечения общественности от своих работников на операционном уровне одних принципов будет недостаточно для того, чтобы работники, ответственные за центральную функцию поддержания развития внутреннего потенциала, смогли реализовать свою функцию. Для наращивания потенциала в области подотчётности и единообразия по вовлечению общественности, который образует собой основу для изменения организационной культуры, необходимо внедрение стандартов вовлечения общественности.

¹⁸ Communities Scotland, National Standards for Community Engagement, Government of Scotland, 2005. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/94257/0084550.pdf>

Формулирование стандартов вовлечения

При формулировании стандартов вовлечения общественности возникает возможность создать такой процесс, который основан на сотрудничестве и дает полезные уроки для всего института. Такие стандарты должны напрямую проистекать из высоко-уровневых принципов вовлечения общественности и четко указывать, к чему именно стремится институт. Если мы сопоставим шотландские Национальные стандарты вовлечения общественности и Принципы вовлечения общественности, то увидим, что эти Принципы определяют, каким должно быть вовлечение: «Вовлечение общественности должно иметь четкие и согласованные цели и методы по достижению этих целей»¹⁹. Роль Стандартов заключается в описании того, что предпримет институт. В случае Шотландии это будет следующим:

1. Привлечение: Мы будем выявлять и привлекать к сотрудничеству людей и организации, которые заинтересованы в основной цели (фокусе) вовлечения.
2. Поддержка: Мы будем выявлять и преодолевать любые барьеры на пути вовлечения.
3. Планирование: Мы будем собирать сведения о потребностях и имеющихся ресурсах и использовать эти данные, чтобы договориться о целях, масштабах и сроках вовлечения и действиях, которые необходимо предпринять в этой связи.
4. Мы согласуем и будем применять такие методы вовлечения, которые подходят для этой цели.
5. Совместная работа: Мы согласуем и будем использовать четко сформулированные процедуры, которые позволят участникам работать друг с другом эффективно и результативно.
6. Обмен информацией: Мы будем обеспечивать обмен необходимой информацией между участниками.
7. Работа с другими: мы будем эффективно работать с другими, заинтересованными в вовлечении общественности.
8. Улучшение: Мы будем активно развивать навыки и знания и способствовать укреплению взаимного доверия всех участников.
9. Обратная связь: Мы будем использовать результаты вовлечения общественности для информирования широких кругов общественности и затрагиваемых учреждений.
10. Мониторинг и оценка: Мы будем осуществлять мониторинг и оценку того, достигают ли мероприятия по вовлечению общественности поставленных перед ними целей и соответствуют ли эти мероприятия национальным стандартам вовлечения общественности²⁰.

Несмотря на различия в формате и формулировках, мы можем провести прямые связи между шотландскими **принципами** и **стандартами** вовлечения общественности (Таблица 2).

¹⁹ см. там же.

²⁰ см. там же.

Таблица 2. Как с помощью стандартов на практике осуществляется реализация принципов вовлечения общественности

Принцип	Стандарт
Справедливость, равенство и вовлечение (инклюзивность) должны лежать в основе всех аспектов вовлечения общественности и должны быть отражены как в политике по вовлечению общественности, так и в том, как действуют все участвующие стороны	Привлечение: Мы будем выявлять и привлекать к сотрудничеству людей и организации, которые заинтересованы в основной цели (фокусе) вовлечения. Поддержка: Мы будем выявлять и преодолевать любые барьеры на пути вовлечения
Вовлечение общественности должно иметь четко сформулированные и согласованные цели и методы достижения этих целей	Планирование: Мы будем собирать сведения о потребностях и имеющихся ресурсах и использовать эти данные, чтобы договориться о целях, масштабах и сроках вовлечения и действиях, которые необходимо предпринять в этой связи Методы: Мы согласуем и будем применять такие методы вовлечения, которые подходят для этой цели Совместная работа: Мы согласуем и будем использовать четко сформулированные процедуры, которые позволят участникам работать друг с другом эффективно и результативно
Повышение качества практики вовлечения общественности требует приверженности курсу на учет в своей работы прошлого опыта	Улучшение: Мы будем активно развивать навыки и знания и способствовать укреплению взаимного доверия всех участников Мониторинг и оценка: Мы будем осуществлять мониторинг и оценку того, достигают ли мероприятия по вовлечению общественности поставленных перед ними целей и соответствуют ли эти мероприятия национальным стандартам вовлечения общественности
Построение сообществ, обеспечение соблюдения принципа равенства, разделение прав и обязанностей в части поставленных задач и учет всех точек зрения должно осуществляться на надлежащем уровне усилий (навыков)	Работа с другими: мы будем эффективно работать с другими, заинтересованными в вовлечении общественности
Поскольку все стороны процесса вовлечения общественности обладают знаниями, основанными на исследованиях, анализе и опыте, эффективный процесс вовлечения общественности предусматривает обмен такими знаниям и их применение	Обмен информацией: Мы будем обеспечивать обмен необходимой информацией между участниками
Всем участникам должна быть предоставлена возможность развития своих знаний и навыков	Обратная связь: Мы будем использовать результаты вовлечения общественности для информирования широких кругов общественности и затрагиваемых учреждений
Достоверная, своевременная информация играет важнейшую роль для целей эффективного вовлечения общественности	Обмен информацией: Мы будем обеспечивать обмен необходимой информацией между участниками

Источник: *Communities Scotland (2005)*.

Эти принципы и стандарты не только образуют основу для развития культуры вовлечения общественности, но и обрисовывают ожидания института в части надлежащего планирования вовлечения общественности и того, каково место вовлечения общественности в процессе принятия решений.

Процесс планирования

Процесс планирования вовлечения общественности должен быть спроектирован таким образом, чтобы в результате получались проекты, которые имеют концентрированный, значимый и плодотворный характер для всех участвующих сторон.

Международная ассоциация по вовлечению общественности предписывает, чтобы процесс планирования состоял из нижеуказанных пяти этапов:²¹

1. Достижение внутреннего подтверждения (приверженности)
 - Задача 1: Определение лиц(а), принимающих(-его) решение.
 - Задача 2: Профиль, описывающий подход организации к вовлечению общественности.
 - Задача 3: Уточнение области (масштаба) решения.
 - Задача 4: Выявление заинтересованных сторон и интересующих их вопросов.
 - Задача 5: Определение ожиданий госоргана по уровню вовлечения.
2. Информация, получаемая от общественности
 - Задача 1: Понять, как воспринимают решение люди.
 - Задача 2: Составление всеобъемлющего списка заинтересованных сторон.
 - Задача 3: Сопоставление заинтересованных сторон и интересующих их вопросов.
 - Задача 4: Обзор/уточнение области решения.
3. Выбор уровня участия
 - Задача 1: Оценка внутренних и внешних ожиданий.
 - Задача 2: Оценка уровня по Спектру.
 - Задача 3: Оценка «готовности» иницилирующего государственного органа (sponsoring organisation).
4. Определение процесса и задач участия общественности
 - Задача 1: Понимание существующего процесса принятия решений.
 - Задача 2: Установка задач в части участия общественности для каждого этапа процесса.
 - Задача 3: Сопоставление процесса принятия решений с задачами участия общественности.
 - Задача 4: Убедиться в том, что задачи соответствуют потребностям.
5. Проектирование плана участия
 - Задача 1: Фиксирование данных базового состояния (baseline data) в плане.
 - Задача 2: Выявление методов участия общественности.

²¹ International Association for Public Participation (IAP2), Five Steps for Public Participation Planning, IAP2, 2005. <http://www.projectaddwater.com/Portals/2/docs/IAP2s-5-Steps-Process.pdf>

Задача 3: Определение элементов, призванных поддержать реализацию.

Задача 4: Планирование мероприятий по оценке реализации.

Создание такого процесса планирования вовлечения общественности, который будет скоординирован с процессом принятия решений и приведет к более тесной интеграции этих двух составляющих. И хотя такие действия могут привести к некоторому отходу процесса планирования вовлечения от темы стандартов и принципов, они совершенно необходимы для поддержания четко выраженных связей между процессом планирования и стандартами вовлечения общественности – по примеру того, как было сделано для связей между стандартами и принципами. В следующем разделе упор делается на первом этапе разработки, внедрения и помощи в реализации всего того, что было обсуждено выше.

4.2. СТРУКТУРЫ: Центральное агентство по поддержке вовлечения общественности

В этом разделе рассмотрим три способа, в соответствии с которыми практика вовлечения общественности может быть интегрирована в процесс формирования политики. Во-первых, можно централизовать функцию вовлечения общественности и все аспекты планирования и реализации проектов, подпадающих под категорию вовлечения общественности. Сюда включаются весь экспертный потенциал, в том числе по стратегическому планированию и операционным аспектам. Такой централизованный подход зачастую используется в практике служб по связям с общественностью, в рамках которой работники центрального аппарата прикреплены к отдельным министерствам. Централизация всех аспектов вовлечения общественности в рамках структуры госорганов, как и в случае с остальными функциями, обеспечивает большую степень централизованного контроля.

Второй вариант предоставляет возможность каждому министерству разработать собственные подходы к вовлечению общественности и взять на себя ответственность за собственные мероприятия по вовлечению общественности. При таком подходе министерства сами определяют свои организационные структуры в части вовлечения общественности. В рамках этой модели предусматривается возможность для реализации индивидуализированных подходов и обеспечения гибкости, но при этом не исключена неоднородность качества реализации.

Третьим (и рекомендуемым) вариантом является комбинация первого и второго вариантов, с централизацией функции построения институционального потенциала в части привлечения общественности, в отличие от подхода, где существует единое централизованное агентство по вовлечению общественности, которое само разрабатывает и реализует планы и проекты. В рамках третьего подхода предусматривается наличие общих стандартов и последовательности в реализации, с координированием функции по обмену знаниями и наработками. При таком подходе знания специфики проблем и географии остаются в рамках министерств и соответствующих государственных органов, но при этом стимулируется межминистерское сотрудничество и обмен знаниями. В рамках такого подхода централизованное агентство по вовлечению общественности

существует для того, чтобы оказывать поддержку и консультационную помощь министерствам и координировать их деятельность в реализации мероприятий по вовлечению общественности, но не для того, чтобы выполнять работу министерства.

При этом подходе функции централизованного агентства сводятся к оказанию поддержки министерствам в реализации их мероприятий по вовлечению общественности; развитию потенциала и инновациям, а не к разработке и реализации конкретных стратегий по вовлечению общественности. При таком подходе «общественностью» для централизованного агентства будут прочие министерства, департаменты, агентства и ведомства.

Подчинение и организационная структура централизованного агентства по вовлечению общественности обеспечивает общность подхода и предоставление таких рекомендаций, которые не содержат в себе чрезмерной доли политически мотивированных составляющих. Такое агентство функционирует с целью консультирования различных государственных министерств и ведомств и должно подчиняться напрямую старшему руководителю в центральном министерстве.

Примером организации по такой модели является Агентство по вовлечению общественности канадской провинции Ньюфаундленд и Лабрадор. Данное агентство наделено полномочиями «обеспечения того, что каждый департамент администрации Провинции может реализовывать результативные, целевые и интерактивные консультации с общественностью, включая социальные медиа»²². Агентство «проводит работу по развитию существующих наработок по текущим функциям и координирует мероприятия всех департаментов администрации Провинции по повышению доступности информационных ресурсов»²³. В рамках обозначенных таким образом функций данное агентство может быть наделено полномочиями по разработке принципов и стандартов вовлечения общественности, а также всех вспомогательных ресурсов и инструментов, необходимых для развития внутриорганизационных навыков.

В центральном агентстве вновь созданная команда может реализовать поставленные перед ней задачи с относительно скромными ресурсами. Небольшой орган, если он будет концентрироваться на разработке стандартов, направлении работы министерств и функциях центрального учебно-методического центра, может координировать и задавать стратегическое направление работ по вовлечению общественности, наделяя министерства возможностями по участию в вовлечение общественности для внедрения инновационных и лучших подходов в рамках поддерживаемой среды.

Работа с министерствами

Существует два способа создания благоприятной среды для вовлечения общественности.

Первый заключается в том, чтобы формализовать взаимосвязи между министерствами, с одной стороны, и центральным агентством по вовлечению общественности – с другой, создать формализованную сеть специалистов по вовлечению общественности,

²² Government of Newfoundland & Labrador, About the Office of Public Engagement, Government of Newfoundland & Labrador, 2013. <http://www.ope.gov.nl.ca/office/index.html>

²³ см. там же.

прикрепленных к каждому министерству. Такие специалисты выполняют роль функции связующего звена между центральным агентством по вовлечению общественности и министерствами, к которым они прикреплены, и оказывают повседневную и стратегическую поддержку министерским мероприятиям по вовлечению общественности. Эта структура аналогична существующей в отделах по связям с общественностью и СМИ. Однако в данном случае целью специалистов по вовлечению общественности является обеспечение соблюдения стандартов, а не контролирование информации.

Второй способ представляет собой альтернативу, в рамках которой функция по вовлечению общественности встраивается в процесс принятия решений и в сообщество. Если у надлежащим образом построенной функции по вовлечению общественности есть прямая увязка с процессом принятия решений, то повышение потенциала в части привлечения общественности среди сообщества, формирующего политику, будет иметь смысл. В этом случае связь между центральным агентством по вовлечению общественности и министерствами осуществляется посредством сети различных отделов министерств и ответственность за внедрение практик вовлечения общественности в процесс принятия решений ложится на тех, кто формирует политику. При таком способе центральное агентство по вовлечению общественности несет ответственность за четкое формулирование того, что должно представлять собой надлежащее вовлечение ответственности и обеспечение того, что у такой сети есть доступ к обучению и ресурсам, необходимым для достижения этих ожиданий.

5. Заключение

Продуктивное вовлечение общественности в процесс принятия решений может быть сложным и комплексным начинанием. Его успех базируется на наличии повторяющихся и постоянных отношений между организациями и общественностью; регулярных и добросовестных усилиях по вовлечению новых людей в процесс и повышении потенциала по привлечению общественности. Результаты этих мероприятий сделают процесс принятия решений более плодотворным и стимулирующим для всех участников.

По мере того, как мир становится все более взаимосвязанным благодаря цифровым технологиям, в геометрической прогрессии растет и потенциал для сотрудничества между институтами и общественностью по сложным проблемам государственной политики. Еще никогда не была так востребована функция институтов определять, какие именно экспертные знания доступны и как лучше к ним подключаться. При всем при этом остается очень востребованной способность поддерживать крепкие связи. Повышение доверия не только со стороны общественности к институту, но и института к общественности зависит от формирования организационного понимания той ценности, которая заключается в вовлечении общественности. Постоянность, прозрачность и подлинное желание поделиться полномочиями с общественностью в рамках партнерских отношений начинается с построения институциональных структур и процессов, способных поддержать изменения в институциональной культуре, и с необходимостью которых столкнутся все институты и лица, принимающие решения и задействованные в этой важной работе.

Использованная литература

- Sherry R. Arnstein. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association*, 35, no. 4 (1969): 216–224.
- Jonathan Bradshaw. Consultation on child poverty measurement. Poverty And Social Exclusion in the UK (PSE UK) Policy Response Working Paper, 8 (2013). [http://www.poverty.ac.uk/system/files/attachments/PSE_policy_working_paper_No. 8, Bradshaw, CONSULTATION ON CHILD POVERTY MEASUREMENT.pdf](http://www.poverty.ac.uk/system/files/attachments/PSE_policy_working_paper_No._8,_Bradshaw,_CONSULTATION_ON_CHILD_POVERTY_MEASUREMENT.pdf) (accessed 3 July, 2013).
- Canadian Institutes of Health Research. CIHR's Framework for Citizen Engagement – Appendices. Government of Canada, 2010. <http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/41291.html> (accessed 3 July, 2013).
- City of Seattle. Inclusive Outreach and Public Engagement Guide. Seattle Office of Civil Rights, 2009. <http://www.seattle.gov/rsji/docs/IOPE%20guide%2001-11-12.pdf> (accessed 3 July, 2013).
- Communities Scotland. National Standards for Community Engagement. Government of Scotland, 2005. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/94257/0084550.pdf> (accessed 3 July, 2013).
- Erin Flegg. "In Victoria, Joint Review Panel hears criticism and complaints about proposed Enbridge Northern Gateway pipeline." *Vancouver Observer*, January 4, 2013. <http://www.vancouverobserver.com/politics/victoria-joint-review-panel-hears-criticism-and-complaints-about-proposed-enbridge-northern> (accessed 3 July, 2013).
- Shawnta S. Friday-Stroud and J. Scott Sutterfield. "A Conceptual Framework for Integrating Six-sigma and Strategic Management Methodologies to Quantify Decision Making." *The TQM Magazine*, 19, no. 6 (2007): 561-571.
- Government of Newfoundland & Labrador. About the Office of Public Engagement. Government of Newfoundland & Labrador, 2013. <http://www.ope.gov.nl.ca/office/index.html> (accessed 3 July, 2013).
- International Association for Public Participation (IAP2). Five Steps for Public Participation Planning. IAP2, 2005. <http://www.projectaddwater.com/Portals/2/docs/IAP2s-5-Steps-Process.pdf> (accessed 3 July, 2013).
- _____. Public Participation Spectrum. IAP2, 2013. <http://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum> (accessed 3 July, 2013).
- Don Leniham. *Rescuing Policy: The Case for Public Engagement*. Ottawa: Public Policy Forum, 2012. <http://issuu.com/ppforumca/docs/rescuing-policy?e=5463789/2665623> (accessed 3 July, 2013).
- Library and Archives Canada. About Royal Commissions. Government of Canada, 2013. <http://www.collectionscanada.gc.ca/databases/indexcommissions/001079-120-e.html> (accessed 3 July, 2013).
- National Council on Citizenship. *Golden Governance: Building Effective Public Engagement in California*. Washington DC: National Council on Citizenship, 2011. <http://ncoc.net/Beyond-Three-Minutes-at-the-Mic-Purposes-and-Processes> (accessed 3 July, 2013).
- Office of Public Engagement, Newfoundland and Labrador (2013). About the Office. Government of Newfoundland and Labrador, 2013. <http://www.ope.gov.nl.ca/office/index.html> (accessed 3 July, 2013).
- Open Government Partnership. *Open Government Declaration*. Open Government Partnership, 2011. <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (accessed 3 July, 2013).
- A. Paul Pross. *Group Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press, 1986.
- Secretary of State for Work and Pensions, UK Government. *Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty (2012)*. Presented to Parliament, 2012. <https://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/Measuring%20Child%20Poverty%20Consultation%20Document%20final.pdf> (accessed 3 July, 2013).

United Nations Department of Economic and Social Affairs. Guidelines on Citizens' Engagement for Development Management and Public Governance. Development Management Branch, Division for Public Administration and Development Management, 2011. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045265.pdf>(accessed 3 July, 2013).

United Nations General Assembly. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepulveda Carmona. Human Rights Council, 23rd session, A/HRC/23/36, 2013.

United States Department of Transportation (DOT). Department of Transportation's Open Government Plan: Public Engagement Model. Washington DC: DOT, 2013. <http://www.dot.gov/open/plan-chapter1>(accessed 3 July, 2013).

John Veit-Wilson. "Measuring Child Poverty: A Response to the Consultation." Northeast Child Poverty Blog, July 29, 2013. <http://northeastchildpoverty.wordpress.com/2013/02/12/measuring-child-poverty-a-response-to-the-consultation/> (accessed 3 July, 2013).

Victoria State Government. Effective Engagement: Choosing the Right Tool. Department of Environment and Primary Industries. Victoria State Government, 2013. <http://www.dse.vic.gov.au/effective-engagement/toolkit/choosing-the-right-tool>(accessed 3 July, 2013).

Подготовлена к печати отделом по
связям с общественностью УЦА.
Отпечатано компанией VRS, Бишкек,
Кыргызская Республика

