



DOI: 10.22363/2313-1438-2018-20-1-122-130

ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

А.С. Перезолова

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Ломоносовский проспект, 27, корп. 4, Москва, Россия, 119991

В статье анализируется концепция партисипативной демократии и приводятся возможные методы реализации партисипативного управления в публичной политике, направленные на вовлечение граждан к соучастию в обсуждении бюджета, партисипативного моделирования, публичных консультаций, референдума и других партисипативных практик. Дается обобщение партисипативного управления и приводятся ключевые требования к трансформации политических институтов для успешной реализации публичной политики. Анализируются результаты деятельности локальных инициативных проектов и систематизируются региональные практики вовлечения в публичную политику. В статье обобщаются примеры проектов, направленных на гражданское образование населения и формирование гражданского самосознания. Рассмотренные практики существуют относительно недавно, некоторые из рассмотренных инициатив запущены в России в 2013—2015 гг. в качестве пилотных проектов. Представленные инициативы систематизированы в статье и являются предметом для дальнейшего мониторинга и оценки практики партисипативного управления.

Ключевые слова: партисипативная демократия, публичные консультации, партисипативный бюджет, соучастие, партисипативное моделирование, пилотные проекты, партисипативное управление, электронный референдум

Идея партисипативной демократии имеет политическую природу, но вместе с тем тесную взаимосвязь с социальной сферой, подразумевая большее вовлечение граждан к участию в публичных консультациях и реальном оказании влияния на принятие политических решений. Предметом исследования данной статьи является рассмотрение практик участия населения в городском управлении, обсуждении бюджета, вопросов градостроительной политики и других вопросов, имеющих тесную взаимосвязь с жизнедеятельностью жителей городов. В крупнейших мегаполисах мира в городское пространство внедряются новые технологические решения для улучшения городской инфраструктуры, подобные практики внедряются и в России в виде городских электронных референдумов [6. С. 108—113] и посредством гражданского вовлечения в публичную политику [7. С. 25—31], такие нововведения оказывают неизбежное влияние на институты публичного управления. Таким образом, главенствующим становится процесс большего вовлечения населения в форме делиберации для публичного обсуждения общественных проблем [12. С. 12] и легитимации институциональных решений для их внедрения.

В то же время в концепции партисипативной демократии системообразующими являются три основополагающих компонента: гражданское участие, публич-

ное обсуждение и расширение прав и возможностей граждан. Поэтому важным становится роль гражданской культуры и наличие доступных инструментов для вовлечения населения в публичную политику.

Публичная политика является реализацией публичного управления и представляет собой сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, осуществляется многообразием субъектов: от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня [5. С. 47].

Процесс публичного обсуждения является неотъемлемой частью ведения партисипативной публичной политики. Увеличение активности населения возможно путем расширения гражданских прав на участие в публичной политике [9. С. 55]. Безусловно, в реализации публичной политики задействованы политические институты, однако к их функционированию выдвигаются существенные требования.

В теории партисипативной демократии выдвигается ряд требований к институтам: быть эффективными, справедливыми и открытыми для участия населения. Если говорить о ценностях публичной политики, можно выделить две основные: важность публичного обсуждения и возможность прямого участия для каждого заинтересованного субъекта. Ресурсом для внедрения ценностей партисипативной демократии является усиление гражданской позиции местных жителей и их осведомленность о ситуации в решении местных вопросов. Также важным ресурсом выделим наличие площадок для коллективного обсуждения и учета альтернативных точек зрения. Таким образом, участие — это процесс, изменяющий отношение жителей к локальным вопросам для улучшения качества жизни.

Исследователь теории партисипативной демократии профессор Гарвардского университета А. Фанг считает, что в своей основе теория содержит ключевой принцип «подотчетной автономии», где управление объединяет стратегии децентрализации и местничества. С одной стороны, принципы автономии и подотчетности явно противоречат друг другу, но в этом и заключается идея партисипативной системы управления, где механизмы распределения власти между центральными и местными органами становятся гибридными и возникает процесс группового мышления и группового обучения. В реализации публичной политики система подотчетной автономии может быть реализована посредством институциональных изменений: повышения полномочий должностных лиц местного уровня в отношении формальных правил, но при сохранении подотчетности и открытости для критики со стороны гражданских лиц.

Вышеуказанные требования к открытости в реализации партисипативной публичной политики требуют большей вовлеченности населения. Учитывая, что активизация молодежи в нашей стране связана прежде всего со сменой поколений, готовность к участию не является данностью и требует создания соответствующих условий.

Американский философ и педагог Дж. Дьюи считал участие процессом развития и личностного роста, в основе которого заложен интерес [3. С. 54], вследствие чего основополагающими принципами развития выделял коллективное взаимодействие и постоянное получение опыта.

Таким образом, понятие участия из педагогики обогащает рассматриваемую нами концепцию партисипативного управления для воспитания нового поколения активных граждан, вовлеченных в реализацию публичной политики. Качество демократии зависит от качества ее граждан, а качество граждан в свою очередь зависит от того, как они информированы и разбираются в общественных вопросах и насколько готовы активно участвовать в публичной политике. Безусловно, для реализации партисипативной демократии недостаточным является «время от времени опускать бюллетень» [4. С. 23].

В теории публичного управления выделяют несколько видов партисипативного управления, или «со-участия» [10. С. 28], среди которых: коллективное распределение приоритетов в распределении ресурсов (партисипативный бюджет) [2]; планирование (участие в разработке стратегий, публичные слушания); коллективное привлечение средств и ресурсов (краудфандинг, фандрайзинг); управление местными сообществами; коллективная охрана порядка на общей территории; совместная оценка качества услуг (отзывы и мониторинги); публичная оценка качества предоставляемых государственных услуг и улучшение их качества; участие в разработке картографии.

Оценивая данные практики, можно заключить, что более адресными являются опросы и проведение фокус-групп.

Виду внедрения технологических решений в улучшение городского пространства более инновационной практикой является разработка интерактивных вебсайтов, электронных систем голосования и учета мнений граждан (электронных референдумов).

Отметим тесную взаимосвязь процесса публичного обсуждения с необходимостью разрешения конфликтов. Методы для стратегического решения конфликтов описаны Корнером и Ш. Арнштейн (1995). Авторы определяют 12 стадий организации интегрированного партисипативного процесса: от стадии информирования населения, формирования групп интересов, оповещения общественности о вопросах, вынесенных на публичное обсуждение, возможных альтернативах, от критериев выбора и методов оценки до стадии проведения воркшопов, на которых выявляются предпочтения и альтернативы [17. С. 31]. В основе данного подхода лежит тождество объединения групп интересов для создания оппозиции и для учета мнения населения.

Для разрешения конфликтов требуется прежде всего площадки для коллективного диалога, построения доверительных отношений между участниками и организация медиации для сглаживания возможного конфликта интересов. Концепция участия имеет ряд сложностей в практическом внедрении, поскольку изначально считается, что граждане убеждены в том, что способствуют реализации своих интересов, а также они имеют способность принимать участие в деятельности, которая является обязанностью для профессионалов-чиновников.

Данные методы привлечения населения к участию в публичной политике могут быть внедрены в России для реализации публичной политики в рамках компетенции местной власти: в сфере жилищного хозяйства, водоснабжения, строительства и планирования застройки, полицейской и противопожарной охраны,

здравоохранения, социальной помощи, образовательной и просветительской деятельности и в распределении приоритетов городского бюджета.

В России возможность участия населения происходит и на федеральном уровне, внедряются стратегии совместных компетенций между регионами и центром. Опыт общемировых практик показывает, что к совместной компетенции между центром и регионами относятся вопросы экологии и социальной сферы. К региональным компетенциям относится сфера здравоохранения. Также культура преимущественно относится к региональной компетенции. Основная проблема местного самоуправления как политического института заключается в построении сбалансированной системы управления, учитывающей интересы локальных сообществ, региональной власти и власти федеральной.

Наиболее близким к идеалам общественной теории и партисипативной демократии является англосаксонский тип организации местного самоуправления. Организация местного самоуправления в России в своей основе близка к системам местного самоуправления в Великобритании и США. В Великобритании применяются следующие методы партисипативной реализации публичной политики [16. С. 297]: коллективное обеспечение безопасности в районе совместно с полицейскими; представление и защита интересов с использованием петиций, организация местных сообществ и коллективные объединения для обеспечения общественных интересов.

Интерес к внедрению экспериментальных форм политического управления, включающих принципы концепции партисипативной демократии, является общемировым и применяется в ведущих мегаполисах мира. Подобные инициативы в своей основе базируются на утверждении, что «рядовые граждане способны участвовать в публичном дискурсе и оказывать влияние на публичную политику с целью улучшения качества жизни» [12. С. 5]. Самыми старыми формами партисипативного управления являются объединение заинтересованных сторон, встречи в муниципалитетах и опросы граждан. Сравнительно новыми практиками, применяющимися около 20 лет, являются партисипативный бюджет, делиберативные опросы, гражданские жюри и голосования, кроссекторальное сотрудничество и т.д. Безусловно, у каждого из методов есть сильные и слабые стороны, прежде всего некоторые методы весьма дорогостоящие для организации; некоторые из них более или менее инклюзивные или более или менее делиберативные. Наиболее распространенными формами реализации партисипативного управления являются публичное обсуждение, привлечение экспертов и стратегическое планирование.

При партисипативном управлении метод привлечения экспертов является узконаправленным, т.к. вовлечение экспертов несет консультативную функцию, в то время как главенствующим является организация процесса публичного обсуждения напрямую с гражданами [14. С. 19]. Голосование также не является полностью партисипативным, поскольку ограничено волеизъявлением в личных интересах, в то время как в партисипативном подходе требуется учет аргументации всех заинтересованных лиц для учета их мнений и принятия справедливого решения.

Наиболее крупный проект, посвященный обобщению практик партисипативного управления, создал теоретик партисипативной демократии А. Фанг. В 2009 году он создал проект «Партисипедия», являющийся интернет-ресурсом данных о партисипативных практиках, применяющихся в разных городах и странах.

Если говорить о России, в малых и средних городах страны упор делается на удачные практики вовлечения горожан к осуществлению публичных консультаций. Отметим, что в наиболее крупных городах страны и в Москве приоритет отдается внедрению современных технологичных решений и интеграции в городскую среду технологий электронного взаимодействия. На рисунке 1 представлены наиболее известные практики привлечения населения к участию в городской политике.



Рис. 1. Практики привлечения населения к участию в городской политике / **Fig. 1.** The practices of attracting people to participate in urban politics

ПРАКТИКИ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ГОРОДСКИХ ПРОЕКТОВ

Городские проекты имеют основную направленность на улучшение городской инфраструктуры: осуществления капитального ремонта зданий и сооружений, реконструкцию пешеходных зон, работу городского общественного транспорта и реконструкцию общественных пространств. Одним из методов привлечения горожан к участию в обсуждении городских проектов является совместное моделирование, по сути представляющее собой привлечение граждан к обсуждению проектов для коллективного решения общественных проблем [20. С. 406].

Организация совместного моделирования состоит из стадии информирования, публичных слушаний, фокус групп, опроса общественного мнения, форсайт-сессий и т.д. Совместное моделирование — это метод анализа проблемы путем построения причинно-следственной модели с привлечением стейкхолдеров (так называют акторов, влияющих на принятие решения, а также тех, кого затрагивают последствия данного решения) [19. С. 32]. Такими субъектами являются представители власти, бизнеса и гражданского общества.

В частности, в сфере разработки экологической политики практики совместного моделирования и партисипативные методы с привлечением стейкхолдеров необходимы, т.к. имеют комплексное решение. Преимущества привлечения стейкхолдеров очевидны: качество анализа ситуации повышается и увеличивается возможность достижения консенсуса [15. С. 285]. При организации совместного моделирования возникает общее видение проблемы¹ и происходит «групповое обучение», т.е. участники совместного моделирования получают новые знания для понимания сути проблемы. Известно, что еще в 80-е годы руководитель нефтяной компании Де Гейс считал, что феномен «группового обучения» в глобальной перспективе будущего станет главенствующим конкурентным преимуществом крупнейших компаний [20. С. 463].

Таким образом, метод совместных консультаций способствует легитимности решений, увеличивает доверие между участниками и является площадкой для обсуждения спорных моментов. На итоговой стадии организации совместного моделирования публично оглашаются результаты и формируется отчет, содержащий рекомендации для органов исполнительной власти.

В России подобная практика совместного моделирования была использована на конференции по вопросу участия гражданского общества в становлении системы обращения твердых бытовых отходов в России², при участии представителей исполнительной власти федерального уровня, природоохранных организаций и бизнес компаний.

Еще одним методом соучастия в обсуждении городских проектов является соучаствующее проектирование [11. С. 28] как метод проектирования городской среды при участии жителей, бизнеса, инвесторов, представителей администрации и других заинтересованных сторон. Метод применим для архитектурного проектирования и дизайна зданий и территорий, с учетом условий окружающей среды. Такие центры соучаствующего проектирования являются площадкой для информационного взаимодействия местных жителей с архитекторами, инвесторами и органами власти. Важным является учет мнения жителей в их видении дизайна общественных пространств: дворов, скверов, пешеходной и велосипедной инфраструктуры города.

Для вовлечения жителей городских сообществ используются методы организации публичного обсуждения перед принятием решений, поддержка обществен-

¹ Совместное моделирование, экспертная группа. Режим доступа: <http://www.participatory-modelling.com>.

² Конференция «Участие гражданского общества в становлении системы обращения ТБО в России». Режим доступа: <http://musora.bolshe.net/news/events/konferenciya.html>.

ных инициатив, проведение референдумов, а также совместное проектирование общественных пространств. Партиципативными методами осуществления публичной политики можно считать публичные мероприятия: форумы, конференции, воркшопы, семинары, презентации, уличные фестивали и городские праздники. Совместное проектирование реализуется посредством общественных мероприятий, благотворительных акций и социальных проектов. Соучаствующее проектирование является прорывом не только в архитектуре [8. С. 65], поскольку данный метод способствует восприятию городов со стороны пользователей городской инфраструктуры и созданию более дружелюбной городской среды.

В проектировании городской инфраструктуры в российских городах применяются различные методы партиципативного управления в виде пилотных проектов. Например, в архитектурное бюро урбанистики и проектного проектирования в Вологде использует методы совместного проектирования³. Уникальным для России является проект «Остановка как общественное пространство», который реализован благодаря проведению опроса населения, а итоговый проект был выполнен при участии жителей.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПАРТИСИПАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В первую очередь отметим перспективы большей технологизации управления. Вторая тенденция связана с усилением внимания не только к культуре управления, но и к разным формам создания коллективной ответственности. Третьей тенденцией является возникновение новых институтов, связанных с системами партиципативного публичного управления. Со стороны российских властей требуется адаптация глобальных тенденций увеличения роли гражданского общества в публичном управлении, зачастую на региональном уровне такие практики сталкиваются с укоренившимся бюрократизмом и отсутствием необходимых знаний стратегии управления новыми неинституционализированными системами. Тенденции уменьшения роли государства в реализации социальных программ зарождают процессы трансформации системы публичного управления.

По мнению американского футуролога Дж. Нейсбитта, в будущем сетевые структуры станут логичной заменой для системы иерархии. Также, по мнению футуролога, централизованный способ принятия решений потеряет свою эффективность, а от репрезентативного правительства произойдет переход к партиципативному руководству [18. С. 109]. Сетевая модель организации управления в своей основе схожа с естественной самоорганизацией групп интересов. Такие группы единомышленников становятся основой для распространения сетевых форм общественной организации и партиципативного управления. Новое поколение российской молодежи должно знать основы функционирования демократических институтов России, знать историю страны и ее культуру [5. С. 319]. В данной статье приведены примеры партиципативного управления в реализации публичной политики, безусловно основополагающим является развитие институтов

³ Проектная группа 8. Междисциплинарная команда специалистов в области архитектуры, дизайна, маркетинга и урбанистики. Режим доступа: <http://8architects.com/>.

гражданского общества. Происходит трансформация традиционных политических институтов и возникают неинституциональные структуры, которые приводят к трансформации отношения населения к публичной политике.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концепция партисипативной демократии подразумевает вовлечение к со-участию и применима для публичного управления, будь то в коммерческой компании или в городском управлении. Неизбежен вопрос о степени зрелости гражданского общества для массовых практик партисипативного управления, тем не менее рассмотренные методы лишь набирают популярность в России и по большей части являются пилотными проектами, направленными на обучение граждан и формирование гражданского самосознания. Качественная трансформация роли гражданина в реализации партисипативной демократии необходима, т.к. для вовлечения требуется сдвиг сознания на уровень индивида и возложение большей личной ответственности и в последствии создания коллективной ответственности за принятие решений. Последние исследования в сфере экономики заставляют переосмыслить роль низовых инноваций как ресурса массового процветания и развития демократических институтов, а внедрение управленческих технологий из теории менеджмента также является аргументом для адаптации партисипативных практик в публичном управлении.

Обобщая методы партисипативного публичного управления, можно говорить о том, что практики партисипативного управления в широком смысле, позволяют участникам быть информированными, вовлеченными и содействовать достижению консенсуса. Результатом партисипативного управления в реализации публичной политики является построение открытой системы управления, путем смещения парадигм: от управления посредством обезличенных институтов и чиновников, к коллективному публичному управлению.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Володенков С.В. Эволюция традиционных институтов представительной демократии в условиях постинформационного общества: проблемы и перспективы // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3. С. 47—51.
3. Дьюи Дж. Демократия и образование: Пер. с англ. М.: Педагогика-Пресс, 2000. 384 с.
4. Мюллер Д. Разум, религия, демократия. М.: Мысль, 2015. 560 с.
5. Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017. 728 с.
6. Perezolova A.S. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2. С. 108—113.
7. Perezolova A.S. Практики гражданского вовлечения в публичную политику и опыт управления гражданскими инициативами // Вопросы управления. 2015. № 5. С. 25—31.
8. Сигирева Н. Соучаствующее проектирование обновляет город // Государственная служба. 2014. № 4 (90). С. 63—65.
9. Barnes M., Newman J., Sullivan H.C. Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation. Policy Press, 2007. 228 p.
10. Dodge C.P., Bennett G. Changing Minds: A Guide to Facilitated Participatory Planning. IDRC, 2011. 192 p.

11. *Fung A.* The Participedia Project: An Introduction // *International Journal of Public Management*. 2011. Vol. 14. № 3. P. 341—362.
12. *Fung A., Wright E.O.* Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso, 2003. 310 p.
13. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. John Wiley & Sons, 2015. 328 p.
14. *O'Rourke M., Crowley S., Eigenbrode S.D., Wulforth J.D.* Enhancing Communication & Collaboration in Interdisciplinary Research. SAGE Publications, 2013. 464 p.
15. *Rodgers D.T.* Age of Fracture. Harvard University Press, 2011. 360 p.
16. *Sanoff H.* Community Participation Methods in Design and Planning. John Wiley & Sons, 2000. 306 p.
17. *Susskind L., Elliott M.* Paternalism, Conflict, and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe. Springer Science & Business Media, 1983. 359 p.
18. *Videira N., Kallis G., Antunes P.* Integrated Evaluation for Sustainable River Basin Governance. IWA Publishing, 2007. 188p.
19. *Voinov A.A.* Systems Science and Modeling for Ecological Economics. Academic Press, 2010. 432 p.
20. *Witzel M.* Encyclopedia of History of American Management. A&C Black, 2005. 564 p.

DOI: 10.22363/2313-1438-2018-20-1-122-130

PRACTICE OF PARTICIPATORY GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY

A.S. Perezolova

Lomonosov Moscow State University
Lomonosov Avenue, 27, b. 4, Moscow, Russia, 119991

Abstract. This article examines the idea of participatory democracy. The article provides case study of pilot projects aimed to engage citizens for public participation in different forms, such as: participatory budgeting, participatory modeling, public consultations and other participatory practices. The concept of public participation implied in most common methods of consultation as local meetings, public hearings, creation of working groups, public dialogue commissions, workshops, discussion forums on Web sites, contests of ideas and projects, crowdfunding projects, cooperation citizens initiatives and more consumerist type as polls and focus groups. The ability to work together becomes a resource for growth of civic consciousness, where citizens become active actors, who able to participate in public policy, resource mobilization, independent projects for realization and formation of social capital. The challenge for participatory democracy is maturity degree of civil society and examined examples of participatory practices are pilot projects that aimed formation of civic consciousness.

Key words: participatory democracy, public consultations, participatory budget, co-governance, participatory modeling, pilot projects, participatory governance, electronic referendum

Сведения об авторе:

Перезолова Алена Сергеевна — аспирантка кафедры истории и теории политики Московского государственного университета им. Ломоносова (e-mail: a_perezolova@mail.ru).

Information about the author:

Perezolova Alyona S. — postgraduate student of the Department of History and Theory of Politics of Lomonosov Moscow State University (e-mail: a_perezolova@mail.ru).

Статья поступила в редакцию 10.01.2017.