

ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

**РУКОВОДСТВО МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА ДЕМОКРАТИИ И
СОДЕЙСТВИЯ ВЫБОРАМ ПО УЧАСТИЮ, ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ,
РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ И УПРАВЛЕНИЮ**

© Международный Институт Демократии и Содействия Выборам
– МИДСВ (International IDEA) 2001

Все права защищены.

Заявления для разрешения воспроизводить все Руководство или его любую часть должны направляться в Отдел Публикаций, Международный Институт Демократии и Содействия Выборам – International IDEA, Стромсборг, SE 103 34, Стокгольм, Швеция. МИДСВ поддерживает распространение своих публикаций и незамедлительно ответит на запросы о разрешении для перепечатки или перевода. Это публикация Международного Института Демократии и Содействия Выборам.

Публикации МИДСВ не отражают какие-либо определенные национальные или политические интересы. Взгляды, выраженные в этой публикации не обязательно представляют взгляды Правления МИДСВ или членов Совета Института.

Художественное руководство и Дизайн: Johan von Friedrichs / Slow Fox produktion AB

Фотографии на обложке: Джон Томпсон, © Джон Томпсон и Партнеры,

Горан Лейджонхувуд, © ПРЕССЕНС БИЛД,

Денни Лорецен, © ПРЕССЕНС БИЛД

Отпечатано в: Буллс Трукери, Халмстад, Швеция

Серии Руководств - 4 Международного Института Демократии и Содействия Выборам.

Во всем мире происходит возрождение значимости местной демократии. Этот возобновленный интерес возник по ряду различных причин. В установившихся демократических государствах новые социальные проблемы, исходящие от влияний глобализации, урбанизации и увеличения миграции людей привели к пересмотру того, как города могут решить эти проблемы наиболее эффективно. В странах, которые совсем недавно стали более демократичными, есть возможность создать систему местной демократии с самых азов, и многие страны уже осуществили такие инициативы путем децентрализации и улучшенного местного управления.

Кроме того, во многих городах сейчас существуют культурные меньшинства и отличные от других этнические, религиозные или лингвистические группы. Поддержка социального мира на местном уровне стала общей проблемой для всех городов. Во всех регионах мира есть страны, в которых совсем недавно закончился длительный период конфликтов и войн. В таких ситуациях создание устойчивого мира зависит не только от воссоздания законного правительства на национальном уровне, но также и от налаживания отношений между различными общинами и восстановления экономических и социальных границ на местном уровне.

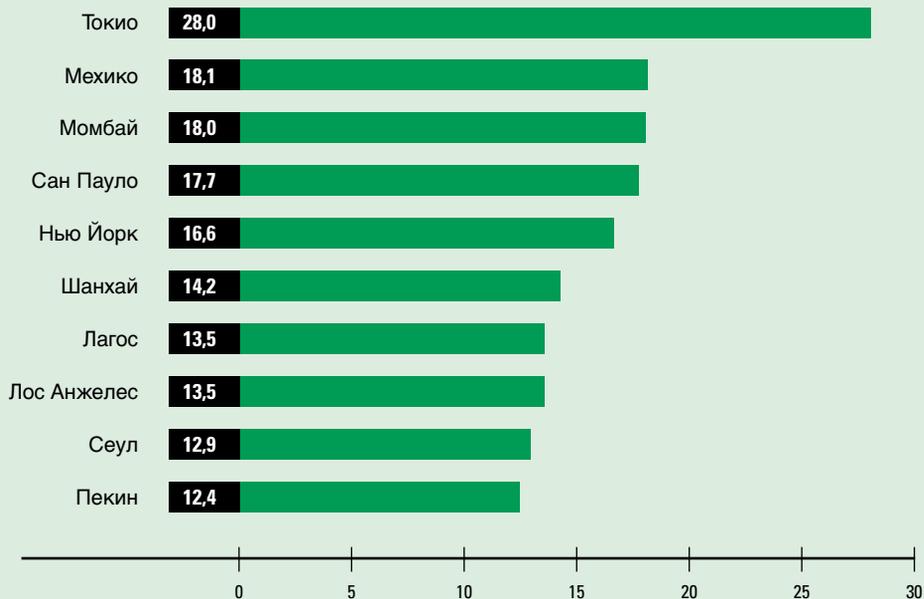
Больше чем когда-либо, города нуждаются в инновационных методах демократического управления для того, чтобы решать возникающие проблемы и использовать возможности сегодняшней городской среды.

Демократия на Местном Уровне отвечает на эту потребность, предлагая практический обзор основных концепций и методов для продвижения демократии на местном уровне. Руководство представляет идеи, варианты, ресурсы и методы для осуществления демократии на местном уровне в доступном и удобном для работы формате. Созданное группой из 20 ученых и практиков, руководство:

- Предлагает практические советы для разработки систем местного управления через децентрализацию, автономию, и установление связей с зарубежными партнерами;
- Подробно излагает принципы и процессы для городского управления при наличии различных культурно-социальных групп населения, а также предлагает методы для разрешения этнических конфликтов и установления социального мира и согласия.
- Освещает практические подходы для улучшения процесса выборов в местные органы власти и представительской демократии через избирательные правила, административную реформу и развитие политических партий;
- Обрисовывает варианты для расширения участия граждан и предлагает модели для разработки совместных процессов принятия решения; и
- Дает рекомендации международному сообществу для помощи в создании условий, способствующих улучшению местной демократии.

Самые густонаселенные города в мире

Прогноз на 2000 год (в миллионах)



Источник: *Мировые Перспективы Урбанизации: 1996 Исправленное издание, 1998.*
Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.

Руководство предназначено для чиновников от международного до местного уровня, местных властей, лидеров гражданского общества, членов национальных парламентов, официальных административных властей, граждан и средств массовой информации.

Структура

Руководство иллюстрирует различные альтернативы на примере рассмотрения многочисленных реальных ситуаций. Материал организован в доступной форме с использованием различных данных, графиков и "листок контроля"; разнообразные меню выделяют доступные альтернативы и их ожидаемые преимущества и недостатки; и глоссарий определяет ключевые концепции.

Содержание (основные вопросы)

ГЛАВА 1 КОНЦЕПЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

- Ключевые Концепции Местной Демократии
- Проблемы Местного Управления (включая социальное обеспечение, безработицу и социальный мир)
- Тенденции в Местном Управлении (такие как стратегические партнерства и децентрализация)
- Устойчивое Городское Развитие

ГЛАВА 2 РАЗРАБОТКА СИСТЕМ МЕСТНОЙ ДЕМОКРАТИИ: ТРИ ПРИМЕРА

- Основные Типы и Формы
- Критерии для Сравнения
- Децентрализация, Финансовые Вопросы, Связи с Зарубежными Партнерами

ГЛАВА 3 РАЗЛИЧИЯ И ДЕМОКРАТИЯ

- Этнические Споры и Конфликты
- Демократия как Средство Разрешения Конфликта
- Общественная Политика (и Лундские Руководящие принципы для развития демократии при сохранении различий)

ГЛАВА 4 УЛУЧШАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНУЮ ДЕМОКРАТИЮ

- Выборы на Местном Уровне: Ключевые вопросы
- Оценка Выборов на Местном Уровне (включая контрольную таблицу для определения чистоты данных выборов)
- Избирательные Системы (выбор избирательной системы и особые факторы, влияющие на местную демократию)
- Референдумы и Избирательные Инициативы (и их преимущества и недостатки)
- Политические Организации

ГЛАВА 5 УВЕЛИЧИВАЯ УЧАСТИЕ ГРАЖДАН

- Совместное Гражданское Участие
- Разработка Процесса Сотрудничества (как установить повестку дня, выбрать участников и разработать подходы)
- Краткий обзор Подходов к Участию (меню различных альтернатив, включая сбор информации, консультацию, принятие решения и разрешение споров)
- Возможные Проблемы при Совместном Принятии Решения
- Оценка Гражданского Участия
- "Виртуальное" Местное Управление (включая обзор возможностей использования Интернета для улучшения местного управления).

ГЛАВА 6 СОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОЙ ДЕМОКРАТИИ В ДВАДЦАТЬ ПЕРВОМ ВЕКЕ

- Краткий Обзор Сообщества Содействия Демократии
- Пристальное Внимание к Местному Управлению

Примеры и Сравнительные Эссе

Местное Управление, Децентрализация и Участие Граждан на Филиппинах
Просерпина Доминго Тапалес, Центр Местного и Регионального Управления, Университет Филиппин

Сан-Диего, Калифорния, США и Тихуана, Мексика: Сотрудничество и Демократия на Границе США и Мексики
Карлос Хуарез, Тихоокеанский Университет Гавайи.

Роль Общественной Политики: Белфаст, Иерусалим и Иоханнесбург
Скотт А. Болленс, Университет Калифорнии, Ирвин

Установление Мира в Этнически Разделенных Городах Боснии
Джулия Демичелис, городской планировщик, работающий в сфере установления мира в общинах.

Сельские Выборы: Эксперимент Китая в Сельском Самоуправлении
Минксин Пей, Фонд Карнеги для Мира во всем мире

Содействие Участию Женщин на Юге Африки
Джулия Баллингтон, Международный Институт Демократии и Содействия Выборам

Сотрудничество для Управления: Модели Финансовой Децентрализации
Арно Лоесснер, IULA Офис Исследований и Обучения, Университет штата Делавер

Международная Миграция и Города
Демитри Пападеметриоу, Фонд Карнеги для Мира во всем мире

Посетите веб-страницу МИДСВ (www.idea.int) для самых последних обновлений, а также для просмотра полного текста Руководства он-лайн. На веб-сайте находится постоянно действующий форум по местной демократии и проблемам городского управления.

Что такое Местное Управление?

Местный орган власти - это тот орган государственной власти, к которому граждане обращаются в первую очередь для решения своих срочных социальных проблем. Это также тот уровень демократии, на котором гражданин имеет наиболее эффективную возможность активно и напрямую участвовать в решениях, влияющих на жизнь всего общества.

Благодаря своему меньшему размеру и вниманию к местным проблемам, местное управление предлагает большие перспективы использования прямой демократии. Прямая демократия - это вовлечение граждан в обсуждение и решение практически всех вопросов, стоящих перед сообществом. При представительской демократии граждане выбирают среди кандидатов или политических партий тех, кто будет принимать решения для всего сообщества.

Сильная местная демократия – это основание для здоровой демократии национального уровня.

Некоторые концепции являются необходимыми для нашего понимания местного управления, включая следующие:

- Местное управление - это основа гражданства и общества.
- Демократия предполагает постоянное обсуждение - ясный диалог, дебаты и обсуждение для того, чтобы решить проблемы, которые возникают перед сообществом.
- Участие граждан позволяет им получать знания о делах и проблемах

сообщества, которые в противном случае решаются исключительно избранными должностными лицами.

- Демократия с участием граждан способствует улучшению отношений среди граждан, созданию сообщества, которое является самостоятельным и общественно-направленным.

Проблемы Местного Управления

Справляться с последствиями глобализации и урбанизации, осуществлять эффективное оказание услуг, поддерживать социальный мир и создавать возможности для всеобщей занятости – вот одни из основных проблем, с которыми сталкивается местная демократия.

Сегодня местные сообщества во всем мире сталкиваются с общими проблемами, среди которых:

- Оказание основных социальных услуг - таких как водоснабжение или транспорт - на устойчивом уровне,
- Урбанизация, или перемещение людей из сельских районов в города, и последующее воздействие на окружающую среду и на способность правительства решать все новые проблемы, на которое это перемещение влияет непосредственным образом;
- Здоровая экономика, или возможности для создания рабочих мест и процветания в условиях глобального рынка; и
- Создание социального мира во все более и более разнообразных социальных условиях, в которых несметное число этнических и религиозных групп должно сосуществовать рядом.

Проблемы стоящие перед мэрами / главами муниципалитетов во всем мире



Источник: Программа Развития ООН & IULA Офис Исследований и Обучения.

Задача, стоящая перед местным управлением - как примирить две тенденции: поддержать существование и развитие демократического местного органа власти, и управлять появлением гражданского общества автономных, самоорганизующихся ассоциаций, которые ограничивают власть государства и обеспечивают альтернативную основу как для политики, так и для оказания социальных услуг. **Профессор Герри Стокер, Университет Стратклайда** –
Из Руководства *Демократия на Местном Уровне*

Руководство исследует местную демократию в сегодняшних непростых условиях путем рассмотрения трех наиболее важных компонентов демократии в этой сфере:

- Разрешение Конфликта, или специально разработанные усилия и инициативы по предотвращению, управлению и разрешению конфликтов среди разнообразных групп населения в сегодняшних сложных городских условиях;
- Представление, осуществляемое через выборы, в которых участвуют кандидаты, подаются голоса, определяются победители, и выбираются избранные должностные лица; и
- Участие, в котором вовлечение гражданина в процесс принятия решений является более прямым, с активным вовлечением всех сегментов населения путем организации консультативных процессов.

Разрешение Конфликтов

Демократия – это набор норм и методов для разрешения конфликтов.

Одна из основных проблем, с которой столкнулась местная демократия - как управлять городами, которые становятся все более и более разнообразными в культурном, этническом и религиозном плане. Руководство рассматривает то, как демократические инструменты и процессы могут использоваться в системе разрешения конфликтов в обществе.

Особенно в послевоенных обществах, международная общественность поддерживает выборы в местные органы власти и установление демократии как существенные компоненты процесса перехода к мирной жизни. Например, в Косове и Восточном Тиморе Организация Объединенных Наций сосредотачивается на создании условий для местной демократии как необходимого первого политического шага в достижении задачи восстановления послевоенных обществ.

- **Использование запланированного участия в постконфликтном восстановлении и примирении по всем направлениям.**

Поддержать стремящихся к объединению лидеров гражданского общества, а не националистически ориентированных политических лидеров конфликта. Международные агентства и неправительственные организации, которые работают только через официальные правительственные (то есть политические) каналы, разрабатывая программы и осуществляя инвестиционные проекты, продолжают укреплять физическую

разобщенность и зависимое положение, созданные политиками во время войны. Организации, которые напрямую работают с общественными и профессиональными объединениями, определяя их цели и задачи, имеют возможность воссоединить разобщенные этнические группы. У них также есть возможность успешно работать с малочисленными этническими группами.

- **Предоставление полномочий лидерам объединений для разработки и принятия собственных решений.**

Единственный путь предотвратить возрождение конфликта – это поддержать местных и национальных лидеров в создании на твердой демократической основе таких новых норм и структур, которые отражают их культурные ценности и возможности. Придерживаясь этого принципа, более эффективной будет деятельность вне ведущих политических партий, через доступные формы сотрудничества в пределах сообщества.

- **Помощь целому сообществу в улучшении уровня жизни.**

Помощь исключительно этническим меньшинствам или беженцам усиливает напряженные отношения в отдельных регионах среди тех, кому пришлось отстаивать свое право на существование. Ключом к решению данной проблемы является создание таких условий жизни общества, где особое значение придается существованию в стабильной обстановке. Осуществление восстановительных мероприятий или помощь только одной этнической группе не является помощью обществу в целом; напротив, оно может разделить его.

- **Направление гуманитарной помощи по возможности по частным каналам, с расчетом на взаимосвязь источника этих средств, их распределение и использование.**

В результате предоставления инвестиций в небольших размерах успешно развивающемуся частному предпринимательству были созданы развитые межэтнические отношения и "независимые" источники власти, оказывающие влияние на постконфликтную политику в Боснии.

- **Снижение уровня коммерциализации и значения международных объединений на местном уровне.**

В отличие от восстановительных работ на первоначальной стадии, развитие общества на новом этапе и усилия, направленные на установление демократического строя, требуют различного вида рекламных и разъяснительных кампаний. При этом

особенно нежелательно повсеместно усиливающееся значение иностранных организаций, т. к. это не способствует достижению целей, стоящих перед общественностью, и тех задач, которые необходимо решить при участии общества.

- **Разработка проекта предоставления благотворительной/гуманитарной помощи и ряда координирующих принципов по ее распределению.**

Только в случае разработки сторонами последовательной стратегии по оказанию помощи в период постконфликтного восстановления возможно избежать беспорядков и возобновления конфликта среди жителей, служащих неправительственных организаций и должностных лиц на местном уровне, которые пытаются приспособиться к навязываемым им условиям.

Повышение роли выборов

Опыт показал..., что выборы в местные органы власти часто являются наиболее прямым и простым способом взаимодействия избирателя и избираемого должностного лица. Выполнение последним своих обязанностей определит, будет ли его кандидатура отвергнута, избрана или назначена на более высокий пост. Эта связь между избирателем и избираемым, равно как и ответственность избранных на местном уровне, имеет практическое значение для развития демократии на национальном уровне. К тому же, объединение избранных на местном уровне и зачастую более молодых должностных лиц может служить важным источником для следующего поколения политических деятелей на национальном уровне.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, октябрь 2000

Выборы в местные органы власти в 2000 году: краткая справка

На выборах в местные органы власти в **Боснии** в апреле 2000 года, избиратели вернули националистические партии к местной власти; Сербские и Хорватские националистические партии получили большинство голосов в тех районах, где они соответственно являлись этническим большинством. Однако в некоторых областях большинство голосов получила многонациональная оппозиционная партия. За выборами наблюдала Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Многие рассматривали результаты этих выборов как начало процесса примирения в разрушенной войной стране.

На выборах в местные органы власти в **Малави** в ноябре 2000 года избиратели впервые получили возможность избирать представителей нескольких партий. Было проведено выборы в 39 административных единицах, в результате которых было избрано 2000 должностных лиц. Новые структуры власти показывают, что органы местного самоуправления в Малави способны действовать на новой демократической основе.

В период восстановления после разрушительной войны в **Косово** выборы в местные органы власти были проведены в октябре 2000 года как первый шаг на пути образования нового внутреннего правительства после конфликта НАТО с Югославией в 1999 году. Под руководством Организации Объединенных Наций, но соблюдая при этом принципы суверенитета Сербского государства, выборами руководила ОБСЕ. Результаты оказались в пользу албанского лидера в Косове, Ибрахима Ругова, который теперь заявляет о своих полномочиях на переговорах с Сербией; Косовская Демократическая Лига Руговы набрала 60 процентов голосов и получила властные полномочия в большинстве муниципальных Советов. Многие аналитики расценили результаты голосования как стремление избирателей к стабильности и началу переговорного процесса.

В декабре 2000 года в **Южной Африке** состоялись первые выборы в местные органы власти - только что созданные муниципальные структуры, которые объединили изолированные до этого регионы. Африканский Национальный Конгресс (АНК) победил в большей части муниципалитетов (в 170 из 240). Важно отметить, что главная оппозиционная партия (Демократический Альянс) получила поддержку (завоевав 22 процента от общего числа голосов) и, таким образом, получила контроль в 18 муниципальных советах. Выборы проходили под тщательным наблюдением, так как существовало множество проблем, касающихся продолжающегося процесса демократизации Южной Африки после апартеида, таких как: доминирование АНК, создание жизнеспособных смешанных этнических оппозиционных партий, роль традиционных лидеров, важность оказания общественных услуг и, в конечном счете, настрой людей на установление демократического строя.

Всенародные выборы являются единственным способом придания легитимности действиям представителей в демократической политической системе.

Право голосовать и выбирать своих представителей является неотъемлемой частью демократии. Таким образом, местные выборы являются центральным элементом демократического управления, наиболее близкого к людям. На местных выборах граждане могут лично узнать кандидатов, высказать свое мнение по определенным проблемам и общаться непосредственно с избранным должностным лицом.

Выборы в местные органы власти стали особенно важными в странах, которые переживают или пережили переход от авторитарной формы правления к более открытым политическим системам, т.к. эти выборы происходят на фоне крупных политических реформ. Без системы выборов в местные органы власти переход к демократии считается неполным или незавершенным.

Выборы на местном уровне имеют ряд отличительных способностей в сравнении с национальными выборами: они являются как индикатором политического курса на национальном уровне, так и первым шагом на пути к процессу демократизации страны, а также предоставляют возможность определить, что же действительно важно для избирателей.

Оценка выборов в местные органы власти.

Критерий оценки эффективности выборов на местном уровне заключается в проверке того, обсуждались ли наиболее важные проблемы граждан и насколько успешно они впоследствии решаются.

Проверка легитимности и честности проведенных выборов осуществляется при анализе ответов на следующие вопросы:

- *Волеизъявление народа.* Показывают ли выборы в местные органы власти, что выражена воля народа, и правящая власть признана законной?
- *Возможность изменения расстановки сил.* Дают ли выборы возможность изменений расстановки сил в случае победы политических коалиций и имеет ли оппозиционная партия реальный шанс на победу?
- *Установление доверия.* Укрепляют ли выборы доверие к политической системе, а именно, проводят ли лидеры политику, направленную на достижение всеобщего блага?
- *Осознанный выбор.* Дают ли выборы избирателям и кандидатам возможность совершенно точно выделить ряд общих проблем и определить пути и средства их решения?
- *Преимущества в предвыборной борьбе.* Поставлены ли различные кандидаты и партии в одинаковые условия при проведении выборов? А именно, имеет ли какой-нибудь кандидат определенные преимущества?

- **Участие избирателей.** Насколько важна явка избирателей для легитимности результатов выборов и для того, чтобы избранные должностные лица получили возможность формулировать и осуществлять определенное направление политической деятельности?
- **Мандат.** Является ли первичной целью выборов порождение соперничества среди партий и кандидатов, в результате которого победитель получает всю полноту власти, или же выборы проводятся таким образом, что избираются представители различных групп электората, которые в последующем разрешают спорные вопросы путем переговоров.

Возможность проведения выборов в сельской местности [для развития демократических процессов] должна быть определена исходя из политической действительности в Китае. Выборы в сельской местности представляют собой не более чем маленький и пробный шаг на пути к демократизации. Продвижение этого процесса вперед было медленным и нестабильным. Однако, по всей видимости, этот эксперимент начал процесс вовлечения в политику почти 80 процентов населения Китая и, если и в дальнейшем на его пути не будет препятствий, то он мог бы стать первым и долгожданным шагом Китая к демократии. Минкси Пей, Фонд Карнеги для Мира во всем мире – Из Руководства

Референдумы

Референдумы могут давать избирателям право непосредственного участия в решении важных политических вопросов, но при этом следует иметь в виду и их определенные недостатки.

На государственном и местном уровне референдумы все чаще используются для улаживания и разрешения спорных вопросов, возникающих в обществе. Для многих важность референдумов заключается в том, что они предоставляют избирателям право голоса в решении важных политических вопросов. Другие высказывают сомнение относительно достаточной степени информированности общества по некоторым политическим проблемам и всегда ли оно может сделать правильный выбор. В данном Руководстве

рассматриваются факторы, которые необходимо принимать во внимание при решении вопроса о целесообразности проведения референдума; а также преимущества и недостатки такого подхода.

Преимущества

- четкое и ясное разрешение общественных разногласий;
- доступный для понимания механизм участия граждан и непосредственного принятия решений;
- возможность включения в избирательный бюллетень определенных вопросов по инициативе граждан;
- ясный и однозначный показатель народного волеизъявления и степени поддержки или числа сторонников оппозиции среди избирателей; и,
- возможность разъяснить обществу наиболее важные проблемы.

Недостатки

- это или причисление к коалициям, имеющим минимальные шансы на победу, или действие по правилам большинства. В спорных вопросах это может привести к политике, основанной на принципе "победителю достается все", которая будет лишь способствовать продолжению конфликта, а не его разрешению.
- постановка вопроса может быть такой, что скорее введет в заблуждение или запутает проблему, чем разъяснит ее.
- это может стать голосованием по вопросу легитимности официальной власти вместо обсуждения каких-либо текущих проблем;
- некоторые вопросы требуют обдумывания и поиска компромисса вместо окончательных "да" или "нет";
- решение некоторых проблем требует специальных знаний и определенной степени информированности, которые могут быть недостаточно доступны для граждан в силу сложности поднимаемых проблем;
- иногда личные интересы большинства избирателей реально не отражают интересы общества в целом - например, по отношению к вопросу о снижении налогов - что подрывает финансирование образования и школ.

Решение, кто будет принимать участие в процессе принятия решений - одна из наиболее серьезных проблем в планировании таких процессов; также важны урегулирование повестки дня, постановка целей и оценка результатов.

Повышение степени участия

Вовлечение граждан в процесс принятия решений на местном уровне способствует улучшению информированности и увеличивает ответственность, предоставляет возможность высказать свое мнение тем, на кого в первую очередь и направлена общественная политика.

Зачастую общество сталкивается с проблемами комплексного характера, разрешение которых затрагивает интересы многих сторон и поэтому проведения голосования недостаточно. Увеличение степени участия граждан в процессах принятия решений может способствовать развитию демократических взглядов у избирателей посредством установления доверительных и конфиденциальных отношений, разрешения и управления конфликтами не только посредством выборов.

Вовлечение гражданского общества в политику может быть осуществлено стратегиями и методами, направленными на создание возможностей для граждан непосредственно принимать участие в выработке и проведении общественной политики. При прямом участии граждан устанавливаются доверительные отношения со стороны общественности, и граждане проявляют озабоченность благосостоянием остальной части общества; в итоге образуется "социальный капитал", необходимый для развития интересов сторон, для достижения компромисса между ними, достигая при этом важные общественные цели.

Проектирование Успешных Совместных Процессов

- **Участие всех заинтересованных сторон.** Прилагаемые усилия должны охватывать весь круг интересов общества и собрать воедино множество различных людей для установления интерактивного диалога.
- **Определение обоюдных интересов.** Процессы участия должны выявлять и устранять разногласия, находить решения, учитывающие общие интересы общества.
- **Установление доверия.** Участие в совместных проектах должно быть основано на улучшении отношений внутри группы, установлении доверия, и сохранении самобытности отдельных общин.
- **Полное вовлечение в процесс.** Участники должны быть полностью вовлечены в процесс и участвовать в нем, несмотря на сложность переговоров, обсуждение чувствительных вопросов, возникновение тупиковых и даже критических ситуаций.
- **Концентрация на проблеме.** Текущий вопрос должен оставаться самым важным в процессе обсуждения, особенно при обозначении проблемы, определении множества вариантов, разработке стратегии и выработке решения, которое может быть осуществлено на основе взаимодействия.
- **Творческий подход.** Лучше всего, если новый подход будет выработан в процессе обсуждения. Если это невозможно, то постановку вопроса следует изменить, но не унифицировать.
- **Равноправное участие.** Официальные власти могут участвовать в процессе обсуждения и принятия решений на принципе равного партнерства.
- **Осуществление проекта снизу при координации сверху.** Представители сообществ, чьи интересы в наибольшей степени затрагивает текущая проблема, должны быть движущей силой процесса. В тоже время местные власти должны быть ответственными за координацию процесса и его управлением.
- **Внешняя подотчетность и внутренняя гибкость.** Процессы вовлечения граждан должны быть подотчетны и прозрачны, при этом должна быть определенная свобода на переговорах и при принятии решений.
- **Не следует забывать практические вопросы** наличия ресурсов, персонала, возможностей различных организаций, а также способности сторон к проведению переговоров.
- **Следует иметь в виду связь с электоратом.** Выборная демократия и демократия, достигаемая через прямое участие граждан могут дополнять друг друга, но могут и противоречить друг другу. Успешное планирование и осуществление проектов должно принимать во внимание политическую деятельность местных партий.

Консультативные Процессы

Существует много форм и возможностей участия граждан в местном самоуправлении, включая сбор информации, консультации, принятие решений, обсуждение решения и т.д. Руководство приводит примеры успешного воплощения таких методик, как, например, использование опросов общественного мнения в г. Джихлаве, Чехия для определения роли средств массовой информации (СМИ) в увеличении заинтересованности и участия граждан в делах местного самоуправления, а также эффективность использования консультативных механизмов, которые способствовали укреплению связей между агентством помощи и рыночными торговцами в г. Кампала, Уганда.

- *Сбор информации и ее распространение.* Такие процессы включают опросы общественного мнения, общественные встречи, форумы, исследования. Такие подходы дают информацию, необходимую для принятия решения; с другой стороны, информация может обострить разногласия по некоторым вопросам.
- *Консультации.* Такой подход требует подходящей структуры и плана консультаций с заинтересованными группами граждан по интересующих их вопросам, таким как программы гражданского самоуправления, общественные слушания и гражданские советы. Преимущества такого подхода состоят в том, что могут быть выслушаны все точки зрения, и прежде изолированные группы населения могут ощутить свою вовлеченность в общий процесс. Недостатки же заключаются в том, что некоторые особенно затянувшиеся процессы могут превратиться в пустые безрезультатные разговоры.
- *Принятие решений.* В процессе принятия решений власти рассматривают окончательное решение текущего вопроса вместе с другими участниками за круглым столом, т.к. оно не может быть принято только должностными лицами на региональном или государственном уровне (в идеальном варианте). Такой подход предусматривает наличие рабочей группы по разрешению проблем. Преимущество такого процесса состоит в том, что участники осознают свою вовлеченность в принятие и осуществление решений; недостаток-же состоит в том, что часто достичь соглашения бывает достаточно сложно.
- *Разрешение общественных споров.* Сюда входят методы для предотвращения, разрешения и урегулирования общественных споров путем переговоров, посредничества или арбитража. Соответствующие программы, направленные на разрешение общественных споров при использовании общественной поддержки могут помочь разрешить межгрупповые конфликты. С другой стороны, иногда даже идеально смоделированная система разрешения общественных споров не может устоять перед интенсивным давлением конфликта среди различных групп в городской среде.

Модель Проекта.

В Руководстве рассматривается модель проекта, согласно которой практикующие специалисты как во властных структурах, так и в неправительственном секторе имеют возможность выявить наиболее эффективные формы практического участия граждан на различных стадиях политического процесса. В сущности, моделью проекта является вопросник, который позволяет читателю дать собственную оценку возникающим проблемам и выбрать их наиболее эффективное решение.

Важно понимать, что хотя метод совместного участия предлагает ряд преимуществ в решении общественных проблем и создании "общественного капитала", в то же время он не лишен определенных рисков и недостатков.

Осуществление политики на совместной основе может быть утопическим занятием. При высокой степени недоверия или же если текущая проблема слишком сложна для разрешения, то методы вовлечения граждан не будут панацеей. Для некоторых они слишком трудны в использовании и внедрении. Препятствиями к активному участию граждан могут являться: отсутствие заинтересованности со стороны органов власти, нежелание должностных лиц делиться полномочиями; недостаточный вклад в развитие возможностей местного сообщества, и недоверие между центральным правительством и регионами. Некоторые выражают беспокойство, что слишком большая степень вовлеченности может быть

нефункциональной, что может помешать эффективному проведению политики. Кроме того, во многих сообществах рядовые граждане могут цинично или безразлично относиться к политике или вообще не участвовать в ее проведении.

Развитие демократии на местном уровне посредством глобальной сети Интернет.

"Виртуальная" демократия на местном уровне дает возможность информировать граждан о проблемах сообщества, более эффективно проводить работу, способствуя участию граждан в процессе принятия решений.

Города во всем мире начинают использовать технологию, предлагаемую Интернетом для развития демократических принципов на местном уровне. Применяя эту новую форму общения между гражданами и правительством, города могут пользоваться Интернетом для того, чтобы:

- способствовать диалогу внутри сообщества, например, путем проведения городских собраний через Интернет в режиме "он-лайн";
- проводить опросы общественности через Интернет;
- сделать доступным для граждан календарь важных общественных событий;
- проводить различные голосования и референдумы в режиме "он-лайн";

- обсуждать вопросы политики и различных программ, а также информировать граждан об общественных услугах.
- подводить итоги обсуждения и решения текущих вопросов на городском совете.
- организовывать местные ассоциации;
- размещать информацию о различных кампаниях и выборах.
- осуществлять связи с другими муниципалитетами.
- поддерживать различные инициативы граждан;
- размещать информацию о городе для стимулирования и поддержки туризма или торговли.

Развитие местной демократии

Один из наиболее важных уроков, которые можно извлечь из опыта распространения принципов демократии состоит в том, что люди на местах должны все в большей степени включаться в сеть глобальной общественной политики с тем, чтобы помощь, направленная на поддержку демократии извне, стала более эффективной.

Установление близких связей на основе сотрудничества и равноправия среди местных и международных деятелей в сфере развития демократии имеет решающее значение. Без таких отношений усилия по поддержке и развитию демократии могут быть восприняты как внешнее вмешательство в политику страны. В тоже время, при отсутствии поддержки международного сообщества многие местные неправительственные организации могут подвергнуться давлению со стороны официальных властей.

Для успешного осуществления программы поддержки и построения демократии необходимо объединить усилия как центрального правительства и местных властей, так и граждан на местах. Таким образом, развитие демократии во всем мире зависит от ее прогресса на местном уровне, которое, в свою очередь, включает в себя интеграцию демократических принципов в повседневную жизнь и деятельность обычных граждан. За последние 20 лет, и особенно в прошлом десятилетии, глобальная общественная политическая

сеть быстро развивалась, распространяя принципы демократии на местном уровне во всем мире. Она была сформирована во многом благодаря беспрецедентной волне демократизации в конце 1980-х и 1990-х годов.

Общественная политическая сеть, направленная на поддержку развития демократии, включает правительства

различных государств и их агентств развития, международные организации, международные финансовые учреждения, благотворительные фонды, неправительственные организации с глобальными программами, а также неправительственные организации, учитывающие специфику отдельных регионов и стран, и филантропические организации.

Задачи развития демократии

Распространение идей демократии

- Продвижение новых глобальных норм
- Содействие в конкретных случаях

Финансовая поддержка

- Обеспечение финансовой поддержкой неправительственных организаций
- Образование и обучение
- Развитие возможностей
- Образование гражданского общества
- Обучение в рамках правительственной реформы или инновационных методик

Консультации и информационная поддержка

- Распространение инновационных методов, обмен информацией и проведение консультаций

Проведение выборов и наблюдение за выборами

- Проведение выборов

Эффективное управление как новыми, так и старыми городами в мире урбанизации имеет важное значение для развития института прав человека и международной безопасности. Внедрение инновационных методов в развитие демократии на местном уровне - это глобальный вызов.

