

Ориентированный на сообщества способ управления на местном уровне

Райво Кюйт

Ориентированный на сообщества способ управления как модель – это способ обеспечения благополучия людей в условиях негативных проблем и кризисных ситуаций путем взаимного сотрудничества между местными самоуправлениями, сообществами и другими участниками.

Под ориентированным на сообщество подходом как способом управления понимают **систематическое и постоянное сетевое вовлечение** лиц (юридических и физических), расположенных на территории местного самоуправления: вовлечение как в форме информирования, консультаций, совместных обсуждений, так и в форме совместного принятия решений, то есть совместного творчества. Форма вовлечения зависит от конкретного случая и цели. Важно с самого начала информировать вовлеченных лиц о том, в какой форме они в конкретном случае вовлекаются, чтобы избежать разочарований, когда участники были настроены на совместное творчество, а вовлекающая сторона имела в виду консультацию.

Ориентированный на сообщества подход является стратегической целью смежного плана развития Эстонии и плана развития внутренней безопасности. Ориентированный на сообщества подход как модель носит характер как вертикального, так и горизонтального управления, на уровне как центральной, так и местной власти, охватывая все сферы.

Для того чтобы внедрить модель на уровне центральной власти, разные министерства должны вместе планировать свою работу. Для этого есть все необходимое: программы развития, методика их составления, в соответствии с которой их следует составлять сообщая и по сферам. Средствами совместной работы являются, например, правительственные комиссии и руководящие комиссии программ развития, объединяющие разные сферы и создающие необходимые предпосылки для более целостного подхода к развитию. Например:

- Под эгидой МВД в 2020 году была создана объединяющая разные сферы концепция превентивной деятельности (<https://www.siseministeerium.ee/media/692/download>).
- Министры (министр юстиции, министр образования и науки, министр культуры, министр финансов, министр социальной защиты, министр здоровья и труда и министр внутренних дел), в сферу управления которых входит превентивная деятельность, в 2021 году договорились о принципах, которые станут ориентирами для дальнейшего сотрудничества и совместной деятельности (<https://www.siseministeerium.ee/media/691/download>). Для реализации этих принципов будет создан совет по превентивной деятельности путем объединения трех правительственных комиссий – совета по защите детей, совета по профилактике виновных деяний и правительственной комиссии по профилактике наркомании. Это говорит о движении в сторону консолидации и более комплексного преодоления трудностей.
- Важным компонентом применения ориентированного на сообщества подхода в уезде являются союзы, объединяющие местные самоуправления. Для применения модели образованы советы по безопасности или советы по благополучию

<https://www.siseministeerium.ee/ministeerium-ja-kontaktid/kaasamine-osaamine/turvaliste-kogukondade-estli>). При формировании советов по безопасности учитывалось, что в будущем, применяя ориентированный на сообщество подход, они будут гораздо шире действовать в уезде и что в них станет рассматриваться благополучие людей в целом через разные сферы жизни. Развитие в этом направлении во многих уездах уже происходит, и советы по безопасности превратились в советы по благополучию.

- Поначалу советы по безопасности образовывались при уездных управах, но в 2018 году уездные управы были упразднены (<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017001>) и их роль в улучшении безопасности/благополучия взяли на себя уездные организации развития (MARO).

Учитывая эффект от упразднения уездных управ и желание, чтобы советы по безопасности или советы по благополучию более явно вступили в свои полномочия, в ходе реформы были внесены поправки в Закон о здоровье населения (<https://www.riigiteataja.ee/akt/104012021013>), вследствие чего изменились совместно исполняемые обязанности органов местного самоуправления, которыми, согласно статье 10, являются:

- 1) формирование жизненной среды, поддерживающей здоровье, благополучие и безопасность жителей;
- 2) составление профиля здоровья и благополучия уезда или региона и учет содержащейся в нем информации при составлении уездной или региональной стратегии развития;
- 3) реализация мероприятий по поддержке здоровья населения и оказание услуг по поддержке здоровья в уезде или регионе как минимум для управления приоритетными факторами, влияющими на здоровье, отраженными в профиле здоровья и благополучия;
- 4) поддержка на уездном или региональном уровне государственной деятельности, связанной со здоровьем населения;
- 5) создание сетей, необходимых для управления здоровьем населения и тесно связанными с ним сферами на уездном или региональном уровне, а также организация их работы.

Целью последнего пункта является создание сетей как на уездном, так и на региональном уровне. В уезде для такой сети подходит уже созданный совет по безопасности или совет по благополучию, который при необходимости можно развивать дальше. Уже созданные советы по безопасности или советы по благополучию могут способствовать выполнению общих с местными самоуправлениями задач, в том числе составлению профиля здоровья и благополучия – как методически, так и путем применения созданной собственными силами сети и приобретенных навыков и опыта вовлечения, а также заботиться о том, чтобы профили были составлены и нашли применение.

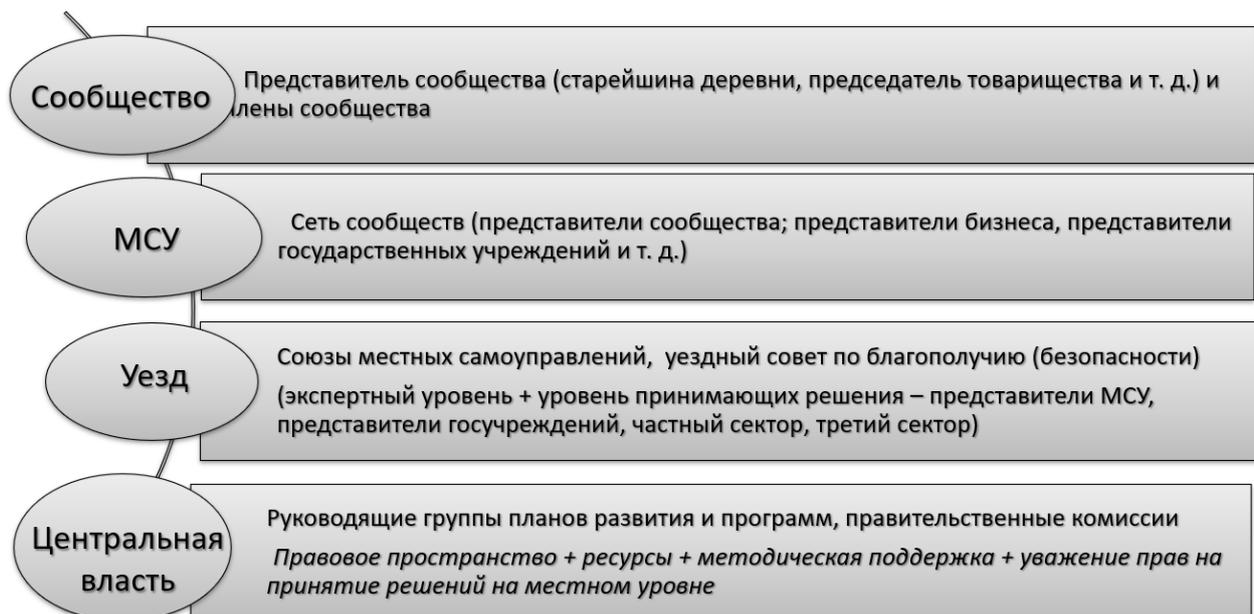
В отношении профилей благополучия и здоровья статьей 1 Закона о здоровье населения установлены минимальные требования к их содержанию и составлению. В соответствии с этим в документе по минимуму должны отражаться общие данные жителей административной единицы или региона и должен быть представлен обзор состояния здоровья и благополучия населения административной единицы или региона, а также факторов, влияющих на здоровье. Там же хранится анализ этих данных и сводка по приоритетным показателям здоровья и благополучия в административной единице или регионе и основных факторов, влияющих на здоровье. Составитель профиля здоровья и благополучия должен обновлять его каждые четыре года. Больше информации о профиле здоровья и благополучия и связанной с ним методике можно найти на веб-сайте, посвященном вопросам здоровья (<https://www.terviseinfo.ee/et/tervise-edendamine/tervise-edendamine-paikkonnas/seadusandlus-ja-strateegiad>).

Уездные советы и сети по безопасности или благополучию делают доброе дело и помогают внедрению общинного подхода и развитию сотрудничества с местными самоуправлениями. Был подготовлен сборник лучших практик уездных советов по безопасности (<https://www.siseministeerium.ee/media/2306/download>), позволяющий учиться у соседей и делиться знаниями о зарекомендовавших себя мероприятиях.

От уездного уровня применение модели ориентированного на сообщества подхода должно переходить на местный уровень, фокусируясь на системном сотрудничестве местных органов власти и сообщества.

Именно с этой целью ниже и будет рассмотрена модель ориентированного на сообщества подхода на уровне местных органов власти и на уровне широких масс, то есть сообществ. Я опишу суть модели и ее разные компоненты, чтобы как отдельные лица, так и сообщества и органы местных самоуправлений могли использовать ее в качестве пособия при построении своей уникальной модели, учитывающей местные особенности, и ее претворении в жизнь.

Уровни ориентированного на сообщества подхода



Какие возможности дает ориентированный на сообщества подход?

Применение ориентированного на сообщества подхода в качестве способа управления:

- повышает общественную (общинную) сплоченность широких масс и уважение друг к другу;
- способствует развитию культуры сотрудничества между людьми и между людьми и различными учреждениями, а также развитию форм вовлечения (от информирования до совместного созидания);
- повышает осведомленность общества о функционировании различных сфер жизни, их возможностях, проблемах, а также о существующих в них рисках;
- повышает осведомленность людей о ситуации и опасностях, учит избегать опасностей и справляться с ними;
- повышает общее чувство безопасности и уверенности (мы справимся) и сопротивляемость;
- повышает доверие между государством (центральная и местная власть) и людьми через присутствие и сотрудничество различных ведомств;
- создает общую картину ресурсов и осведомленность о возможностях решения конкретных проблем;
- позволяет более целесообразно и эффективно использовать имеющиеся в распоряжении разных участников ресурсы на решение местных проблем (здесь и сейчас).

Применение модели повышает доверие как между людьми, так и между ведомствами, легитимность ведомств и одновременно с этим чувство безопасности и благополучие людей. Такой подход, при котором одно ведомство или один чиновник решает проблему или формирует окружающую нас жизненную среду, устарел, он слишком примитивен и обычно перемещает проблему с одного места на другое. В современном мире мы должны уметь видеть необходимость в развитии, вызовы и проблемы комплексно, точно так же их рассматривать и решать. Исходя из этого, благополучие людей и чувство безопасности не может обеспечивать только центральная власть. Не может этого делать и местное самоуправление в одиночку. Это не может быть и происходить откуда-то издалека и являться безличным. Напротив, это должно быть персональным и происходить как совместная скоординированная деятельность местных жителей, сообществ, самоуправлений, частного сектора и государственных учреждений. Заинтересованные стороны должны в этом участвовать. С точки зрения человека ожидание или требование услуги от местного самоуправления или государственного департамента тоже не является единственным решением. Собственный вклад в свое благополучие и улучшение окружающей нас среды не менее важен. Понятно, что и здесь каждая сторона должна оставаться в рамках своих обязанностей и выполнять обязанности, возложенные на нее законом. Однако следует искать и находить возможности для того, чтобы в рамках своих обязанностей решать и общие проблемы.

Одним из важных столпов модели является честная и прозрачная коммуникация. Все стороны должны понимать, каковы фактические ресурсы и возможности для решения проблем на местах. Часто проблемы и недоразумения с сотрудничеством возникают из-за

того, что кто-то приписывает кому-то большие возможности, которых в действительности нет. Таким образом, по незнанию стороны просто многого ожидают друг от друга. Однако в действительности не все ведомства, учитывая их ресурсы и возможности, могут на месте в определенном объеме или быстро ответить на конкретные ожидания. Такая ситуация приводит к недовольству и недоверию к государству в целом или к какому-либо ведомству или местному самоуправлению в частности. Предотвращение последствий многих проблем зависит не столько от деятельности соответствующих ведомств, сколько от поведения и возможностей самих людей, а также от чувства страха, которое возникает прежде всего от недостаточной осведомленности и усугубляется перед неизвестностью. Модель позволяет, комбинируя между собой ресурсы и возможности, достигать лучшего возможного результата.

Как должна действовать модель ориентированного на сообщества подхода?

Самым важным элементом является регулярность и систематичность вовлечения местного самоуправления. Люди должны знать заранее, что каждый год в определенный период они будут вовлечены. Так люди и сообщества могут подготовиться в подобном сотрудничестве. Недостаточно и обсуждения только регионального плана развития. Сотрудничество должно происходить регулярно, причем как в разных группах и учреждениях, так и между ними. Местное самоуправление должно создать соответствующую форму для такого регулярного сотрудничества. **Подходящей формой могло бы стать образование совета по благополучию.** Совет по благополучию не означает, что люди всегда должны физически собираться в формате круглого стола. Можно пользоваться и современными возможностями, которые предлагает интернет. Это не означает также возникновения новых собраний наряду с уже существующими. При необходимости можно использовать уже функционирующие собрания, если их деятельность соответствует элементам и целям модели, ориентированной на сообщества.

Важным этапом модели является выяснение проблем, мешающих благополучию людей. Необходимую для этого методику следует определить и совместно использовать по инициативе местного самоуправления. Местное самоуправление предлагает сторонам нужную форму (например, форма, основанная на профиле здоровья и благополучия), по которой вовлекаемые стороны самостоятельно выясняют свои интересы и ожидания. Каждое сообщество обсуждает со своими членами вопросы жизненной среды и благополучия, выясняя, какие проблемы в наибольшей степени беспокоят членов этого сообщества, поэтому они хотят именно их поднять в совете по благополучию и найти им решение. Опираясь на свой опыт и анализируя условия, государственные учреждения со своей стороны выясняют проблемы данного региона в собственной сфере управления. Это же делает местное самоуправление, рассматривая свою территорию как единое целое. Как самоуправление, так и госучреждения берут за основу всю официальную информацию, статистику и опыт.

Местное самоуправление объединяет полученные результаты, систематизирует и подготавливает материалы, чтобы встретиться с советом по благополучию. На следующем этапе представители вовлеченных сторон собираются в совете по благополучию, где приводят и обосновывают свои ожидания и выводы. За выяснением и согласованием круга проблем следует их тщательный анализ. В модели ориентированного на сообщества подхода основной акцент делается на продуманной превентивной деятельности. Это

означает, что нужно предотвращать, исключать, предупреждать нежелательные последствия, вместо того чтобы заниматься этими последствиями. Здесь упор делается на методичное выяснение первопричин проблем, их понимание и устранение. **Важно определить, как и кто из вовлеченных сторон, учитывая местные условия и ресурсы, может устранить причины возникновения проблемы или смягчить последствия.** Они должны быть выделены в анализе, поскольку на его основе можно построить и согласовать совместный план действий.

С одной стороны, это требует отдачи, а с другой стороны – экспертизы. Главную роль на этой фазе анализа должны исполнять соответствующие эксперты, хорошо разбирающиеся в специфике решаемой проблемы. То есть это соответствующие государственные учреждения и эксперты местных самоуправлений. Используя теоретические модели и учитывая местные условия, они должны описывать решаемую проблему таким способом, который выделяет и позволяет сторонам понять обстоятельства проблемы и способы и возможности ее решения.

Ориентированный на сообщества подход

1. Выяснение проблем, мешающих благополучию людей в разных группах, и расстановка приоритетов:
 - Уровень сообщества – члены сообщества между собой
 - Уровень сферы – каждое учреждение центральной власти исходя из опыта в собственной сфере
 - Местное самоуправление – с точки зрения местного самоуправления как единого целого
 2. В совете по благополучию:
 - анализ проблем, описанных участниками
 - расстановка приоритетов, выделение наиболее важных
 - составление профиля здоровья и благополучия
 - составление единой программы действий
-
1. Совместная реализация плана действий, каждый выполняет свою роль и имеет свои возможности (с имеющимися ресурсами)
 2. Оценка выполнения плана деятельности, при необходимости реагирование



Вся информация собирается, например, в профиле здоровья и благополучия, требование составления которого вытекает из Закона о здоровье населения. После того как проблемы будут проанализированы, на следующем этапе необходимо продумать, что с ними делать. Какими ресурсами и возможностями для их решения располагают на месте.

После того как обсуждения будут проведены и стороны договорятся, какой проблемой, когда, как и кто (разные стороны) будет заниматься, нужно составить подробный план действий. Детализация планов может отличаться в зависимости от проблемы, но важно, чтобы совет по благополучию все же мог их отслеживать. Частота мониторинга тоже должна быть согласована и зафиксирована.

Кто должен быть представлен в совете по благополучию на местном уровне?

- Местное самоуправление.

- Представители региональных сообществ.
- Представители некоммерческих объединений (MTÜ) гражданского общества и других важных заинтересованных групп, в том числе церквей и приходов.
- Представители частного бизнеса (разных предприятий).
- Представители центральной власти. Непосредственно через представителей министерств или, если у них есть местные учреждения, то представители этих правительственных учреждений через своих экспертов на местах. В качестве примера можно привести полицию через ее префектуры и полицейские участки.

Какую роль должно играть местное самоуправление в совете по благополучию и в модели?

- Выполнение роли председателя.
- Применяет модель ориентированного на сообщества подхода – систематическое сотрудничество и вовлечение.
- Вместе с населением определяет свои региональные сообщества и систематически вовлекает их в работу.
- Образует сеть регионов, то есть создает партнеров, вовлекая совет по благополучию на уровне местного самоуправления как платформу (планирование и реализация), и обеспечивает ее функционирование.
- Участвует со своей экспертизой в деятельности совета по благополучию.

Совет по благополучию как платформа и форма работы



На рисунке изображены некоторые сферы благополучия, проблемы в которых могут пошатнуть благополучие местных жителей. Этот перечень сфер является примерным и отнюдь не исчерпывающим. Реальный список сфер и проблем становится ясен, когда их систематически и последовательно из года в год выявляют и решают. В качестве примера можно привести современную сферу защиты населения, которой необходимо систематически заниматься.

Какие предпосылки нужно создать для применения ориентированного на сообщества подхода на местном уровне?

Для внедрения ориентированного на сообщества подхода на уровне широких масс необходимо:

- Каждое местное самоуправление, взаимодействуя со своим населением, должно определить региональные сообщества.
- Региональные сообщества нужно мотивировать, чтобы они приводили в действие свою внутреннюю демократию.
- Каждое региональное сообщество должно выбрать себе представителя, который будет в общих интересах своего сообщества представлять его в отношениях с другими сообществами и местным самоуправлением, то есть входить в совет по благополучию.
- Сообщества необходимо мотивировать на сотрудничество на уровне широких масс для определения и представления общих интересов и обеспечения собственного благополучия.
- Местное самоуправление должно образовать совет по благополучию как платформу для сотрудничества, и в него должны входить представители региональных сообществ, а также представители поставщиков публичных услуг, представители частного бизнеса и гражданского общества.
- Местное самоуправление определяет трудовой распорядок совета по благополучию, систематически и регулярно организует его работу, вовлекая в нее выбранных представителей сообществ. Такая деятельность должна стать систематической и в хорошем смысле рутинной.

Как в модели ориентированного на сообщества подхода определяется сообщество?

Существует множество всевозможных сообществ, и с точки зрения гражданского общества все они очень важны. В большинстве случаев сообщества возникают на основе интересов. Центральное место в применении ориентированного на сообщества подхода занимает действующая ради общей цели, объединенная местонахождением группа людей, сообщество соседей, которое располагается и действует на территории одного самоуправления и испытывает определенное чувство единства с этим районом. Выделим все важные признаки: сообщество располагается на одной территории, между собой они образуют соседское сообщество, их общий интерес заключается в благополучии этого района как физической среды. Благополучие здесь имеет более широкий смысл, и оно очень зависит от ожиданий участников сообщества, а также от географического положения и других особенностей этого района, например от природных условий региона и от того, идет ли речь о городе или сельской местности. Есть ли в регионе водоемы, горы, леса или поля? Какие предприятия там действуют? Является ли этот регион туристическим, промышленным и т. д. В качестве примера можно привести деревню в сельской местности как одно сообщество. Однако при определенных условиях и несколько деревень могут образовать одно сообщество. В городах ситуация немного другая, поскольку численность населения значительно больше.

Сообщества невозможно и нельзя определять с позиции силы. Это творческая деятельность, которая должна проходить в сотрудничестве с сообществами и местным

самоуправлением. В результате этого необходимо прийти к выводу, сколько таких соседских сообществ имеется на территории того или иного самоуправления. С точки зрения ориентированного на сообщества подхода неважно, действуют ли эти сообщества в форме юридического лица или нет. Требование юридической формы может возникнуть в том случае, если какая-то из сторон захочет заключить с этим сообществом договоры или разделить финансы. Подходящей юридической формой в таком случае является некоммерческое объединение (MTÜ). К примеру, во многих местах в Эстонии существуют различные общества (сельские общества и т. п.), которые уже сейчас представляют определенные регионы. Если такие общества имеются и население акцептирует их как своих представителей, то первый шаг уже сделан, и новые общества образовывать не нужно.

Какую роль должно играть соседское сообщество и его представители?

Сообщество, учитывая свои ресурсы, должно само проигрывать разные опасные ситуации и решать, как лучше всего им противостоять. Будь то стихийные бедствия или опасности, обусловленные человеческой деятельностью. Все мы являемся участниками этого процесса. У каждого из нас есть для этого возможности, и каждый играет более значительную или менее значительную роль. При помощи модели ориентированного на сообщества подхода для людей создается возможность участия, повышается осведомленность людей, им помогают разобраться в сути проблем и оценить собственные возможности для их предотвращения. С другой стороны, роль сообщества заключается в том, чтобы продумать и решить между собой, что больше всего нарушает благополучие этого сообщества. Эти проблемы могут быть связаны с очень разными сферами жизни, начиная, например, от безработицы, оттока населения, школьной системы и заканчивая общественным порядком и несчастными случаями. Важно описать все это вместе с другими членами сообщества и через своего представителя донести до совета по благополучию местного самоуправления.

От представителей сообществ здесь ожидается активное участие, вовлечение и предложение решений с учетом возможностей своего сообщества, а также передача соответствующей информации и повышение осведомленности членов своего сообщества.

Аналогичную роль исполняют также частные предприятия и другие основанные на интересах сообщества, вовлеченные в модель. С одной стороны, делиться своими проблемами и ожиданиями, и с другой стороны, учитывая свои возможности, искать решения для этих проблем.

Какую роль должны играть представители церквей и приходов в упомянутой модели и совете по благополучию?

Церкви и приходы являются частью регионального сообщества или нескольких соседских сообществ. Члены приходов, в свою очередь, образуют сообщество. В контексте модели, связанной с сообществом, важно, чтобы приход также сообщал местному самоуправлению, какие возможности у него есть, например, он может оказывать духовную помощь в сфере психического здоровья. Церкви и приходы также являются важными сторонами модели, они помогают выявлять проблемы, а также предлагают решения. В то же время их роль – быть доступными для людей и помогать членам сообщества понимать суть проблем, связанных с благополучием.

Какую роль должны играть эксперты учреждений центральной власти в модели и совете по благополучию?

Учреждения центральной власти играют весьма вескую роль. Они являются экспертами в соответствующей сфере, помогающими описать проблемы и разработать решения. Учреждения центральной власти участвуют в модели, связанной с сообществом, прежде всего своими ресурсами и возможностями, имеющимися на местах. Их роль заключается в том, чтобы на местах выяснять свои стратегические цели, вписывая их в местный контекст. В то же время при помощи экспертных знаний в определенных областях они предлагают решения для трудностей и проблем. Во-первых, центральная власть должна разъяснять принимаемые стратегические решения с учетом местных реалий, предлагать решения по их применению на месте, чтобы обеспечить максимальное благополучие людей.

Во-вторых, они должны недвусмысленно информировать о том, каковы их возможности в отношении предлагаемой услуги и скорость реагирования на месте. Важно не только то, какую скорость реагирования пообещал отвечающий за соответствующую сферу министр или генеральный директор, а то, насколько быстро в действительности реагируют на проблемы людей конкретного сообщества. Это помогает сообществам понять, к каким ситуациям нужно быть лучше готовыми.