

Обзор

Открытое правительство: развитие диалога с гражданским обществом

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Russian translation

Обзоры – это переводы выдержек из публикаций ОЭСР.
Их можно получить бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР
www.oecd.org/bookshop/

Данный обзор не является официальным переводом ОЭСР.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Информирование, консультирование и участие общественности в выработке политики с целью создания Первого открытого правительства стран-членов ОЭСР

**Джоанна Кэджи,
Администратор**

и

**Кристиан Вергес
Главный администратор**

**Дирекция ОЭСР по вопросам государственного
управления и территориального развития**

Краткий обзор

Для всех стран создание открытой и информационно прозрачной системы государственного управления является важнейшей и наиболее актуальной задачей. В данной Главе¹ рассматриваются основные выводы, сделанные в ходе исследований, и главные рекомендации по поводу проведения тех или иных направлений политики, содержащиеся в недавнем отчете ОЭСР о том, как правительства стран-членов ОЭСР вовлекают граждан в более открытый процесс выработки политики. В ней утверждается, что создание устойчивых юридических, институциональных систем, а также политических основ, необходимых для обеспечения доступа к информации, проведения консультаций и участия общественности в формулировании политики способствует выработке более совершенной общественной политики, успешной борьбе с коррупцией и росту доверия к правительству.

1. От формулирования принципов – к практической реализации надлежащего государственного управления

Надлежащее государственное управление все шире признается как существенный фактор экономического развития и социальной стабильности, и эта проблема является центральной в работе ОЭСР по самым различным направлениям общественной политики. Сама ОЭСР все шире участвует в диалоге по поводу проведения той или иной политики с основными партнерами правительств – такими, как деловые круги, профсоюзы (через давно существующие структуры для проведения консультаций), а с недавних пор – с организациями гражданского общества (ОГО), при этом, вклад каждого из них играет решающую роль в реализации надлежащего управления. В основе работы ОЭСР как со странами-членами этой организации, так и со странами, не входящими в нее, лежит понимание и признание ценности тех знаний и практических рекомендаций, которые могут быть получены в результате ведения с самым широким кругом стран диалога по поводу проведения той или иной политики и обмена опытом с ними. Признание ценности как ведения диалога, так и обмена опытом нашло свое отражение при проведении Международного Круглого стола по вопросу создания открытого правительства в странах Юго-Восточной Европы, проведенного в г. Любляна (Словения) 23-24 мая 2002 г., где собралось около 100 специалистов-практиков – представителей правительств и гражданского общества стран-членов ОЭСР и стран, не входящих в нее.

Принципы надлежащего государственного управления

К числу общепризнанных принципов надлежащего государственного управления относятся открытость, информационная прозрачность и ответственность; честность и справедливость в делах, касающихся граждан, включая механизмы консультирования с ними и их участия; оказание квалифицированных и действенных услуг; четкие, прозрачные и применимые законы и нормативные акты; согласованность и последовательность в формулировании политики; уважение верховенства закона; а также высокий уровень этики поведения. Эти принципы составляют ту основу, на которой должно создаваться открытое правительство – такое правительство, которое было бы более доступно для контактов, более оперативно реагировало бы на проблемы и было бы более информационно прозрачным в своей деятельности.

При создании открытого правительства особенно важны три нижеследующих основополагающих принципа:

- *Ответственность*, что означает, что можно определить конкретных государственных должностных лиц и призвать их к ответственности за их действия;
- *Информационная прозрачность*, что означает, что общественности доступна надежная, относящаяся к делу и своевременная информация о деятельности правительства;
- *Открытость*, что означает, что правительства прислушиваются к мнению граждан и деловых кругов, и - при разработке и реализации общественной политики - учитывают их предложения.

Эти принципы не являются абстрактными понятиями. Каждый из них может быть применен на практике посредством принятия соответствующих законодательства, политики, а также создания формальных и неформальных институциональных основ. Например, законы, устанавливающие права, касающиеся доступа к информации – также, как и институциональные механизмы обеспечения соблюдения этих прав – представляют собой фундаментальную основу для улучшения информационной прозрачности и повышения ответственности правительства. Политика правительства, устанавливающая то, каким образом при выработке политики должны проводиться консультации с гражданами и организациями гражданского общества, и то, как лица, занимающиеся выработкой политики, должны учитывать мнения и предложения общественности при вынесении своих решений, представляет собой необходимое, если не достаточное, условие для достижения большей открытости. Более высокий уровень вовлеченности граждан и гражданского общества не означает, что выборные правительства снимают с себя ответственность за принятие решений в интересах этой общественности. Это означает именно то, что они должны уделять больше времени и усилий объяснению своих предложений и стремиться знакомиться с точками зрения граждан в течение всего цикла осуществления данной политики (начиная с ее планирования и заканчивая ее реализацией), а также уделять больше времени и усилий обоснованию тех решений, которые они приняли.

В оставшейся части данной Главы будет проанализировано то, как страны-члены ОЭСР претворяют на практике эти принципы надлежащего государственного управления при создании более открытого правительства, при этом будет уделено особое внимание вопросам разработки, формулирования и реализации общественной политики.²

Почему следует вовлекать граждан в выработку политики?

Существует несколько мощных мотивов, побудивших страны-члены ОЭСР сосредоточить свое внимание на укреплении отношений с гражданами, к ним относятся, в т.ч. устойчивое сокращение численности участвующих в голосовании на выборах, сокращение членства в политических партиях, а также результаты обследований, свидетельствующие о снижении доверия к основным общественным институтам. По мере того, как общественность и средства массовой информации уделяют все более пристальное внимание действиям правительств, и происходит легитимизация стандартов общественной жизни и растет их уровень, все чаще становятся слышны призывы к повышению информационной прозрачности правительств и их ответственности. В то же время, во всех странах появляются новые формы представительства и участия в общественной жизни. Все более образованные, хорошо информированные граждане хотят, чтобы их мнения и опыт учитывались при принятии общественно важных решений. Правительства же всех стран-членов ОЭСР испытывают на себе это давление и должны на него реагировать.

Эти новые потребности возникают на фоне быстро развивающегося глобализированного мира, для которого становятся все более характерны сетевые связи, чем иерархические. Интернет открыл новые границы в сфере независимого производства и обмена информацией, став при этом мощным инструментом координации действий участников, находящихся на противоположных сторонах земного шара. В первую очередь, от этой новой ситуации экономически выгадали

компаний, хотя международное гражданское общество тоже не слишком отстало от них. В противоположность им, правительства довольно медленно извлекали выгоду от использования так называемого сетевого подхода к решению проблем надлежащего управления и только сегодня обнаруживают преимущества привлечения граждан и организаций гражданского общества к выработке и реализации общественной политики.

Информирование, консультирование и вовлечение граждан являются основными элементами надлежащего государственного управления, это - путь к открытости и важное направление совершенствования выработки политики. Они позволяют правительству при принятии им решений использовать новые источники идей, информации и ресурсов, относящихся к данной политике. Что не менее важно, эти элементы вносят свой вклад в укрепление доверия общества к правительству, повышая “качество” демократии и укрепляя потенциал гражданского общества.

Вклад ОЭСР в начинающуюся полемику

ОЭСР в своей работе, затрагивающей широкий спектр отраслевой политики, в т.ч. политики в области охраны окружающей среды, образования и борьбы с коррупцией, уже давно признает важность общественного информирования и проведения консультаций с социальными партнерами. Вместе с тем, их важность для общего здоровья демократических систем правительств впервые была в открытой форме подчеркнута на ежегодном Заседании высших государственных должностных лиц центров государственного управления стран-членов ОЭСР, прошедшем в 1998 г. в Берне (Швейцария), на котором рассматривалась проблема “Информационной политики и качества демократии”. В результате состоявшегося заседания в Службу ОЭСР по вопросам общественного управления (PUMA)³ поступила просьба провести сравнительный анализ того, как страны-члены ОЭСР укрепляют взаимоотношения правительства и граждан при выработке своей политики.

Рабочая группа PUMA по укреплению связей между правительством и гражданами провела первое заседание в феврале 1999 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. В течение всего срока своего существования (с 1999 по 2001 гг.), на ее проходивших дважды в год заседаниях присутствовали представители двадцати или более стран-членов ОЭСР, причем некоторые другие страны также внесли свой существенный вклад в их работу. Членами этой Рабочей группы обычно были высшие государственные должностные лица центральных органов исполнительной власти, отвечающих за разработку и надзор за проведением в жизнь политики в области информирования общественности и консультирования с нею. Под руководством этой Рабочей группы в 1999-2000 гг. было выполнено два обследования стран-членов ОЭСР под названием “Укрепление связей правительства с гражданами” и “Использование информационных технологий с целью укрепления связей правительства с гражданами”. В качестве дополнения к сравнительной информации, полученной в результате проведения этих обследований, в период с 2000 по 2001 гг. было проведено девять глубоких страновых исследований с целью исследования динамики отношений между правительствами и гражданами на ряде конкретных примеров и направлений политики (включая здравоохранение, образование, охрану окружающей среды и социальную политику). В конечном итоге, те знания, опыт и регулярно проводимое обновление данных, поставляемых членами этой Рабочей группы, позволили Секретариату получить бесценные сведения для дальнейшей работы.

Результаты более чем двухлетней совместной работы были опубликованы в отчете ОЭСР под названием *“Граждане в качестве партнеров: информирование, консультирование общественности и ее участие”* (2001 г., *b*), который содержал информацию по всем странам-членам ОЭСР. Ценность работы ОЭСР в этой новой сфере, а также отчета этой организации заключается в определении некоторых ключевых терминов, а также в разработке основы, позволяющей создать некую “карту” в высшей степени разнообразного опыта стран-членов ОЭСР.

В декабре 2001 г. была создана Экспертная группа РУМА по вопросам отношений правительства с гражданами и гражданским обществом. Она была сформирована с целью продолжения работы в двух конкретных направлениях, а именно, для оценки усилий правительства в сфере информирования, консультирования и вовлечения граждан в формулирование политики, а также для использования информационных технологий и технологий связи (ИТТС) для вовлечения граждан в выработку политики (так называемые электронные консультации с общественностью).

Что, однако, отчет не может передать, так это живую полемику и атмосферу открытого обмена мнениями между представителями различных стран, которые были характерны для регулярных рабочих заседаний. Несмотря на множество имевшихся между ними различий (например, касавшихся конституционных систем и традиций управления), перед всеми присутствовавшими стояла одна и та же дилемма – как обеспечить более широкое участие граждан в выработке общественной политики в рамках представительной демократии? Такое признание столь широким кругом стран – начиная с Канады, Финляндии и Швеции и кончая Венгрией, Кореей и Мексикой – общей трудной и актуальной проблемы просто подчеркивает важность данного вопроса для правительств демократических стран всего мира. При том, что, несомненно, опыт конкретной страны-члена ОЭСР может оказаться не применимым для ситуаций во всех остальных странах, рекомендации по проведению той или иной политики, разработанные в процессе проходившей в рамках данной группы дискуссии, в которой участвовали представители самых разных стран, и принятые на основе консенсуса, представляют собой свидетельство возможности их более широкого применения.

Определение основных терминов

Одной из наипервейших проблем, стоявших перед участвовавшими в заседаниях Рабочей группы странами-членами ОЭСР, было достижение общего признания основополагающих концепций, на которых должны базироваться отношения между правительствами и их гражданами, которые будут сохранять свою актуальность и действенность на всех этапах цикла выработки политики – от ее планирования до ее реализации и, наконец, оценки. Учитывая разнообразие языков, конституциональных основ и культуры управления, существующих в странах-членах ОЭСР, это была нелегкая задача.

После широкой дискуссии, проходившей в рамках Рабочей группы), были согласованы следующие определения, которые послужили основой как для сравнительных обследований, так и исследования ситуации в конкретных странах (ОЭСР, 2001*b*, стр. 23). При том, что эти определения могут не иметь универсального применения и могут показаться слишком простыми, они обладают важным свойством

четкого определения понятия, с помощью которого следует анализировать широкий круг взаимодействий между правительством и гражданами, которые имеют место в течение всего процесса проведения политики:

- **Информирование: односторонний тип отношений**, в ходе которых правительство подготавливает информацию и доводит ее до сведения граждан. Оно предусматривает как обеспечение “пассивного” доступа к информации по требованию граждан, так и принятие правительством “активных” мер по распространению информации среди граждан.



- **Консультирование: двухсторонний тип отношений**, в ходе которых граждане обеспечивают обратную связь с правительством. Такой тип отношений предполагает предварительное определение правительством того вопроса, по которому оно хотело бы узнать точку зрения граждан, и требует предоставления информации.



- **Активное участие: тип отношений, основанный на партнерстве с правительством**, при которых граждане активно участвуют в процессе выработки политики. Активное участие граждан означает признание их роли в выдвижении предложений, касающихся вариантов политики, и проведении диалога по вопросам этой политики – хотя ответственность за окончательное решение или формулирование политики остается за правительством.



Конкретные средства, с помощью которых на практике осуществляются информирование граждан, их консультирование и активное участие, были определены следующим образом: это - законодательство, политика, государственные институты и учреждения и инструменты – как традиционные, так и такие из них, которые основываются на информационных технологиях и технологиях связи (ИТТС). Данная аналитическая основа позволила подготовить некую “карту”, по пользуясь которой можно анализировать результаты обследований и которая представлена на Рис.1, где каждая клеточка содержит отображенный иллюстративный пример.

Рисунок 1. Схема для проведения анализа

	Законы	Политика	Государственные институты и учреждения	Инструменты (традиционные)	Инструменты (ИТТС)
Информирование	Свобода информации (СИ)	Надзор	Информационные офисы	Регистры, брошюры, плакаты	Web-сайты, порталы
Консультирование	Оценка влияния нормативных документов	Группы меньшинств	Органы, оказывающие консалтинговые услуги	Общественные слушания	Электронная почта
Активное участие	Популярная среди граждан законодательная инициатива	Соглашения о сотрудничестве	Подразделения, занимающиеся центральной политикой	Жюри, состоящие из граждан	Группы, проводящие дискуссии по электронной почте

Возможно, главным достоинством этой схемы проведения анализа является то, что она создает достаточно простую и понятную основу для проведения систематического анализа того, что в каждой отдельной стране зачастую является никак не упорядоченной совокупностью законов, процессов и процедур, применяемых в любой из данных стран, а также позволяет решать еще более сложную задачу – проводить сравнительный анализ ситуации в различных странах. Она также свидетельствует о том, что каждый из вышеприведенных элементов (законы, политика, государственные институты и учреждения и инструменты) оказывает влияние на возможности граждан в сфере получения информации, проведения с ними консультаций, а также на их участие в выработке политики, и что каждый из этих элементов имеет решающее важное значение для достижения общего успеха деятельности правительства в этой области.

И, наконец, она показывает, что по каждому виду взаимодействия, имеющемуся на данном рисунке, возможно найти конкретный пример. А это, в свою очередь, свидетельствует о том, что обучение на основе опыта других (на местном, национальном или международном уровнях) может помочь избежать “изобретения колеса”, и что в будущем можно будет разработать меры еще более новаторского характера.

2. Основные выводы и рекомендации по проведению политики

Тенденции, наблюдаемые в странах-членах ОЭСР

Инициатива правительств, стремящихся повысить вклад граждан в выработку политики, в историческом понимании, возникла в большинстве стран-членов ОЭСР относительно недавно и редко становилась объектом оценки. Вместе с тем, основные тенденции, выявленные в данном отчете, таковы (ОЭСР, 2001 г.а, стр. 2):

- Масштабы, количество и качество *информации*, предоставляемой правительством гражданам, за последние 15 лет значительно возросли, и предоставление информации сегодня является задачей, необходимость реализации которой осознается всеми странами-членами ОЭСР.
- Возможности установления обратной связи и *консультирования* также расширяются, но более медленными темпами, и сохраняются существенные различия между теми странами-членами ОЭСР, в которых существует давно установившиеся традиции консультаций с общественностью, и теми, в которых только сейчас процесс принятия правительством решений начал становиться на национальном уровне открытым для граждан.
- *Активное участие* и вовлеченность граждан в процесс принятия решений и выработки политики, как отмечалось выше, очень редки, и те несколько имевших место случаев ограничиваются территорией очень небольшого числа стран-членов ОЭСР.

Информирование как основное предварительное условие

Обеспечение адекватного уровня доступа к информации и ее защиты требует наличия надлежащего законодательства, четко работающих институциональных механизмов для его применения, а также независимой судебной власти для обеспечения его соблюдения. И - последнее по порядку перечислению, но не по важности - это требует от граждан знания и понимания своих прав, а также желания и возможности действовать в соответствии с ними.

Доступ к информации – это краеугольный камень, на котором строятся консультирование с общественностью и активное участие граждан в выработке политики. И, тем не менее, это довольно недавнее – даже для стран-членов ОЭСР с давно существующими и функционирующими рыночной экономикой и демократическими системами – явление. (ОЭСР, 2001 г. с, стр. 29). В 1980 г. только лишь 20% стран-членов ОЭСР имели законодательство, обеспечивающее доступ к информации (известное также как законы о свободе информации). К 1990 г. эта цифра выросла до немногим более 40%, а к концу 2000 г. она достигла 80%. В этой связи, неудивительно, что консультации с гражданами по вопросам выработки политики и вовлечение их в процесс ее формулирования является по-прежнему относительно новым видом деятельности для правительств как стран-членов ОЭСР, так и для стран, не входящих в эту организацию.

Консультирование является главным элементом в выработке политики

В процессе консультаций с общественностью правительства определяют проблемы, ставят вопросы и управляют всем этим процессом, при этом гражданам предлагается принять участие в этом процессе путем высказывания своих взглядов и мнений. Только недавно консультирование было признано в большинстве стран-членов ОЭСР существенным элементом выработки общественной политики, поэтому соответствующие основы законодательства, политики и институциональных систем пока только разрабатываются.

Страны-члены ОЭСР значительно отличаются друг от друга по степени разработанности и развитости законов и нормативных актов, регламентирующих консультации с общественностью. В некоторых из них такое консультирование представляет собой основополагающий элемент конституционной системы (например, предусматривает проведение референдумов), в других же консультациям с общественностью отводится весьма ограниченная роль, оно применяется в ограниченных масштабах и его влияние невелико. В нескольких странах требование о проведении консультаций с определенными заинтересованными группами населения – такими, как профсоюзы, профессиональные ассоциации или коренное население – в случаях, когда вырабатывается проект политики или закона, напрямую влияющих на интересы этих групп, закреплено законом. Процедуры осуществления консультаций имеют решающее значение для проведения анализа влияния нормативных документов (АНД), систематического проведения оценки позитивного и негативного влияния проектов нормативных актов и их альтернативных вариантов. Кроме того, в некоторых областях политики необходимость консультаций с общественностью устанавливается законом (например, законами об оценке влияния на окружающую среду).

В нескольких странах-членах ОЭСР, вместо этого, существуют практика подготовки заявлений по поводу проведения той или иной политики, официально издаваемых правил (например, распоряжения, директивы, нормы, устанавливаемые Кабинетом министров), а также уже давние, укоренившиеся неформальные практические методы. Во многих странах имеются давно существующие постоянно действующие или специально создаваемые консультативные органы, комиссии и советы, призванные помогать правительству в различных областях общественной политики.

Активное участие – новый рубеж

Активное участие подразумевает способность граждан автономно обсуждать различные варианты политики и вырабатывать их. Правительства при этом должны совместно с гражданами формулировать вопросы “повестки дня”, т.е. проблемы, ждущие своего решения. Кроме того, они должны брать на себя обязательство принять в расчет совместно выработанные предложения при выработке окончательного решения. И, наконец, последнее по порядку перечисления, но не по своей важности: активное участие предполагает, что граждане будут согласны принять на себя большую степень ответственности за свою роль в выработке политики, что является элементом, сопутствующим расширению их права участия в выработке этой политики.

Лишь несколько стран-членов ОЭСР начали опробовать этот подход, и на сегодня имеется лишь ограниченный опыт в этой области. В некоторых странах-членах ОЭСР

граждане традиционно пользуются правом выдвигать предложения по поводу принятия новых законов или политики, например, в соответствии с законами о народной законодательной инициативе или о проведении референдумов по инициативе граждан. Некоторые страны начали разрабатывать новую политику, направленную на повышение активности граждан в выработке политических решений. Общим для всех этих заявлений политического характера является признание того, что правительство должно стимулировать активное участие граждан в выработке политики, граждане же и их организации могут играть главную роль в выработке политики, которая их касается.

Вовлечение граждан в выработку политики с использованием информационных технологий

Всеми странами ОЭСР признаются богатые возможности информационных технологий и технологий связи (ИТТС) в сфере предоставления более качественных общественных услуг по более низкой цене, улучшения информационной прозрачности и ответственности правительства, а также в создании благоприятных условий для более активного участия граждан в демократическом процессе. В то же время, лишь небольшое число стран предполагает, что новые информационные технологии и технологии связи в обозримом будущем полностью заменят традиционные методы информирования, консультирования и активного участия.

Большинством стран признается необходимость обеспечения возможности для всех граждан – как с использованием современных технологий, так и без них – продолжать пользоваться доступом к высококачественным услугам и равными правами участия в общественной жизни. В связи с появлением так называемого цифрового неравенства, существенно важным становится интегрирование новых, основанных на ИТТС инструментов, с уже существующими средствами, которые не предусматривают применения ИТТС. Проблемой, вызывающей наибольшую озабоченность, является обеспечение того, чтобы ИТТС способствовали повышению не только количественных, но и качественных характеристик участия граждан в выработке общественной политики (например, в том, что касается предоставления информации и внесения личного вклада). Имеющийся на сегодня опыт также свидетельствует о том, что при разработке основанных на ИТТС систем, предназначенных для обеспечения участия граждан в выработке политики, следует всячески добиваться активного участия в этом тех, кто представляет собой целевую аудиторию.

Использование ИТТС с целью вовлечения более широкого спектра групп общественности в выработку политики стало в 2002 г. одним из двух направлений продолжающейся работы Экспертной группы по вопросам взаимоотношений правительства с гражданами и гражданским обществом. В предстоящем докладе, подготавливаемом под руководством этой Группы, пять основных проблем, связанных с эффективным вовлечением граждан в выработку политики с применением ИТТС затрагиваются:

- *Масштабы охвата*, или необходимость учета множества мнений.
- *Возможности* граждан и государственных служащих.

- *Последовательность* в течение всего цикла проведения политики.
- *Обучение* на опыте, имеющемся на местном уровне и в других странах.
- *Оценка* затрат, выгоды, влияний.

Оценка отсутствует

Существует удивительный дисбаланс между количеством времени, денег и энергии, которые страны-члены ОЭСР вкладывают в дело привлечения граждан к участию в выработке политики (будь то в режиме “online” или “offline”), и их усилиями, направленными на то, чтобы оценить эффективность этих мер и их влияние на выработку общественно важной политики. Ни в одной из стран-членов ОЭСР в настоящее время не проводится систематической оценки их усилий в области информирования граждан, консультирования с ними и вовлечения в выработку политики – хотя все и признают необходимость разработки соответствующих инструментов и повышения своего потенциала в деле проведения такой оценки (ОЭСР, 2001 г. b, стр. 65).

Данный “разрыв”, существующий в сегодняшней практике, отчетливо просматривался при получении откликов стран в ходе проведения обследований в рамках подготовки для ОЭСР доклада под названием “Граждане в качестве партнеров” (2001 г. b). Как следствие этого, второй ключевой проблемой, на которой Экспертная группа решила сосредоточить свое внимание в 2002 г., стала проблема разработки базовой оценки, которая могла бы быть адаптирована к потребностям каждой страны. Несомненно, что окончательная оценка успешности деятельности правительства в информировании граждан, в обеспечении возможности проведения консультаций с ними и активного участия остается за самими гражданами.

Рекомендации для тех, кто занимается выработкой политики

Правительства, делая процесс выработки политики более открытым для участия граждан, должны обеспечить, чтобы:

- **информирование** было полным, объективным, относящимся к делу, нужно, чтобы предоставляемую информацию можно было бы легко найти и понять;
- **консультирование** имело четкие задачи и правила, определяющие границы вопроса и обязательство правительства принимать в расчет мнения и предложения граждан в ходе своей работы по принятию решений;
- **участие** предоставляло достаточно времени и было “гибким” настолько, чтобы у граждан могли появиться новые идеи и предложения, а также чтобы были предусмотрены механизмы учета этих идей в процессе выработки правительством политики.

Кроме того, с целью проведения информирования, консультирования и обеспечения активного участия граждан, на основе коллективного опыта стран-членов ОЭСР был сформулированы десять руководящих принципов (см. Рис. 2). Эти принципы могут

быть полезны для улучшения показателей работы правительства в данной проблемной области и в сфере разработки национальных систем ее оценки.

Рисунок 2. Руководящие принципы, направленные на достижение успеха в реализации мер по информированию граждан, проведению с ними консультаций и обеспечению их активного участия в выработке политики

1. Решимость

На всех уровнях – начиная с политиков, высших менеджеров и государственных должностных лиц – требуется осуществление руководящей функции и приверженность делу обеспечения информирования общественности, обеспечения консультирования с нею и обеспечения ее активного участия в выработке политики.

2. Права

Прав граждан на доступ к информации, обеспечение обратной связи, на консультирование с ними и на активное участие в выработке политики должны быть закреплены в законе или в политике. Должно быть также четко прописано обязательство правительства давать ответы гражданам при осуществлении ими этих прав. Для обеспечения соблюдения этих прав существенно важно наличие независимых или эквивалентных им институтов, которые выполняли бы надзорную функцию.

3. Ясность

Задачи в области информирования общественности, консультирования с нею и обеспечения ее активного участия в выработке политики, а также их рамки должны быть четко и ясно определены с самого начала. Всем должны быть четко ясны роль и ответственность граждан (при внесении ими их вклада) и правительства (при принятии решений, за которые оно несет ответственность).

4. Время

С тем, чтобы могли появиться наиболее разнообразные предложения в области политики и чтобы было больше шансов на их успешную реализацию, необходимо как можно раньше провести консультации с общественностью и активно вовлечь ее в процесс выработки политики. Для того, чтобы провести консультации с общественностью и ее участие были эффективными, должно быть предоставлено необходимое для этого время. Информирование необходимо на всех этапах цикла выработки и реализации политики.

5. Объективность

Информация, предоставляемая правительством в процессе выработки политики, должна быть объективной, полной и доступной. Ко всем гражданам – при осуществлении их права доступа к информации и участия в выработке политики - должно проявляться одинаковое отношение.

6. Ресурсы

Для того, чтобы информирование общественности, проведение консультаций с нею и обеспечение ее активного участия в выработке политики было эффективным, необходимы адекватные финансовые, кадровые и технические ресурсы.

7. Координация

Инициативы в области информирования, поиска обратной связи от граждан и проведения консультаций с ними должны координироваться всеми подразделениями правительства с тем, чтобы усовершенствовать применение знаний, обеспечить согласованность политики, избежать дублирования и снизить среди граждан и организаций гражданского общества риск ощущения так называемой усталости от консультаций. Усилия по координации действий не должны снижать способность подразделений правительства обеспечивать продвижение новаций и гибкость действий.

8. Ответственность

Правительства обязаны отчитываться о том, как были учтены предложения, которые вносятся гражданами через обратную связь, консультации с общественностью и путем их активного участия в выработке политики. Для повышения общей ответственности правительства решающе важны меры по обеспечению открытости процесса выработки политики, его информационной прозрачности и возможности его тщательного изучения и анализа, проводимых извне.

Рисунок 2. Руководящие принципы, направленные на достижение успеха в реализации мер по информированию граждан, проведению с ними консультаций и обеспечению их активного участия в выработке политики (продолжение)

9. Оценка

Правительствам необходимы соответствующие инструменты, информация и возможности, позволяющие оценить их успехи в предоставлении гражданам информации, проведении консультаций с общественностью и вовлечения граждан в процесс выработки решений с тем, чтобы адаптироваться к новым требованиям изменяющимся условиям, относящимся к выработке политики.

10. Активная гражданская позиция населения

Правительства выигрывают от активной жизненной позиции граждан своей страны и от существования динамичного гражданского общества и они могут принять конкретные меры, позволяющие облегчить доступ к информации и расширить участие населения в выработке государственной политики, повысить уровень информированности граждан и улучшить их навыки и обучение, относящиеся к гражданскому обществу, а также оказать поддержку в деле наращивания потенциала организаций гражданского общества.

Источник: ОЭСР, 2001 г. b, стр. 15.

Использование ненадлежащих практических методов влечет за собой определенный риск

Плохо проработанные или неадекватные меры по информированию общественности, проведению консультаций с ней и по обеспечению ее активного участия в выработке политики могут подорвать отношения между правительством и гражданами. Правительства могут стремиться к информированию граждан, проведению консультаций с ними и вовлечению их в процесс выработки политики с тем, чтобы повысить качество своих политических решений, доверие к ним и их легитимность. Однако, если граждане обнаружат, что их усилия, прилагаемые к тому, чтобы быть информированными, обеспечить обратную связь и активно участвовать в выработке политики, игнорируются, абсолютно не влияют ни на какие принимаемые решения и не учитываются, эффект будет обратным.

Для осуществления такого рода деятельности очень важны профессиональная поддержка и наличие необходимых ресурсов. Основываясь на своих основных выводах, ОЭСР внесла свой вклад в повышение потенциала государственных должностных лиц, опубликовав практическое руководство *“Граждане в качестве партнеров: Руководство ОЭСР по информированию общественности, консультациям с ней и активному ее участию в выработке политики”* (ОЭСР, 2001 г., с). Это Руководство является источником информации для общественности, доступным как странам-членам ОЭСР, так и странам, не входящим в эту организацию. Оно имеется в свободном доступе в режиме он-лайн на нескольких языках (включая английский, французский, итальянский и русский).

3. Актуальные и важные проблемы, которые предстоит решить в будущем

Темпы перемен растут. Как следствие этого, все правительства демократических стран обязаны постоянно обновлять свои законы, политику, институты и инструменты, а также адаптировать их для того, чтобы эффективным образом привлекать граждан к выработке политики. Как способ достижения – на внутринациональном и на глобальном уровнях - большей прозрачности правительств, повышения их ответственности и открытости, обмен опытом между странами остается бесценным источником вдохновения для осуществления инновационных разработок. Как свидетельствуют результаты работы Международного круглого стола по вопросу создания открытого правительства в Юго-Восточной Европе, проведенного в г. Любляна, очень полезно также проведение по жизненно важным проблемам, вызывающим всеобщую озабоченность, диалога между правительством и гражданским обществом.

Такие формы структурированного диалога и обмена - между странами-членами ОЭСР и странами, не входящими в эту организацию, а также между правительством и представителями гражданского общества, постоянно занимающимися общественной деятельностью – в будущем приобретут еще большую важность, учитывая то множество проблем, которые стоят перед нашими обществами, в т.ч. следующие проблемы:

- *Глобализация*: каково ее влияние на выработку политики и участие в этом общественности?
- *Время*: как обеспечить достаточное время для размышлений, учитывая необходимость быстрого принятия решений?
- *Гражданская позиция*: появляется ли новое соотношение прав и ответственности? Какие навыки необходимы?
- *Гражданские свободы и национальная безопасность*: как добиться баланса между ними?
- *Реализация демократических прав и процедур с использованием ИТТС*: повысит ли это уровень дискуссий в рамках представительской демократии или ввергнет в новый век так называемого непрерывного голосования?

Как свидетельствует этот краткий перечень тем, впереди будет много препятствий. Для преодоления их потребуются сочетание вдохновения, ресурсов, приверженности правительств и гражданских обществ всех наших демократических стран взятым ими на себя обязательствам.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Ответственность за мнения и аргументы, приведенные в данной статье несут исключительно авторы.
2. В основу данной статьи положен отчет ОЭСР *“Граждане в качестве партнеров: информирование, консультации с общественностью, а также ее участие* (ОЭСР, 2001 г., *b*). Более детальная информация содержится в этом отчете.
3. По данным на 1 сентября 2002 г., Служба по вопросам общественного управления (PUMA) является частью Дирекции ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

- ОЭСР (2001 г. *a*),
“Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation and Public Participation”,
PUMA Policy Brief No. 10, July. (See www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf.)
- ОЭСР (2001 г. *b*),
Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making.
Paris: OECD.
- ОЭСР (2001 г. *c*),
Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris: OECD. (See <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)

**Данный Обзор представляет собой перевод выдержек из публикации ОЭСР,
первоначально изданной под следующим английским названием:
Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society
© 2003, OECD.**

Публикации ОЭСР и Обзоры размещены на сайте

www.oecd.org/bookshop/

*Находясь на начальной странице онлайн-магазина,
введите в ячейке "Title search" ("Поиск по названию") слово
"overview" ("обзор") или наберите название соответствующей
книги на английском языке
(На странице, где находится англоязычный оригинал книги,
имеется ссылка на соответствующий обзор).*

Обзоры подготовлены Отделом прав и переводов Дирекции по
общественным делам и связям с общественностью ОЭСР.

Адрес электронной почты : rights@oecd.org / факс: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Репродуцирование данного *Обзора* разрешается при условии, что
будут указаны авторские права ОЭСР и название оригинала
публикации