

▶ Лучшие практики гражданского участия в России и Европе

Участие общественности в процессах
государственного и местного
управления

Центр ГРАНИ ▶ Центр Гражданского анализа и
независимых исследований (Центр ГРАНИ), Россия
13.05.2013

Рабочая группа № 3
«Гражданское участие в решении проблем на
местном уровне»
Гражданского форума ЕС – Россия

Лучшие практики гражданского участия в России и Европе

Участие общественности в процессах государственного и местного управления

Участие граждан в процессе государственного и местного управления может реализовываться различными способами с использованием разных инструментов – от традиционных референдумов до современных электронных форм взаимодействия. Выбор конкретных инструментов зависит от различных факторов, таких как: тема, целевая аудитория, цели и имеющиеся ресурсы. В любом случае инструменты гражданского участия ведут к:

- ▶ Улучшению политики и ее эффективной реализации
- ▶ Повышенной легитимности государственной деятельности
- ▶ Активному гражданству и более устойчивой демократии

В России основные формы участия населения в решении вопросов местного значения более всего выделены и закреплены в главе 5 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К ним отнесены:

- ▶ Местный референдум

- ▶ Муниципальные выборы
- ▶ Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования
- ▶ Сход граждан
- ▶ Правотворческая инициатива граждан
- ▶ Территориальное общественное самоуправление
- ▶ Публичные слушания
- ▶ Собрание граждан
- ▶ Конференция граждан (собрание делегатов)
- ▶ Опрос граждан
- ▶ Обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы.

При этом статья 28 Федерального закона № 131 определяет перечень вопросов, которые обязательно должны выноситься на публичные слушания. А именно:

- ▶ проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- ▶ проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- ▶ проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- вопросы о преобразовании муниципального образования.

В Европе накоплен богатый опыт участия общественности. Среди примеров нормативных актов регулирующих взаимодействие общественности с органами власти и местными органами в процессе принятия решения можно назвать «Регламент практики консультаций с общественностью» в Великобритании или «Закон о социальной поддержке» в Голландии, «Хартия взаимодействия Сети добровольцев и общественных организаций Дании с государственным сектором» в Дании, «Закон об общественно полезной и волонтерской работе» в Польше, Эстонская концепция развития гражданского общества и многие другие.

Пример. Регламент консультаций с общественностью (Великобритания).

Британское правительство разработало данный регламент, в котором излагаются основные принципы эффективной организации участия общественности, а также то, чего граждане могут ожидать от процесса консультаций. Регламент повышает прозрачность, оперативность и доступность консультаций.

Пример. Закон о социальной поддержке (Голландия)

В голландском законе о социальной поддержке сказано, что муниципалитеты должны разрабатывать и проводить собственную политику по различным вопросам социальной сферы. Закон также обязывает их использовать участие общественности при разработке политики и для этих целей предоставляет возможность выбора способов участия общественности, а именно: опросы удовлетворенности потребителей услуг; непосредственное участие граждан в разработке политики; возможности для отдельных граждан и групп, объединенных общими интересами, предлагать свои собственные идеи; обсуждение

с целевой аудиторией. Любая новая политика в области социальной поддержки должна пройти через этап участия общественности до того, как она будет представлена в Муниципальный совет для принятия решения.

Пример. Датская Хартия взаимодействия Сети добровольцев и общественных организаций Дании с государственным сектором.

Датская Хартия делает упор на важную роль партнерства между двумя секторами для «развития Дании как демократии и как социального государства». Хартия призвана служить «исходной точкой непрерывного диалога о ценностях, параметрах и конкретных возможностях взаимодействия» и основана на признании общественного сектора, его роли и функций, а также его независимости.

Пример. Закон об общественно-полезной и волонтерской деятельности (Польша).

Этот закон в Польше регулирует волонтерскую деятельность некоммерческих и неправительственных организаций, ассоциаций, органов местного самоуправления, государственной администрации и других юридических лиц, подпадающих под действие этого закона. Этот закон распространяется также на тех польских волонтеров, которые работают в международных организациях.

Пример. Эстонская концепция развития гражданского общества.

Инициатором принятия выступил Эстонский центр некоммерческих ассоциаций и фондов в рамках проекта, финансируемого Программой ООН по развитию (ПРООН). На встрече эстонских организаций с политиками обсуждались возможные стратегии продвижения Концепции. Вскоре после этой встречи был подписан «Меморандум о сотрудничестве между политическими партиями Эстонии и организациями третьего сектора», закладывающий основу для разработки

Концепции. Над составлением текста работали не только эксперты НПО и политики, но и ученые. Публичное обсуждение предварительного проекта документа было широким и интенсивным. Более 3000 организаций были приглашены к участию в подготовке окончательного варианта Концепции.

ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Перечисленные выше и многие другие документы сформированы на базе следующих ключевых принципов гражданского участия:

Участие. НКО собирают и канализируют взгляды их членов, целевых групп и заинтересованных граждан. Это обеспечивает учет различных интересов в процессе принятия политических решений, увеличивая договороспособность сторон и качество, долгосрочных инициатив. Обязательным условием участия является принцип открытости и доступности правил взаимодействия для всех заинтересованных игроков.

Доверие. Открытое и демократическое общество основано на честном взаимодействии между секторами. Хотя у НКО и государственных органов власти задачи не всегда совпадают, общая цель улучшения качества жизни людей может быть достигнута только на принципах доверия, прозрачности, уважения и взаимной надежности.

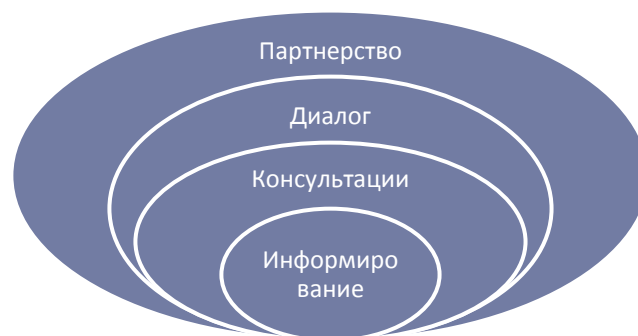
Ответственность и прозрачность. Действия в интересах общества требуют открытости, ответственности, ясности и прозрачности на всех стадиях взаимодействия общественности и государственных органов.

Независимость. НКО должны быть признаны органами власти в качестве свободных и независимых игроков, которые имеют право

действовать независимо и защищать взгляды, отличающиеся от позиции властей.

УРОВНИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Можно выделить несколько уровней гражданского участия.



1. Информирование

Доступ к информации является первоосновой для всех последующих шагов в участии граждан в политическом процессе принятия решений. Информирование - относительно низкий уровень участия, который обычно состоит из одностороннего предоставления информации от государственных органов и никакого взаимодействия не требуется или не ожидается.

Как правило, органы власти определяют «повестку дня», то есть какие проблемы будут иметь приоритетное значение, разрабатывает по ним решения и информирует граждан уже о том, какие и когда будут происходить мероприятия. Граждане рассматриваются лишь как пассивные потребители информации.

Распространение информации обычно происходит через газеты, радио, телевидение и интернет.

Пример. Почтовый ящик № 51 (Голландия).

Это информационный центр для граждан, основанный голландским правительством. Он получил свое название от реального адреса, на

который граждане могут отправлять свои запросы. Центр предоставляет информацию о правительственной политике во всех сферах от имени всех центральных органов государственного управления. Он приобрел широкую известность в результате регулярных объявлений по радио и телевидению, кампаний по информированию общественности, а также брошюр и листовок. При П/я № 51 также работает телефонный информационный центр (функционирование которого обеспечивается частной компанией), куда можно обратиться по бесплатной информационной линии или через веб-сайт. Одним из важных результатов деятельности П/я № 51 является тот факт, что он также действует как «предупреждающий сигнал» об актуальных проблемах, о которых правительству следует предоставлять больше информации либо данная информация должна быть лучшего качества. В частности, если работник П/я № 51 получает запрос об информации, на который отсутствует стандартный ответ, утвержденный органами государственного управления, данный запрос направляется в соответствующий орган для принятия мер.

Пример. Бюро консультаций для граждан в Великобритании

Бюро консультаций для граждан – достаточно новая модель взаимовыгодного сотрудничества между органами власти и НКО в деле информирования и поддержки граждан в их повседневной жизни в местных сообществах. Бюро консультаций для граждан предоставляют бесплатные, конфиденциальные, объективные и независимые консультации гражданам через неправительственные организации по любому вопросу, касающемуся различных аспектов их жизни. Эта форма зародилась в Великобритании в 1939 г. и прошла путь от служб экстренной помощи в период 2-й мировой войны до профессионального национального агентства. В

настоящее время в 2800 с лишним населенных пунктов Англии, Уэльса и Северной Ирландии постоянно действуют Бюро консультаций для граждан (БГК). Каждое такое бюро является независимой благотворительной организацией (НПО), получающей финансирование от государства в виде грантов, от местных органов власти и бизнес-структур, а также от благотворительных фондов и частных жертвователей. Бюро используют главным образом труд добровольцев. Бюро консультаций для граждан ежегодно помогают решить около шести миллионов новых проблем, занимающих центральное место в жизни людей, включая проблемы погашения кредитов, проблемы потребителей, вопросы льгот, жилищные вопросы, правовые вопросы, проблемы занятости и иммиграции. Консультанты помогают заполнять формы, писать письма, вести переговоры с займодавцами, а также представляют клиентов в суде.

Пример. Порталы открытых данных

Правительства многих стран публикуют открытые данные онлайн на специальных порталах, например, это такие порталы как www.data.gov.uk в Великобритании. Такие порталы есть более чем в 60 странах и общее их число более 150. Наличие данных позволяет:

- ▶ общественным организациям — осуществлять контроль за деятельностью органов власти
- ▶ бизнесу — создавать новые и развивать существующие информационные продукты
- ▶ гражданам — иметь возможность использовать созданные программы для повышения качества жизни
- ▶ государственным и муниципальным органам власти — привлекать граждан и бизнес к созданию новых продуктов позволяющих экономить государственные средства

Пример. Сервис «Дом. Двор. Дороги»,
<http://domdvordorogi.ru>

«Дом. Двор. Дороги» - полезный и эффективный ресурс, действующий по всей России, с помощью которого можно жаловаться в соответствующие инстанции на грязный подъезд, яму во дворе, отсутствие дорожного знака и прочие проблемы. Для этого надо зайти в нужный раздел на сайте, вписать в образце заявления волнующую проблему и отправить его через интернет-приемную, адрес которой тоже есть на сайте. Там же можно найти много практических советов – вроде того, что жаловаться на каждую проблему надо в отдельном заявлении, чтобы усложнить жизнь чиновникам. Инициатор и автор ресурса – юрист, гражданский активист Дмитрий Левенец (а также юрист Ксения Мушина). Регулярными обращениями и жалобами в различные инстанции он добился того, что его двор и дом по чистоте и благоустройству заметно отличаются от соседних, а местные жители больше не пытаются незаконно огораживать места для парковки личных автомобилей. Достигнув успеха, Дмитрий решил поделиться своим опытом со всей страной и создал сайт «ДомДворДороги». В конце сентября 2012 г. Дмитрий передал управление проектом «ДомДворДороги» своим соратникам и перешел работать в аналогичный проект Алексея Навального «РосЖКХ».

2. Консультирование

Это форма взаимодействия, когда органы власти инициативно обращаются к НКО, выразить их мнение о тех или иных вопросах развития общества. Консультирование предполагает, что сначала органы власти доводят до заинтересованных лиц информацию о текущем состоянии дел в той или иной области, а затем просят прокомментировать данные и высказать свои соображения о возможных вариантах решения. Однако высказываемые предложения не являются обязательными для политиков,

однако они обязаны рассматривать их должным образом и обосновывать свои решения.

В качестве инструментов обычно используются публичные слушания, дебаты, интернет-форумы, опросы и т.д.

Пример. Веб-сайт «Фемида» (Эстония).

Правительство Эстонии разработало законодательный интернет-форум под названием «Themis (Фемида)». Этот форум создан специально с целью стимулировать участие граждан в принятии политических решений и подготовке законопроектов. Он работает следующим образом:

- новый законопроект публикуется на сайте «Фемида» с кратким предисловием и пояснительной запиской;
- пользователи веб-сайта подают свои вопросы, замечания и предложения;
- персонал данного сайта готовит сводку высказываний граждан и отправляет их в министерство или иной орган государственного управления, инициировавший данный законопроект, а также в парламент;
- ответы на вопросы, а также информация о том, были ли учтены замечания и предложения (и если нет, то почему), размещаются на сайте «Фемида»;
- на сайте публикуются все изменения в законопроектах, отслеживается движение законопроекта от министерства до Кабинета министров и Парламента, а также публикуются даты принятия закона, его опубликования и вступления в силу, а в некоторых случаях и даты возвращения законопроектов инициатору.

Одна из причин, почему сайт «Фемида» считается успешным, состоит в том, что пользователям форума не нужно быть профессиональными юристами: их

высказывания, а также информация, публикуемая на сайте, понятны всем.

Пример. Сайт инициативных законопроектов (Финляндия)

Министерство юстиции Финляндии в марте 2012 года открыло интернет-сайт, на котором каждый зарегистрированный избиратель может опубликовать собственный законопроект — и в том случае, если его за полгода поддержат 50,000 других избирателей, законопроект автоматически выносится на голосование в финском парламенте.

Пример. Телекоттедж – участие сельских сообществ (Швеция)

Телекоттедж – это «инфотека», цель которой – связать изолированные сельские общины с остальным миром. Благодаря этой инициативе, в малые сообщества приходят информационные технологии, которые создают возможности для общения и личного развития людям, которые изолированы от мира в своей повседневной жизни. Первый телекоттедж открылся в 1985 г. в Швеции, в Вемдалене - деревне на севере страны неподалеку от границы с Норвегией. Его открыл человек по имени Хеннинг Альбрехтсен. Целью первого телекоттеджа было создание рабочих мест, условий для профессиональной подготовки и оказания услуг жителям этой отдаленной части Швеции путем предоставления компьютерного и телекоммуникационного оборудования всем, кто был готов посвятить свое время и силы тому, чтобы научиться пользоваться этой техникой.¹ Менее чем через четыре года в скандинавских странах создавалось уже около 40 телекоттеджей, причем около половины из них

¹ Сельские телекоттеджи в Швеции, <http://www.globalideasbank.org/BOV/BV-467.HTML>

уже действовали. Для содействия сотрудничеству была создана Ассоциация северных телекоттеджей (ФИЛИН). Кроме того, 75 стран уже вступили во всемирную организацию - Международный союз телекоттеджей (ТСИ). В Швеции и других скандинавских и западноевропейских странах телекоттедж объединяет в себе функции учебного центра, библиотеки, почты, магазина телекоммуникационной техники и центра связи, где проводятся курсы по работе на компьютере и использованию телекоммуникационного оборудования. Как сервисный центр телекоттедж может оказывать помощь местным фирмам с составлением писем, ведением бухгалтерии, переводами и т.д., выполнять функции офиса для малых предприятий и консультировать по вопросам покупки компьютеров и программного обеспечения.

Пример. Интернет-портал консультаций по правительственным законопроектам.

В России был запущен интернет-портал для общественного обсуждения наиболее значимых правительственных законопроектов <http://zakonoproekt2012.ru/>. Здесь граждане могут высказывать свою позицию и вносить предложения. На данном портале обсуждались законопроекты «О полиции» (с 7 августа по 15 сентября 2010 года поступило около 21 000 комментариев) и «Образовании» (с 1 декабря 2010 по 1 февраля 2011 года поступило 10 912 комментариев).

Среди проектов по обсуждению законодательных инициатив необходимо отметить еще несколько негосударственных проектов. Проект «Виртуальная республика Alter Russia» <http://alterussia.ru/> развивает механизмы электронной демократии. Он позволяет обсуждать законодательные инициативы участников площадки или поправки к уже действующим Законам Российской Федерации. Каждая такая инициатива получает

статус проекта. Проект «Правовое государство» <http://www.правовоегосударство.рф/> предлагает гражданам обсуждать законопроекты синхронно с депутатами ГосДумы. Проект общероссийского портала общественных обсуждений GosDiscuss <http://www.gosdiscuss.ru/>. Принцип проекта в создании «виртуальных» экспертных и проектных групп из числа профессионалов и обычных пользователей для обсуждения проектов решений органов власти всех уровней, органов местного самоуправления, общественных организаций и политических партий, выступающих со значимыми инициативами.

Пример. Региональные интернет-платформы для обращений граждан в органы власти (Россия).

Начиная с 2010 года в регионах Российской Федерации формируются Интернет-платформы краудсорсингового типа, которые направлены на получение разнообразной «обратной связи» от граждан, включая информацию о проблемах, предложения и ответы на поставленные вопросы. Например проект «Моя территория» (www.Streetjournal.org). Основная его задача создание условий для работы местных властей с обращениями населения через Интернет. Проект представляет собой интерактивную карту города, на которой жители отмечают проблемные участки, например, яма на дороге, открытый люк, сломанный дорожный знак или светофор, кучи мусора или пивной ларек рядом со школой и т.д. Есть возможность прикрепить к сообщению фото и видеоматериалы. Особенность работы проекта в Пермском крае заключается в том, что все заявки, отмеченные на сайте от граждан, автоматически регистрируются в системе электронного документооборота Пермского края (СЭД) и поступают напрямую в ответственные органы власти и органы местного самоуправления. Проект «Моя территория» работает как дополнительный канал получения информации напрямую от жителей, без посредников и

исключив бюрократические бумажные процедуры. Благодаря этому, происходит интеграция государственной информационной системы региона - СЭД Пермского края - с общественным информационным ресурсом streetjournal.org, который создан и поддерживается без каких-либо затрат от государства.

3. Диалог

Инициатива для диалога может исходить от любой стороны. Двухсторонняя коммуникация должна основываться на взаимных интересах и общей цели гарантирующей регулярный обмен мнениями. Спектр подобного взаимодействия колеблется от открытых общественных слушаний к специализированным встречам между НКО и государственными органами власти. Обсуждения могут касаться любых тем, главное, чтобы совместный диалог приводил к выработке конкретных рекомендаций, стратегий или законодательным инициативам.

Как правило, диалог проходит в форме публичных дебатов, фокус-групп, гражданских платформ и исследований.

Пример. Политический рынок в Альмере (Нидерланды)

Муниципалитет Алмере (недалеко от Амстердама) каждый четверг в 19:00 организует «политический рынок» в здании городского совета. В первой половине вечера различные вопросы обсуждаются по отдельности в залах для совещаний, вход в которые открыт для публики. Любой гражданин может войти и обсудить эти вопросы с ответственными за них членами совета и с другими гражданами. Во второй части вечера проводится пленарное заседание совета, на котором могут приниматься решения по обсуждаемым вопросам. Темы для обсуждения на «политическом рынке» публикуются на городском сайте, а также в

бесплатной газете. В принципе, любой гражданин, проживающий в Алмере может добавить тему для обсуждения на совете, собрав 50 подписей других граждан в поддержку этой инициативы.

Пример. «Хартия граждан» Великобритании

Хартия граждан составляет основу для разработки решений в области предоставления услуг совместно с гражданами. Этот документ представляет собой добровольческое партнерское соглашение между местными органами самоуправления, гражданами и органами, предоставляющими услуги. В нем описываются стандарты услуг, предоставляемых гражданам местными органами самоуправления, а также обязательства предоставляющих услуги органов обеспечивать соответствие этим стандартам. Местные хартии дают гражданам возможность непосредственно влиять на качество и количество услуг, предоставляемых органами местного самоуправления. Они позволяют гражданам прямо высказывать свои предпочтения и активно способствовать улучшениям в предоставлении услуг, вместо того, чтобы продолжать занимать пассивную позицию.

Пример. Карта помощи – диалоговая площадка граждан и Государственного ведомства в острой ситуации (Россия)

В России диалоговое взаимодействие граждан и государства (в лице МЧС – Министерства по чрезвычайным ситуациям) наиболее ярко проявилось в критической ситуации, на базе проекта «Карта помощи» при тушении лесных пожаров летом 2010 года (<http://russian-fires.ru/>). Ресурс позволил объединить отдельные частные инициативы и превратить их в систему скоординированного мониторинга и оказания помощи, на основе базы данных о волонтерах и нуждающихся гражданах. В дополнение к виртуальной платформе «Карты

помощи» был создан также координационный центр, где операторы собирали информацию, а модераторы обрабатывали ее и помогали добровольцам и тем, кто в них нуждается, находить друг друга, и эта информация направлялась в структуры МЧС. Таким образом, «Карта помощи» стала примером того, какую роль информационные технологии могут играть для раскрытия потенциала взаимодействия граждан и государства. «Карта помощи» получила Национальную премию за вклад в развитие российского сегмента сети Интернет («Премию Рунета») в категории «Государство и общество» за 2010 год.

4. Партнерство

Партнерство подразумевает общую ответственность на каждом шаге процесса принятия политического решения: от формулирования повестки дня, проектирования решения и до внедрения стратегических инициатив. Это самая высокая форма участия, при которой граждане, НКО и государственные органы объединяются для тесного сотрудничества, однако НКО должны сохранять при этом свою независимость.

В рамках партнерских форм участия задействованы общественные советы при органах власти, участвующие в оценке деятельности ведомств, создаются совместные рабочие группы, проводятся референдумы и т.д.

Пример. Совместная комиссия между правительством Республики Эстония и представителями объединений граждан

Совместная комиссия создана с целью выявления специфических проблем, касающихся гражданского общества поиска различных решений и составления планов действий, консультирования и обмена информацией. Члены Комиссии были подобраны на основе

принципа представительства; основная работа ведется в рамках рабочих групп. Для успешного выполнения составленного Комиссией плана действий важно, чтобы в ее работе участвовали представители соответствующих учреждений и организаций, а также эксперты — прежде всего в составе рабочих групп.

Пример. Районные комитеты и ТОС (Европа и Россия)

Во многих странах Европы используются районные комитеты для улучшения предоставления услуг в конкретном районе муниципального образования. В этих комитетах работают (бесплатно) местные жители, играющие активную роль в улучшении качества жизни в своем районе. Консультируясь с районным советом, эти комитеты могут планировать и осуществлять районные проекты в области здравоохранения, жилищной сфере, уборки улиц, вывоза мусора, образования, отдыха и развлечений, социальных программ, а также проведение досуга.

В России такую роль частично могут выполнять органы территориального общественного самоуправления – ТОС. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) - самоорганизация граждан по месту их жительства, на части территории муниципального образования (микрорайоны, кварталы, поселки в черте муниципального образования и т.п.).

Цель ТОС - самостоятельное осуществление гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения. Осуществляется ТОС непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (советы общественного самоуправления).

Как правило, эффективно работающие ТОС являются партнерами территориальных органов местного самоуправления в части организации действий местных жителей с привлечением небольших бюджетных средств на решение проблем благоустройства, сбора мусора, организации культурных мероприятий в микрорайонах и т.д.

Например, в Нижнем Новгороде (Российская федерация)

органы местного самоуправления ежегодно награждают лучшие Советы общественного самоуправления, в т.ч. за развитие дополнительных сервисов для местных жителей. В числе победителей 2011-2012 года были, например, ТОС, которые в партнерстве с органами МСУ предоставляют услуги надомного обслуживания для пожилых людей и т.п.

Важнейшая роль местного самоуправления - обеспечение защиты совместных интересов граждан. Развитие территориального общественного самоуправления важно и перспективно. Граждане, принимающие непосредственное участие в работе органов территориального общественного самоуправления, чувствуют себя хозяевами территории, на которой они проживают. Они занимают активную гражданскую позицию, участвуют в судьбе своего города, района и микрорайона", - из речи Главы администрации Нижнего Новгорода Олег Кондрашова на награждении лучших ТОС в 2012 году.

Пример. Гражданская экспертиза (Россия)

В России как одна из форм соучастия в принятии решений при взаимодействии органов власти и НКО, хорошо себя зарекомендовала практика проведения гражданской экспертизы. Наличие не только позиции, но и опирающихся на исследования аргументов и рекомендаций,

делает возможным партнерство НКО и органов, принимающих решения на каком-то этапе их выработки. В общем виде под гражданской экспертизой понимается независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский субъект, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы – некоммерческая организация, общественное объединение, коалиция организаций, общественная палата и т.п. Самыми распространенными темами общественных экспертиз были, как правило, следующие: экспертиза градостроительных документов и практики экологами, градозащитниками, обществами инвалидов; правозащитная экспертиза документов и практики деятельности учреждений и органов власти на обеспечение прав человека, экспертиза рекламной деятельности обществами потребителей и т.д. В последнее время органы власти и МСУ специально стимулируют проведение отдельных форм и видов экспертизы. К числу таких относится проведение антикоррупционной экспертизы и оценки регулирующего воздействия готовящихся решений органов власти, которая проводится общественными объединениями и ассоциациями бизнеса при подготовке соответствующих решений. Активно развивается взаимодействие органов власти и общественности при осуществлении экспертизы осуществляется применительно к государственно-властным услугам (ГВУ): практики реализации государственно-властной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги; на предмет соответствия практики ее реализации государственному стандарту данной услуги; на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп); на предмет ее соответствия интересам "нецелевых групп", "непрофильным" общественным интересам, общественным интересам иных уровней. В России гражданской экспертизой занимаются

многие организации, такие как: Институт национального проекта «Общественный договор» (Москва), Центр ГРАНИ (Пермь), Институт гражданской экспертизы (Санкт-Петербург), Пермская гражданская палата.

Примером успешной комплексной гражданской экспертизы можно считать экспертизу региональной системы помощи детям и семье для предупреждения социального сиротства в Пермском крае, которая была проведена коалицией общественных организаций в 2003 году. Был проведен комплексный системный и сравнительный анализ региональной политики; использовались статистический, нормативный, балансовый, структурный, системный методы анализа социально-экономической политики на основе новой теории социального контракта. Проводились фокус-группы, экспертные совещания, строились социально-экономические модели. На основании экспертизы была разработана организационно-экономическая модель региональной системы помощи детям и семье для предупреждения социального сиротства. Результаты разработок были обсуждены с представителями законодательной и исполнительной ветвей власти. Полученные выводы взяты за основу объявленной в регионе реформы системы помощи детям, нуждающимся в государственной защите. В рабочую группу по проведению реформы вошли представители группы экспертов НКО, проводивших гражданскую экспертизу.

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ ВЫРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Цикл, представленный ниже, определяет шесть различных шагов политического процесса принятия решений: формулирование повестки дня, проектирование политики, принятие решения, внедрение политики, мониторинг и новая повестка дня. Каждый шаг предлагает

возможности для НКО и государственных органов власти к взаимодействию.



1. Формулирование повестки дня

Повестка дня - помещение той или иной проблемы в число приоритетных и требующих решения - формируется при участии парламента, правительства, НКО и граждан посредством публичных кампаний и согласительных переговоров. Во время этого шага НКО стремятся формулировать общественный интерес, мнения тех или иных групп и сообществ и донести их до лиц, принимающих решения.

Вклад НКО:

- ▶ Защита общественных интересов: обсуждение проблем и потребностей целевых групп, выявление иных точек зрения или интересов, не представленных в публичном пространстве;
- ▶ Информирование: распространение результатов изысканий НКО среди государственных органов, вовлечение и представление заинтересованных участников;
- ▶ Экспертиза и рекомендации: эксперты со знаниями в определенной отрасли играют

ключевую роль в формулировании политической повестки дня;

- ▶ Инновации: развитие новых решений и подходов для политической повестки дня;
- ▶ Предоставление услуг: НКО ключевой игрок в создании альтернативных способов предоставления услуг для специфических групп пользователей.

Ответственность органов власти:

Распространение информации: предоставление актуальной точной и своевременной информации в доступном формате для всех заинтересованных сторон;

- ▶ Соблюдение процедур: развитие прозрачного процесса принятия решений, обеспечение ясных, открытых и доступных процедур участия
- ▶ Предоставление ресурсов: поддержка активных представителей гражданского общества через бюджетные субсидии или административные сервисы
- ▶ Отзывчивость: необходимо гарантировать активное участие соответствующих государственных органов на восприятие и реакцию на поступающую информацию

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирование

- ▶ Легкий и открытый доступ к соответствующей, точной и своевременной информации о политическом процессе, документам и лицам, принимающим решения
- ▶ Исследования, по поиску формулировок проблем и вариантов решения
- ▶ Проведение публичных кампаний НКО, для привлечения общественного внимания к проблемам через аналитические материалы, плакаты и листовки, веб-сайты, пресс-релизы и демонстрации
- ▶ Создание веб-сайта со всесторонним доступом к ключевым документам и

объявлениями о предстоящих общественных мероприятиях

Уровень: консультирование

- ▶ Подача петиций, в том числе онлайн, дискуссии на веб-форумах;
- ▶ Консультации онлайн или другие методы, чтобы собирать предложения от заинтересованных лиц;

Уровень: диалог

- ▶ Публичные слушания и общественные форумы с заинтересованными лицами
- ▶ Форумы граждан и общественные советы
- ▶ Горячие правительственные линии, позволяющие гражданскому обществу получить доступ к информации о стратегических инициативах

Уровень: партнерство.

- ▶ Сформирована рабочая группа или комитет как постоянно действующая экспертная площадка для консультаций по вопросам стратегического управления

Пример. Тематические национальные общественные советы

Зачастую выработка практической повестки дня в сфере той или иной политики или системы решений для органа власти происходит на специально создаваемых для этого площадках – общественных советах. Общественные консультативные советы, создаваемые государством или местными сообществами, есть органы публичного управления, действующие, как правило, при управляющих субъектах. Наиболее часто они создаются при исполнительных либо законодательных органах власти, или при должностных лицах на основании решений соответствующих органов власти или должностных лиц. Существуют узкоспециализированные консультативные общественные советы, такие как Датский совет по инвалидности (Дания), Совет национальных меньшинств (Чешская Республика) и более

универсальные, в частности, Экономический и Социальный Совет во Франции, Общественные палаты в России. Как правило, в правовых актах, регулирующих их деятельность, содержатся весьма неопределенные формулировки, касающиеся их правового статуса. Так, Экономический и Социальный Совет во Франции «является при органах государственной власти консультативной ассамблеей», Совет национальных меньшинств при правительстве Чешской Республики является «органом правительства». Затруднительно определить и правовой статус общественных палат, создаваемых в нашей стране. Российские законодатели, как правило, избегают однозначного ответа на рассматриваемый вопрос. В любом случае, независимо от статуса, перед консультативными общественными советами ставится задача согласования интересов государства, либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики.

Пример. Система Электронной Демократии – проект «Демократор», <http://democrator.ru>

Это сайт, который позволяет гражданам объединяться вокруг общих социально-значимых проблем, совместно редактировать тексты коллективных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, отслеживать состояние работы по указанным коллективным обращениям. 28 июня 2010 года проект информационной системы «Демократор» был признан лучшим ИТ-проектом для госсектора. Основные особенности:

- ▶ Пользователи могут голосовать за важность проблемы в системе «Демократор». Наиболее важными и социально-значимыми считаются проблемы, набравшие наибольшее количество голосов от пользователей системы.

- ▶ Все пользователи, проголосовавшие за важность проблемы, могут совместно редактировать проект обращения в органы государственной власти.
- ▶ Наиболее социально-значимые проблемы направляются адресату по электронной почте и дублируются на бумажном носителе под роспись в соответствии с Российским законодательством.
- ▶ Все обращения граждан и ответы на них размещаются в системе публично.
- ▶ После получения ответа, пользователи, проголосовавшие за важность проблемы, могут поставить свою оценку полученному ответу. В случае, если большинство пользователей признает ответ неудовлетворительным, пишется повторное обращение в иную или в вышестоящую организацию.
- ▶ Накопление большого числа пользовательских оценок позволяет строить аналитические отчеты о качестве работы организаций и ведомств.

2. Проектирование

Как правило, процессы функционирования государственных органов власти являются хорошо структурированными и НКО могут привлекаться для участия на этапах идентификации проблем, проведения дополнительных исследований и предложения решений. При этом создание условий для широких консультаций с общественностью является основным элементом на этом шаге.

Вклад НКО:

- ▶ Защита общественных интересов: должны быть созданы гарантии, учета потребностей и интересов всех заинтересованных лиц затронутых политикой;
- ▶ Информирование: НКО сообщают заинтересованным участникам и ключевые группам граждан об основных этапах процесса;

- ▶ Экспертиза и рекомендации: проведение исследований на предмет поиска дополнительных приоритетов, которые должны быть включены в стратегический проект решения;

Из исследования ОЭСР "Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society" (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4203011E.PDF>). Список необходимых определений можно найти в исследовании, проведенном ОЭСР «Public Sector Transparency and International Investor» (<http://www.oecd.org/dataoecd/45/22/2506884.pdf>), Врезка Раздел 2, стр. 19. В одном из определений прозрачности, приведенном в "Словаре понятий" Центра анти-коррупционных ресурсов в Ольстере, говорится: "Прозрачность - это принцип в соответствии с которым те, кого затрагивают административные решения должны обеспечиваться информацией, обязанностью же государственных служащих, руководителей и уполномоченных лиц является открытое, предсказуемое и понятное поведение. Таким образом, прозрачность включает такие понятия, как доступность, значимость, высокое качество и надежность увеличивающихся потоков своевременно предоставляемой информации, касающейся экономики, социальной сферы и политики".

- ▶ Инновации за процессом проектирования, чтобы удостовериться, что проблемы заинтересованных групп рассматриваются самым тщательным образом.

Ответственность органов власти:

- ▶ Распространение информации: предоставление своевременной и исчерпывающей информации о ходе процессов консультаций; предоставление решения через поиск новых подходов, практик и конкретных моделей, которые дают преимущества всем группам пользователей;

- ▶ Предоставление услуг: гарантии учета потребностей специфических аудиторий
- ▶ Мониторинг: контроль
- ▶ Соблюдение процедур: соблюдение и развитие минимальных консультационных стандартов, таких как ясные цели, прозрачные правила для участия, соблюдение графиков и т.д.;
- ▶ Предоставление ресурсов: обеспечение соответствующих объемов времени и других ресурсов для консультации, чтобы гарантировать участие самых разных структур гражданского общества;
- ▶ Отзывчивость: необходимо гарантировать активное участие соответствующих государственных органов на восприятие и реакцию на поступающую информацию

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирование

- ▶ Открытый и свободный доступ к стратегическим документам, включая единый информационный пункт для работы с информацией, доступной в различных форматах;
- ▶ Работа веб-сайта с всесторонним доступом к ключевым документам и объявлениями о предстоящих общественных мероприятиях в рамках проводимой политики;
- ▶ Проведение публичных кампании НКО, для привлечения общественного внимания к проблемам через аналитические материалы, плакаты и листовки, веб-сайты, пресс-релизы и демонстрации
- ▶ Размещение в сети материалов с публичных слушаний, встреч и дебатов, позволяющих людям смотреть и слушать их онлайн;
- ▶ Проведение исследований, для обеспечения процессов проектирования дополнительной информацией от граждан;

Уровень: консультации и диалог

- ▶ Проведение слушаний и фокус-групп для поиска решений совместно с

Меры по исполнению законодательства о доступе к информации в Великобритании

- Назначение независимого Уполномоченного представителя по вопросам информации для обеспечения соблюдения Закона и рассмотрения жалоб. Уполномоченный представитель будет подотчетен законодательному органу, а не исполнительной власти, и будет иметь широкий круг полномочий, в том числе полномочия отдавать распоряжения о выдаче информации;
- Разработка нового положения об уголовных преступлениях, касающегося уничтожения, изменения или сокрытия материалов, связанных с проводимым Уполномоченным представителем по вопросам информации расследованием, произошедшим в результате преднамеренных или неосторожных действий;
- Внедрение четкого механизма подачи и рассмотрения жалоб;
- Проведение образовательных программ и обучения государственных служащих для изменения институциональной культуры;
- Обеспечение регулярной публикации государственными организациями первичных данных и фактов;
- Предоставление большего доступа к личной информации;
- Совершенствование общественного права доступа к историческим материалам;
- Проведение ширококомасштабных консультаций за три месяца до публикации законопроектов.

заинтересованными лицами, чтобы идентифицировать наиболее чувствительные проблемы и собрать предложения по их решению;

- ▶ Семинары и встречи, вовлекающие экспертов в специализированные исследования, которые могут использоваться в проектировании решения;
- ▶ Согласительные комитеты и консультативные органы, включающие

представителей из сектора НКО, работающие на постоянной или временной основе;

Уровень: партнерство

- Со-участие: активное участие на разных этапах законодательного процесса

Пример. Гражданские жюри (Европа, Россия)

В Западных странах накоплен богатый опыт общественных обсуждений по технологии гражданского жюри. В работах Роберта Даля (*Robert Dahl*) подобные консультативные общественные советы получили название «*minipopulus*», что означает определенного рода легитимный суррогат народа — «мини-народ», который можно воспринимать как беспристрастного и объективного советника, манифестанта и проводника воли, мнений и настроений граждан. Имеется позитивный опыт обсуждения гражданскими жюри проблем здравоохранения в штате Орегон (США). В Германии нарабатывается схожая практика общественного обсуждения проблем, связанных с разработкой планов развития городов страны. В Дании создана Датская технологическая коллегия, которая составляет «консенсусный список» граждан, обсуждающих ключевые темы развития общества для парламента страны. В Великобритании (Лондон) действует Институт политических исследований, который перенял американский опыт создания гражданских жюри по вопросам культуры. Большой практический опыт работы гражданских жюри накоплен в Австралии. В университете Сиднея даже преподается специальный курс, посвященный проблемам организации их деятельности.

В России данная технология также применяется. В частности Центром развития некоммерческих организаций проводилось в формате гражданского жюри обсуждение городской политики финансирования проектов НКО. Центр ГРАНИ в Перми проводил несколько гражданских жюри посвященных вопросам

оценки городских программ образования и проблем территориального деления города.

Пример. Общественно-административное партнерство для де бюрократизации (Россия)

В 2011 году в целях качественного улучшения делового климата для предпринимательства в Пермском крае была предложена особая процедура - проведение совместных встреч (квазисудебных заседаний) представителей власти, представителей бизнеса (Торгово-промышленная палата) и экспертов Центра ГРАНИ – «административная гильотина». В течение 13 заседаний проходило разбирательство каждой государственной услуги, предоставляемой государством бизнесу, и решался вопрос об уменьшении нормативных сроков оказания государственных услуг (исполнения государственных функций), где получателем услуги либо лицом, участвующим в исполнении функций, являются хозяйствующие субъекты. Краткие результаты: общее количество сокращенных дней предоставления услуг – 513; общее количество функций (услуг), сроки которых сокращены – 105; количество выявленных пустых (неисполняемых) функций, которые было предложено убрать – 6.

3. Принятие решения

Формы принятия решения различаются в зависимости от оснований национального контекста и законодательства разных стран. Однако общими чертами является: издание политической директивы министерством; или принятие закона парламентским голосованием; или через общественный референдум. Процесс написания законопроекта и этапы его прохождения должны быть открыты для участия граждан и НКО. Государственные органы должны оценить другие представления и мнения прежде, чем будет принято решение. На этом шаге консультации являются ключевым элементом при принятии решения.

Вклад НКО:

- Защита общественных интересов: влияние на лиц, принимающих решения, перед голосованием;
- Распространение информации: доведение информации до членов местных сообществ политических решениях и их потенциальном эффекте влияния;
- Экспертиза и рекомендации: проведение подробного анализа, чтобы влиять лица, принимающие решения;
- Контроль: после процесса принятия решений необходимо удостовериться, что политика является демократичной, прозрачной и оптимально эффективной

Ответственность органов власти:

- Распространение информации: предоставление информации о политике в режиме реального времени во время процесса принятия решения;
- Соблюдение процедур: необходимо использовать процедуры для выработки совместного решения, когда это применимо;
- Предоставление ресурсов: необходимо обеспечить и поддерживать активное участие гражданского общества, подключая НКО на каждом шаге принятия решения;
- Отзывчивость: необходимо прислушиваться, учитывать и реагировать на вклад гражданского общества в процесс принятия решения;

Кодекс практики консультирования в Великобритании [2000, пересмотрены в 2004 г.]

В Кодексе определены шесть критериев проведения консультаций:

1. Широкомасштабное проведение консультаций на протяжении всего процесса, проведение в течение не менее 12 недель хотя бы одной письменной консультации в процессе разработки политики;
2. Четкое описание своих предложений, сторон, чьи интересы могут быть затронуты, задаваемых вопросов и сроков подготовки ответов на эти вопросы;
3. Обеспечение четкости, лаконичности и общедоступности консультации;
4. Информирование относительно полученных ответов и того, как консультационный процесс повлиял на политику;
5. Мониторинг эффективности вашего департамента во время проведения консультации, включая использование выделенного координатора по консультированию;
6. Обеспечение проведения консультации на основании лучших практик использования усовершенствованных нормативно-правовых механизмов, включая проведение в случае необходимости Оценки последствий нормативно-правового регулирования.

Несмотря на то, что кодекс не имеет юридической силы, выполнение его положений департаментами и их ведомствами в Великобритании считается обязательным, за исключением таких случаев, когда по решениям Министров разрешается отклонение от него. Оценки консультационного механизма, проведенные в 12 департаментах в 2001 и 2002 гг., подтвердили полное соответствие с Кодексом : было проведено около 350 письменных консультаций в год и сроки проведения почти 80% консультаций соответствуют требуемым 12 неделям. В 2002 г. общее число государственных консультаций составило 621 (из них 128 было проведено Агентством пищевых стандартов), и получено всего 4 жалобы по поводу консультационного процесса.

Источник: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation/code.asp>

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирования

- ▶ Проведение публичных кампаний НКО, для привлечения общественного внимания к проблемам через аналитические материалы, плакаты и листовки, веб-сайты, пресс-релизы и демонстрации

Уровень: консультации и диалог.

- ▶ Открытые пленарные заседания и сессии комитетов, гарантирующие открытый доступ к дебатам во время принятия решения

Уровень: партнерство.

- ▶ Совместное принятие решения через форумы, конференции согласия и другие объединенные встречи
- ▶ Совместное решение, через совместное финансирование

Пример Общественные совет при органах власти

Одной из форм приобщения общественности к принятию государственных решений являются общественные советы, функционирующие при органах государственной власти и местного самоуправления. Общественные советы в той или иной форме существуют практически во всех странах. Они создаются с различными целями: от экспертных консультаций по экологическим или другим вопросам и участия в разработке законодательства до участия в разработке госбюджета, мониторинга его выполнения и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им органами власти. Например, многочисленные общественные советы есть при мэриях городов. В качестве примера эффективной системы их формирования часто приводят Совет по разработке бюджета в Порто-Аллегре (Бразилия): 44 члена совета выбираются на общем собрании, два назначаются от муниципалитета, по одному назначают наиболее значимые общественные организации города.

Положительный опыт формирования и функционирования совета был использован другими городами и адаптирован к условиям их стран, например, Сан-Дени (Франция), Барселона (Испания), Брюсселя (Бельгия) и др..

Пример. Общественное нормотворчество НКО (Россия)

На счету юристов Пермской гражданской палаты (одна из старейших и авторитетнейших общественных организации Пермского края и России) разработка более 15 проектов нормативных актов, в том числе 5 законопроектов, из них 5 приобрели статус региональных законов: «Об уполномоченном по правам человека в Пермской области» (принят Законодательным Собранием в ноябре 2000 года); «О социальной защите населения на территории Пермской области» (принят Законодательным Собранием осенью 1997 года); «О государственном социальном заказе в Пермской области» (принят в сентябре 2000 года); «О благотворительной деятельности на территории Пермской области» (с большими изменениями принят в 2003 году), «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае (принят в 2011 году). Инициативно разрабатываемые законопроекты дорабатывались в партнерстве объединенными рабочими группами, в которые входили представители органов власти, разработчики и эксперты других организаций.

По инициативе Гражданской палаты вносились поправки в Устав Пермского городского округа и Устав Пермского края. Готовились проекты Указов губернатора Пермского края «О службах по устройству детей на воспитание в семьи», «Об организации семейных воспитательных групп в Пермской области», а также «Об эксперименте по организации общественного контроля интернатных, социально-реабилитационных учреждений и домов ребенка города Перми и Пермского района». Помимо собственных разработок, Гражданская палата провела общественную экспертизу более 30 законопроектов федерального, региональных и местного уровней с публичным представлением обоснованного заключения и рекомендациями для лиц, принимающих решения.

4. Внедрение

На этом шаге, как правило, участвует много НКО и они наиболее активны в предоставлении услуг и исполнении проекта. Большая часть работы, сделанная НКО на предыдущих шагах, включает попытки влиять на выработку политики. Данная фаза особенно важна, чтобы гарантировать, что ожидаемый результат будет достигнут.

Вклад НКО:

- ▶ Распространение информации: прежде всего сосредоточенной на увеличении осведомленности общественности, объяснение выгод или неудобств от воздействия политики;
- ▶ Предоставление услуг: как правило, услуги предоставляет один ключевой игрок, который берет на себя ответственность за сервис;
- ▶ Контроль: необходимо оценить и гарантировать, что политика осуществляется как было задумано, без вредных побочных эффектов

Ответственность органов власти:

- ▶ Распространение информации: предоставление информации о стратегиях внедрения;
- ▶ Соблюдение процедур: следование за установленными правилами и нормами для долгосрочного внедрения решения;
- ▶ Предоставление ресурсов: позволение активного участия организаций гражданского общества на этапе внедрения, например, через совместное

Швейцарский «Барометр удовлетворенности потребителей услугами, предоставляемыми государством и бизнесом»

На примере Американского индекса удовлетворенности потребителей качеством услуг в Швейцарии разработан «Барометр удовлетворенности потребителей услугами, предоставляемыми государством и бизнесом». Модель оценки уровня удовлетворенности граждан услугами включает:

Внешние факторы: Ориентация потребителей Ожидания потребителей Воспринимаемое качество

Внутренние факторы: Удовлетворенность потребителей; Общение с потребителями услуг; Лояльность потребителей; Ценность потребителя.

Подробнее:

<http://www.swics.ch/englisch/concept/met hod.html>

финансирование или натуральную поддержку

- ▶ Отзывчивость: Быть доступным и продуктивно реагировать на возникающие потребности вокруг стратегического внедрения

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирования

- ▶ Открытый и свободный доступ к документам общественного сектора, касающимся проектов и внедрения решения
- ▶ Веб-сайт со всесторонним доступом к ключевым документам и объявлениями о предстоящих общественных мероприятиях
- ▶ Уведомления по электронной почте, объявляющие о наступающем проекте и возможностях участия
- ▶ Линии для ответов на часто задаваемые вопросы онлайн или через другие каналы, предназначенные для практической помощи и руководства

Уровень: консультации

- ▶ События, конференции, форумы и семинары, чтобы сообщить и обсудить внедрение политики с НКО и общественностью

Уровень: диалог

- ▶ Семинары по развитию потенциала, чтобы увеличить знания и способности, относящиеся ко внедрению политики
- ▶ Специализированные семинары и мастер-классы для НКО и государственных органов по узким темам внедрения

Уровень: партнерство

- ▶ Стратегическое партнерство, где НКО и государственные органы формируют партнерство для реализации политики; это может колебаться от небольшого экспериментального пилота до полноценного совместного и ответственного внедрения всей политики.

Пример. Единый координатор по взаимодействию с НКО

В Европе созданы и действуют специальные институты, осуществляющие постоянное взаимодействие между органами власти и НКО.

В Словении при Государственном управлении по европейским делам действует Национальный координатор по сотрудничеству с НКО. Это назначение было частью государственных мер направленных на формирование более скоординированного и систематического государственного подхода к работе с НКО. В Венгрии при аппарате премьер-министра был создан Департамент по связям с гражданским

Внешние консультации в Чешской Республике

Чешский опыт дает ценные уроки дебатов с участием внешних сторон. Чешская республика была одной из первых стран с переходной экономикой, учредившей социальный диалог посредством создания *Совета по экономическому и социальному согласию* - консультативного органа, включающего представителей правительства, профсоюзов и работодателей. Первоначально, деятельность Совета сосредотачивалась на вопросах, касающихся Трудового кодекса, однако в конце 1990-х годов в сферу его интересов вошли вопросы, касающиеся здравоохранения, безопасности, налогов и социальной безопасности. Его значение как **форума для проведения социального диалога** на протяжении лет менялось под влиянием разногласий и возможности достигнуть консенсуса. Введение новых правил и рабочих процедур, однако, позволило улучшить ситуацию.

В более широком смысле, несмотря на использование Чешской администрацией разных консультационных механизмов реальное значение таких консультаций варьируется. Поскольку законодательное требование проведения консультаций со всеми группами, чьи интересы затрагиваются, отсутствует, министерства могут в значительной степени по собственному усмотрению выбирать стороны, с которыми проводится консультирование, материалы, которые должны приниматься во внимание, и сроки проведения консультаций. Некоторые группы традиционно никогда не были хорошо представлены в таких консультациях.

обществом, в обязанности которого входила разработка и координация политики в отношении некоммерческого сектора в целом.

Пример Ресурсный центр для НКО по развитию общественного участия в принятии решений (Россия)

В целях оказания поддержки процессам административной модернизации, Центр ГРАНИ (Россия) реализовал в 2012 году был реализован проект «Ресурсный центр поддержки гражданского участия в реформе бюджетной сферы и публичного управления» посвященный созданию условий, при которых НКО в восьми российских регионах смогли бы увеличить потенциал помощи своим целевым группам в новых административных процедурах взаимодействия граждан с органами власти и учреждениями:

- в электронных процедурах и многофункциональных центрах,
- в государственных и бюджетных услугах с новыми стандартами,
- в производстве социальных услуг рыночными субъектами и некоммерческими организациями.
- Ресурсный центр подразумевает формирование подходов и реализацию практики поддержки НКО (и их сетей) в целевой сфере в следующих направлениях поддержки:

В рамках проекта НКО получают информационно-аналитическую поддержку, (проведение исследований, создание общедоступной библиотеки, формирование кейсов «лучшего опыта», распространение информации и пр.); консультационно-обучающую (обучение, функционирование консультационно-методической службы для регионов, организация стажировок и практических мастерских); поддержку партнёрств (функционирование центра субконтрактации, формирование панелей экспертов, поддержка совместных проектов).

5. Мониторинг

На этом шаге НКО должны контролировать и оценить результаты осуществляемой политики. Важно иметь в распоряжении эффективную и прозрачную систему мониторинга что гарантирует, что политика/программа достигает намеченной цели.

Вклад НКО:

- Защита общественных интересов: мониторинг того, достигает ли политика намеченных бенефициариев и достигается ли ожидаемый результат для общества
- Экспертиза и рекомендации: необходимо собирать доказательства или проводить исследования в областях воздействия политики;
- Предоставление услуг: ответственное контролирование эффектов программы с точки зрения качества, устойчивости и эффективности
- Контроль: приоритетная роль принадлежит НКО в контролировании эффектов политики, чтобы гарантировать, что достигнуты намеченные цели
- Альтернативные подходы к внешнему мониторингу деятельности правительства

Пример Альтернативные подходы к внешнему мониторингу деятельности правительства
(Европейский опыт)

Механизм	Краткое описание	Результаты внедрения
Карточки оценки	Интервью с пользователями услуг о "дополнительных" выплатах, которые им, возможно, пришлось сделать для получения законных услуг. Результаты обсуждаются с государственными органами и широко публикуются.	Механизм впервые был применен Центром по общественным делам в Бангалоре (Индия). Сейчас используется не менее чем в 10 европейских странах. Различные организации по всему миру в настоящий момент обучаются использованию таких карточек.
Обследования "Биг Мак"	Сравнительный анализ цен, уплачиваемых различными ведомствами за аналогичные товары.	Механизм был разработан и впервые применен в Аргентине . В последние 20 лет активно используется в европейской практике. В ходе одного из таких анализов было обнаружено, что идентичные ресурсы были закуплены различными госпиталями у одного и того же поставщика по существенно отличающимся ценам. После установления нарушителей, были приняты официальные меры.
Обследования "до" и "после"	Анализ затрат на различные государственные инвестиции проводится до и после проведения кампании, направленной на борьбу с коррупцией.	В ходе проведения в Милане (Италия) такого анализа в отношении кампании "чистые руки", которая проходила в начале 1990-х годов, было установлено, что кампания способствовала значительному сокращению муниципального долга, быстрому росту прямых инвестиций. В частности, строительство нового международного аэропорта фактически обошлось вдвое дешевле, чем предполагалось на стадии планирования.
Эффективность государственных расходов	Оценка затрат и результатов государственных сделок с использованием информации о преобладающих ценах на товары и услуги	Механизм был применен в 1999 году в Нидерландах при анализе незаконченных правительственных контрактов. Имеет широкое распространение в практике т.н. общественных организаций – бюджетных сообществ.
"Зеркальная статистика"	Сравнение цен на товары, являющиеся предметом торговли двух стран, с использованием информации об экспорте и импорте. В сотрудничестве с таможенными органами.	Механизм использовался как форма мониторинга гражданского общества в Болгарии и Румынии (партнерства НПО) .
Мониторинг главных проектов	Механизм предполагает мониторинг некоторых элементов предприятия или крупномасштабного проекта в целом, уделяя главное внимание "системе" и тому, как она функционирует.	Механизм применялся в практике шведских НПО . Развил в анализе процессов и проектов общественными аналитическими центрами в разных европейских странах

Ответственность органов власти:

- ▶ Распространение информации: предоставление информации о статусе текущей политики
- ▶ Отзывчивость: прислушиваться и реагировать на вопросы, поднимаемые НКО и гражданским обществом

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирование

- ▶ Открытый и свободный доступ к информации о стратегическом прогрессе
- ▶ Исследования, собирающие случаи и статистику по реализуемому проекту
- ▶ Оценка политики и ее воздействия через конференции и собрания
- ▶ Независимые качественные исследования, чтобы понять ключевые уроки

Уровень: консультирование

- ▶ Механизмы обратной связи, чтобы отслеживать прогресс, через опросы, веб-обзоры или анкетирование граждан

Уровень: диалог

- ▶ Рабочая группа или комитет, состоящий из представителей НКО для осуществления контроля и оценки стратегической инициативы

Уровень: партнерство

- ▶ Рабочая группа или комитет, состоящий из представителей НКО и государственных органов власти объединенная в стратегическом партнерстве, чтобы контролировать и оценить политику

Пример Принуждение к предоставлению информации

Механизмом прямого воздействия на работу государственных органов является практика деятельности информационных омбудсманов или Оперативных групп. Европейская практика была заимствована из опыта Оперативной

группы города Сан-Франциско (США), которая выступает как арбитр между лицом, которому отказано в получении документа, и хранителем государственных документов. В состав Оперативной группы входит специальный отдел жалоб, занимающийся рассмотрением петиций со стороны организаций и физических лиц, которым было отказано в получении государственных документов общественного доступа. По жалобе лица, которому отказано в получении доступа к документу, отдел жалоб может издать приказ, требующий от хранителя документов предоставить затребованный документ.

Пример. Общественный мониторинг и аудит деятельности органов власти

В 2008 году Центр ГРАНИ (Россия, Пермь) в рамках мониторинга в течение трех месяцев провел более 670 экспериментов «контрольных закупок» по получению 100 государственных услуг и функций в 64 регионах России. В экспериментах приняло участие более 150 граждан и активистов общественных организаций. Была проконтролирована деятельность региональных управлений, а также 23 федеральных и более 50 региональных органов исполнительной власти. Результаты этого крупномасштабного эксперимента были проанализированы и представлены в отчете, в том числе были изложены причины несоблюдения интересов граждан, оценены издержки, которые несут люди из-за плохой работы чиновников, указаны пробелы в информировании населения о порядке получения услуг, выявлена лучшая практика и случаи худшего исполнения чиновниками административных регламентов. Результаты мониторинга были приняты к рассмотрению Правительственной комиссией по административной реформе. Одним из сопутствующих результатов реализации проекта стала разработка совокупности методического инструментария для изучения качества исполнения государственных функций. Позднее

подобные мониторинги осуществлялись регулярно в разных регионах Российской Федерации. Результаты мониторингов были обнародованы и приняты уполномоченными ведомствами как конкретный материал к внесению изменений в собственную деятельность, в том числе к внедрению практики общественных мониторингов собственной деятельности на регулярной основе.

6. Новая повестка дня

Знания, получаемые в ходе оценки внедрения решения, вместе с развивающимися потребностями в обществе, часто требуют переформулировки или установления новых приоритетов, оценки проблем – «повестки дня». Этот процесс должен быть основан на свободном доступе к информации и возможностях для широкого диалога, чтобы идентифицировать потребности и инициативы групп граждан. Поиск новой повестки инициирует новый цикл принятия решения.

Вклад НКО:

- Защита общественных интересов: представление аргументов для формирования новой стратегии или пересмотра существующих программ, устранения ограничений или побочных эффектов текущей деятельности и политики, чтобы лучше соответствовать потребностям граждан
- Экспертиза и рекомендации: исследование поведения и анализ, чтобы идентифицировать пробелы в реализации стратегической инициативы
- Инновации: развитие новых подходов, чтобы соответствовать новым вызовам политики
- Предоставление услуг: идентификация препятствий и сбор доказательств, чтобы иллюстрировать новые потребности

Ответственность органов власти:

- Распространение информации: предоставление информации о результатах принятых мер, содержании и перспективах политики и происходящих изменениях в обществе
- Соблюдение процедур: необходимо добиться ясных, открытых и доступных процедур для участия граждан
- Предоставление ресурсов: необходимо поддерживать активное участие гражданского общества
- Отзывчивость: ответственность за выслушивание и приемку вклада от НКО

Полезные инструменты и механизмы:

Уровень: информирование

- Открытый и свободный доступ к оценкам результатов существующей политики

Уровень: консультирование

- Конференции или встречи, чтобы изложить следующие шаги, запланированные государственным органом
- Консультации онлайн, чтобы привлечь гражданское общество к продолжению политики

Уровень: диалог

- Семинары и совещательные форумы, чтобы вовлечь заинтересованные лица в развитие новых направлений политики или продолжении в новых сферах и секторах

Уровень: партнерство

- Рабочая группа или комитет, где НКО формируют экспертную основу совместно с другими заинтересованными лицами и государственными органами с целью рекомендовать пересмотр политики

Пример. Поисковый отряд «Lisa Alert»

«Лиза Алерт» – это общественный краудсорсинговый проект по поиску пропавших детей. Это сообщество людей, которые сумели собрать и вывести в offline активных Интернет-пользователей. Отряд «Лиза Алерт» не только присоединяется к поискам детей, но и инициирует их, выступает лидером и координатором.

Активистам отряда «Лиза Алерт» удалось выделить проблему в публичную плоскость. И если раньше пропажа ребёнка не обсуждалась в СМИ, если появлялось на каких-то официальных сайтах, то это никого не мобилизовало на поиски. После того, как СМИ увидели, что это стало интересно большому количеству людей, которые участвуют в поисках, сейчас любая пропажа ребёнка – это ЧП, активно проявляющееся в информационном пространстве. Любое сообщение о пропаже – это мгновенная публикация во всех СМИ, это активизация работы уполномоченных и правоохранительных органов, которые находятся в данном случае под пристальным вниманием и при этом активно взаимодействуют с поисковыми отрядами общественников. Такой

опыт может быть использован во многих регионах и иных темах для создания подобных отрядов «быстрого общественного реагирования», т.к. технология работы эффективна, проста и прозрачна.

Основа для работы отряда «Лиза Алерт» – это краудсорсинг, фактически сообщество существует и развивается исключительно благодаря сетевому эффекту и большому территориальному разбросу волонтеров. Преимущества: - большая база активистов и волонтеров; - развитая инфраструктура; - информационная поддержка СМИ и интернет-сообществах; - простой, функциональный сайт; - реальная помощь в offline. Сайт отряда «Лиза Алерт» выстроен как сервис для координации деятельности, организован очень просто (карты, путеводители, инструкции, популярные активистские календари мероприятий и т. д.), понятен каждому, обеспечивает работу инфраструктуры. Он также в силу устойчивости правил и технологичности деятельности понятен и органам власти, которые могут реализовывать свои полномочия в данной сфере во взаимодействии с общественностью.

МАТРИЦА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ²

Этап участия	Формулирование «повестки дня»	Проектирование	Принятие решения	Внедрение	Мониторинг	Новая «повестка дня»
Информирование	Открытая и доступная информация Исследования Акции и лоббизм Веб-ресурс для ключевых документов	Свободный доступ к документам Веб-сайт Акции и лоббизм Исследования	Общественные кампании и лоббизм	Открытый доступ к информации Электронные рассылки Горячие линии	Открытый доступ к информации Собрания Оценки Исследования	Открытый доступ к информации
Консультации	Петиции Консультации онлайн	Публичные слушания Фокус-группы Экспертные семинары Общественные советы	Открытые пленарные заседания и сессии комитетов	Конференции Форумы Семинары	Механизмы обратной связи	Конференции и встречи Консультации онлайн
Диалог	Публичные слушания и форумы Горячие линии	Публичные слушания Фокус-группы Экспертные семинары Общественные советы	Открытые пленарные заседания и сессии комитетов	Обзорные семинары Мастер классы	Рабочие группы и комитеты	Семинары и форумы
Партнерство	Рабочие группы и комитеты	Совместное проектирование решений	Совместное принятие решений	Стратегическое партнерство	Рабочие группы и комитеты	Рабочие группы и комитеты

Участие общественности в принятии решений является важным инструментом реализации политики, с помощью которого можно выявлять изменения, приоритизировать различные варианты решений, а также обеспечивать их эффективное и результативное внедрение. В то же время стимулирование участия граждан в формировании и реализации принципов эффективного публичного управления и современно экономической и социальной политики – непростая задача, осуществление которой требует изменений в культуре как от самих граждан, так и от государственных и муниципальных служащих.

² CODE OF GOOD PRACTICE FOR CIVIL PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS // http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf