



Организация по экономическому сотрудничеству и развитию

## **Привлечение граждан к разработке политического курса: информирование, консультации и участие общества**

### **Пожинать плоды...**

Укрепление отношений с обществом – надёжный вклад в улучшение разработки политического курса и центральный элемент эффективного руководства. Это позволяет правительству, при принятии решений, получать релевантные для политического курса идеи, информацию и ресурсы. Важно также то, что это способствует появлению общественного доверия правительству, повышению качества демократии и укреплению гражданской правоспособности. Подобные усилия помогают упрочивать представительную демократию, в которой парламент играет центральную роль.

### **... предпринимая конкретные шаги...**

Укрепляя отношения с гражданами, правительства должны гарантировать, что:

- предлагаемая информация является полной, объективной, надёжной, релевантной, легко доступной и понятной;
- консультация имеет ясные цели и правила, определяющие пределы её осуществления и обязанность правительства отчитываться в использовании вклада граждан;
- участие должно быть гибким и предоставлять достаточно времени для внесения гражданами новых идей и предложений, а также обеспечивать механизмы их интеграции в процесс разработки политического курса.

### **... для появления обязательности и правоспособности**

Правительства должны предоставлять достаточно времени, адекватные ресурсы и обязательства для создания здоровых правовых, политических и институциональных рамок, развития соответствующих средств и оценки собственной деятельности по привлечению граждан к разработке политического курса. Неудачно спланированные и неадекватные меры, используемые для информирования, консультаций и участия в разработке политического курса, могут подорвать отношения правительства и граждан. Правительства могут пытаться информировать, консультироваться и привлекать граждан для того, чтобы повысить качество и законность своих политических решений, доверие к ним, но это будет производить противоположный эффект, если граждане обнаружат, что их усилия быть информированными, сообщать своё мнение и активно участвовать игнорируются, не имеют никакого влияния на принимаемые решения, и правительство не отчитывается об использовании их вклада.

Данное политическое резюме описывает ряд конкретных мер и предлагает десять ведущих принципов укрепления отношений государства с гражданами и гражданским обществом.

## Для чего необходимо укреплять отношения между правительством и гражданами?

Страны-члены Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) укрепляют свои отношения с гражданами, чтобы:

- повышать качество политики, дав возможность правительствам использовать более широкий спектр источников информации, перспектив и потенциальных решений, чтобы удовлетворять потребностям разработки политического курса в условиях увеличивающейся сложности, политической взаимозависимости и жёстких временных рамок.
- удовлетворять потребностям зарождающегося информационного общества, подготавливаться к более широким и быстрым взаимодействиям с гражданами и обеспечивать лучшее управление знаниями.
- интегрировать вклад общества в процесс разработки политического курса, чтобы отвечать надеждам граждан на то, что правительство прислушивается к их мнениям и принимает во внимание их точки зрения при принятии решений.
- реагировать на призывы к большей прозрачности и отчётности правительства, т.к. внимание общества и средств массовой информации к деятельности правительства увеличивается, стандарты общественной жизни приводятся в систему и повышаются.
- упрочить доверие общества к правительству и изменить ситуацию с постоянным снижением числа голосующих на выборах, а также числа членов партий и уменьшением доверия к ключевым общественным институтам.

## Определение отношений между правительством и гражданами в разработке политического курса

Отношения между правительством и гражданами охватывают широкий спектр взаимодействий на каждой стадии процесса разработки политического курса, от осуществления до оценки. В обзоре этих сложных отношений ОЭСР использовала следующие определения:

- **информирование: однонаправленные отношения**, при которых правительство разрабатывает и передаёт гражданам информацию для использования. Они включают как «пассивный» доступ к информации по требованию граждан, так и «активные» меры, которые предпринимает правительство для распространения информации среди граждан.

ПРАВИТЕЛЬСТВО → ГРАЖДАНЕ

- **консультации: двунаправленные отношения**, при которых граждане предоставляют правительству свою точку зрения. Они основываются на предварительном определении правительством вопроса, по которому необходимо узнать мнение граждан и требуется предоставить информацию.

ПРАВИТЕЛЬСТВО ⇔ ГРАЖДАНЕ

- **активное участие: отношения, основанные на сотрудничестве** с правительством, при котором граждане активно участвуют в процессе разработки политического курса. При этом признаётся роль граждан в предложении вариантов политического

курса и формировании политического диалога, однако, ответственность за окончательное решение или формулировку политики лежит на правительстве.

## ПРАВИТЕЛЬСТВО ↔ ГРАЖДАНЕ

### Основные тенденции

Разработка политического курса в странах-членах ОЭСР, основывается на представительной демократии. В этих рамках многие страны-члены ОЭСР имеют давние традиции обширного вовлечения граждан в этот процесс. При этом все из них пытаются найти новые, дополнительные пути привлечения граждан к разработке политического курса. Тенденции показывают, что:

- **информирование** – это цель, которую разделяют все страны-члены ОЭСР. За последние десять лет масштабы, количество и качество информации, которая предоставляется обществу, значительно возросли.
- возможности для **консультаций** и выражения своей реакции на политические предложения также расширяются, но медленнее. **В этом вопросе между странами-членами ОЭСР существуют значительные разногласия.**
- **активное участие** и попытки привлечь граждан к разработке политики на основе партнёрства являются редкостью, **предпринимаются лишь в качестве опыта и ограничиваются несколькими странами-членами ОЭСР.**

## Разработка правовых, политических и институциональных рамок

### Информирование как основное предварительное условие

Доступ к информации требует надёжной законодательной базы, ясных институциональных механизмов её применения и независимых институтов по надзору и отправлению правосудия. Наконец, он требует, чтобы граждане знали и понимали свои права, а также хотели и могли действовать согласно им.

- **Законы:** в последние годы появилась тенденция к ускорению принятия законов, касающихся доступа к информации. В 1980 году лишь 20% стран-членов ОЭСР имели законодательство, регулирующее вопросы доступа к информации (также известное как свобода информации или законы о свободе информации). В 1990 году эта цифра составляла чуть больше 40%, а к концу 2000 года достигла 80%. В некоторых странах-членах ОЭСР свободный доступ к информации – это правило, а секретность – исключение. Во всех странах предоставляется доступ к документации органов государственной власти, и существует механизм апелляции на случай отказа.
- **Политика:** обязательство правительства предоставлять объективную и надёжную информацию придаёт содержание основным юридическим правам. Необходима политика как по «пассивному» (например, время или требования, необходимые для предоставления информации) так и по «активному» (например, политика правительственных связей) доступу к информации.
- **Институты:** законы о доступе к информации обычно относятся ко всем административным подразделениям. Осуществление может координироваться

(например, центральным правительством) и быть предметом внешнего надзора (например, чиновником, рассматривающим претензии граждан к правительственным служащим).

Все страны-члены ОЭСР должны совмещать право граждан на информацию с правом личности на охрану частной информации и необходимостью соблюдать конфиденциальность, там, где раскрытие информации противоречило бы интересам общества. Баланс между правом на доступ, на защиту частной информации и пределами служебной тайны – значительная проблема, особенно если принять во внимание быстрое развитие информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

## Консультации – центральная часть разработки политического курса

Лишь недавно в большинстве стран-членов ОЭСР было признано, что консультации – это важный элемент процесса разработки политического курса. Юридические, политические и институциональные рамки всё ещё разрабатываются.

- **Законы:** законодательство по общественному консультированию может быть широким (например, установка петиционных прав или консультативного референдума) или иметь ограниченные рамки (например, требование проводить консультации с профсоюзами, профессиональными ассоциациями или коренными народами при разработке политики).
- **Политика:** некоторые страны-члены ОЭСР полагаются на правила (распоряжения правительства, директивы, стандарты) и неформальную практику в общественных консультациях. Некоторые требуют проведения общественных консультаций по новым правилам (на основе процедур оценки регулирующего воздействия) в соответствии с рекомендациями Совета ОЭСР от 1995 года по повышению качества правительственных постановлений.
- **Институты:** некоторые из стран-членов ОЭСР имеют давние институциональные механизмы для проведения консультаций (трёхсторонние форумы с участием правительства, бизнеса и трудящихся). Многие образовали постоянные или специальные консультативные органы или комиссии, которые включают организации гражданского общества.

## Активное участие – новый горизонт

Активное участие признаёт способность граждан самостоятельно обсуждать и генерировать политический выбор. При этом требуется, чтобы правительство открыто разрабатывало повестку и могло гарантировать, что политические предложения, рождённые совместными усилиями, будут учтены при принятии окончательного решения. Лишь немногие из стран-членов ОЭСР начали использовать такие подходы, и опыт, от которого можно отталкиваться, ещё ограничен.

- **Законы:** граждане в некоторых странах-членах ОЭСР имеют право предлагать новое законодательство или политику (согласно законам о народной законодательной инициативе или референдуме, инициированном гражданами). Это обычно требует предварительного сбора подписей у некоего числа избирателей, обладающих пассивным избирательным правом, в течение определённого времени.
- **Политика:** немногие из стран-членов ОЭСР имеют политику поддержания новых, гибких подходов, чтобы гарантировать большую степень активного участия граждан в разработке политического курса (например, объединённые рабочие группы).

- **Институты:** не существует единого институционального взаимодействия. Немногие существующие примеры, от которых можно отталкиваться, черпаются с разных уровней правительственного и политического секторов. Центральные политические органы могут играть роль в сборе удачных примеров, увеличении осведомлённости и разработке директив.

## Соответствие средств и целей

Первый шаг в планировании успешного информирования, консультаций и активного участия в разработке политики – ясно **определить цели** данной деятельности, на основе которых может быть **установлена целевая группа** (например, все граждане, жители сельской местности, молодёжь) и выбрано подходящее средство.

- **Не существует какого-либо единственного средства или подхода**, который подходил бы для любой страны или ситуации. Часто **требуется сочетание средств**, которые необходимо адаптировать к местным традициям и практике. Выбор средств также зависит от ресурсов (финансовых и кадровых), времени и имеющейся квалификации.
- **Информация:** даже «пассивный» доступ к информации требует средств, которые позволят гражданам найти то, что они ищут (например, каталоги и указатели). Когда правительства предлагают информацию «активно», они могут использовать ряд различных продуктов (например, ежегодные отчёты, брошюры, листовки) и механизмы предоставления информации, которые могут быть либо прямыми (например, информационные центры, бесплатные телефонные линии), либо непрямыми (например, освещение в средствах массовой информации, реклама, организации гражданского общества, выступающие в качестве посредников).
- **Консультации:** правительства используют различные методы, чтобы узнать мнение широкого круга граждан по политическим вопросам (например, опросы и исследования общественного мнения), либо по проектам политики или законов (например, время, которое выделяется для предоставления комментариев и замечаний). Они могут также использовать такие средства для консультаций, которые позволяют обеспечить большую степень общения с небольшими группами граждан (например, общественные слушания, фокусные группы, гражданские комиссии, семинары).
- **Активное участие:** привлечение граждан к обсуждению политики требует специальных средств, чтобы способствовать обучению, обсуждению и проектированию конкретных предложений (например, гражданские форумы, согласительные конференции, гражданские жюри).

## Раскрытие потенциала ИКТ

Все страны-члены ОЭСР считают новые информационные и коммуникационные технологии мощным средством и прилагают значительные усилия, чтобы перевести министерства и граждан на работу в режиме on-line. Несмотря на то, что многие считают, что ИКТ имеют огромный потенциал для привлечения граждан к процессу разработки политического курса, сегодня они остаются дополнением к традиционным средствам. Большинство правительств стран-членов ОЭСР пытаются преодолеть «цифровой разрыв» и признают необходимость гарантировать всем гражданам, в режиме on-line или традиционными способами, по-прежнему равные возможности для участия в общественной жизни.

- **Информирование:** все правительства стран-членов ОЭСР предоставляют всё возрастающее количество информации в режиме on-line (через правительственные веб-сайты и порталы), хотя количество, качество и диапазон информации значительно разнятся.
- **Консультации:** использование ИКТ для получения ответной реакции граждан и консультирования проходит период становления во всех странах-членах ОЭСР (например, адреса электронной почты на правительственных сайтах, списки адресов электронной почты, общение в чатах в режиме on-line).
- **Активное участие:** лишь очень небольшое число стран-членов ОЭСР начали экспериментировать со средствами Интернета для активного привлечения граждан к разработке политики (например, дискуссионные группы, работающие в режиме on-line, интерактивные игры).

Чтобы использовать ИКТ наилучшим образом, необходима их **интеграция** с устоявшимися, традиционными методами.

## Оценка работы

Все страны-члены ОЭСР признают **необходимость разрабатывать средства** и повышать свою способность оценки. Исследования показывают разительный дисбаланс между количеством времени, денег и энергии, которые страны-члены ОЭСР тратят на упрочение отношений между правительством и гражданами, и вниманием, которое они уделяют оценке эффективности вклада в процесс разработки политики.

В настоящее время ни одна из стран-членов ОЭСР не проводит систематическую оценку деятельности правительства по информированию, проведению консультаций и привлечению граждан к разработке политического курса.

## **Основные принципы привлечения граждан к разработке политики**

Исследования предлагают следующие основные принципы для успешного информирования, консультаций и активного участия в разработке политического курса:

### **1. Обязательность**

Руководство и строгая обязательность в сфере информирования, консультаций и активного участия в разработке политического курса необходимы на всех уровнях, начиная от политиков, руководителей и государственных чиновников.

### **2. Права**

Права граждан на доступ к информации, предоставление ответной реакции, консультирование и активное участие в разработке политического курса должны быть основаны на законе или политике. Обязанность правительства реагировать на действия граждан, использующих свои права, также должна быть чётко установлена. Для проведения этих прав в жизнь необходимы независимые институты или их эквиваленты, которые будут осуществлять надзор.

### **3. Ясность**

С самого начала должны быть чётко определены цели и границы информирования, консультирования и активного участия в разработке политического курса. Соответствующие роли и обязательства граждан (по предоставлению вклада) и правительства (по принятию решений, за которые оно отвечает) должны быть понятны всем.

### **4. Время**

Общественные консультации и активное участие должны начинаться как можно раньше, чтобы могло появиться больше политических решений и повысились шансы их удачного осуществления. Чтобы консультации и участие были эффективными, необходимо предоставить достаточно времени. Информирование необходимо на всех этапах разработки политического курса.

### **5. Объективность**

Информация, предоставляемая правительством, должна быть объективной, полной и доступной. При осуществлении права на доступ к информации и на участие, не должно быть дискриминации граждан.

### **6. Ресурсы**

Необходимы соответствующие финансовые, кадровые и технические ресурсы, чтобы информирование, консультации и активное участие были эффективны. Правительственные чиновники должны обладать необходимыми умениями, иметь руководство и возможности для обучения, а также организационную культуру, которая будет поддерживать их усилия.

### **7. Координация**

Инициативы по информированию, изучению мнения граждан и консультациям с ними, должны быть скоординированы в правительстве, чтобы повысить управление знаниями, гарантировать политическую согласованность, избежать дублирования и уменьшить риск «консультационного утомления» среди граждан и организаций гражданского общества. Усилия по координации не должны уменьшать способности правительственных учреждений вводить инновации и гарантировать гибкость.

## **8. Отчётность**

Правительства обязаны отчитываться в том, каким образом они использовали вклад граждан, полученный путём предоставления ими своего мнения, общественных консультаций и активного участия. Для общего увеличения подотчётности правительства решающими являются методы, гарантирующие, что процесс разработки политики открытый, прозрачный и поддающийся внешнему контролю и проверке.

## **9. Оценка**

Правительствам необходимы средства, информация и способность оценивать их деятельность по предоставлению информации, проведению консультаций и привлечению граждан к разработке политики, чтобы адаптироваться к новым требованиям и изменяющимся условиям разработки политического курса.

## **10. Активная гражданская позиция**

Правительствам полезны активные граждане и динамичное гражданское общество, они могут предпринимать конкретные шаги, чтобы облегчить доступ к информации и участие, увеличить осведомлённость, усилить гражданское образование и умения, а также поддержать развитие правоспособности среди организаций гражданского общества.

## **О данном политическом резюме**

Данное политическое резюме создано с целью поддержать людей, занятых разработкой политического курса, в создании эффективных рамок для информирования, консультаций и активного участия граждан в процессе разработки политики. Оно в значительной степени основывается на опыте и понимании национальных экспертов и высших правительственных чиновников из стран-членов ОЭСР, чьи размышления предоставили Секретариату широкие перспективы для сравнения и конкретные примеры удачной практики. Политическое резюме основано на двух основных исследованиях, проведённых ОЭСР в 1999-2000 гг.: «Укрепление отношений между правительством и гражданами» и «Использование информационных технологий в укреплении отношений между правительством и гражданами». Исследования основывались на данных, которые предоставляли сами страны-члены ОЭСР: центральные правительства предоставили информацию по нынешнему состоянию с обеспечением и практикой предоставления информации, возможностям для консультаций и активному участию граждан в разработке политического курса.

## **Содействие эффективному управлению**

ОЭСР поддерживает своих членов в построении и укреплении эффективных, действенных, прозрачных и подотчётных правительственных структур. Доступ к информации, возможности для консультаций и активного участия способствуют эффективности управления, поощряя большую прозрачность процесса разработки политического курса; большей подотчётности посредством прямой общественной проверки и контроля; повышению законности процесса принятия правительством решений; улучшению качества политических решений, основанных на более широком спектре источников информации; и, наконец, более высокому уровню осуществления и согласия, увеличению общественной осведомлённости в политике и участия в её формировании.

## Дополнительная информация

Издание «Привлечение граждан к разработке политического курса: информирование, консультация и участие общества», осуществлённое ОЭСР, на котором основано данное резюме, является уникальным источником сравнительной информации по мерам активизации доступа граждан к информации, возможностей для консультаций и активного участия в процессе разработки политики. В нём не делается попыток оценить или классифицировать государства по их успехам в процессе укрепления отношений между правительством и гражданами. Скорее оно предлагает всеохватывающую схему, по которой можно оценить широкий спектр знаний страны, определить удачные примеры и выделить инновационные подходы. При этом отчёт принимает во внимание огромное расхождение в обстановке внутри стран и целях, ради которых укрепляются отношения между правительством и гражданами.

Отчёт сопровождается «Справочником по укреплению отношений между правительством и гражданами», который был создан правительственными чиновниками из стран-членов ОЭСР и стран, не входящих в эту организацию. Справочник предлагает практическое руководство по построению твердых рамок для информирования, консультаций и привлечения граждан к процессу разработки политики.

Отчёт и сопутствующий справочник будут опубликованы в начале октября 2001 г., и их можно будет приобрести в книжном интернет-магазине ОЭСР (<http://www.oecd.org/bookshop/>). Данную инструкцию и справочник можно будет бесплатно получить на сайте PUMA (<http://www.oecd.org/puma/citizens/>). За дополнительной информацией, касающейся работы PUMA по отношениям между правительством и гражданами, обращайтесь [joanne.caddy@oecd.org](mailto:joanne.caddy@oecd.org).

## Следующие шаги

Отчёт и политическое резюме ОЭСР будут предметом общественного обсуждения и дискуссий с представителями организаций гражданского общества. Запланированные мероприятия включают: национальные семинары, организованные участвующими правительствами, международный круглый стол и дискуссионный форум в режиме on-line на сайте PUMA.

Будущая работа PUMA, посвящённая электронному правительству, будет также фокусироваться на двух ключевых моментах отношений между правительством и гражданами, а именно: 1) использование ИКТ в консультациях с гражданами и гражданским обществом по разработке политики и 2) предоставление услуг в режиме on-line.

