



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, Май 2016

## **ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

### **Обзор стандартов и практик в государствах- членах Совета Европы**

Подготовлено Европейским Центром Некоммерческого Права (Ивана Розенцвейгова и Ваня Скорич, при поддержке Ханны Асипович) под управлением Катерины Хадзи-Мицевой, Исполнительного Директора

для

Европейского комитета по демократии и управлению (КДУ) с целью подготовки руководящих указаний по гражданскому участию в процессах принятия политических решений

*Этот неофициальный перевод на русский язык подготовлен Международным Центром Некоммерческого Права (ICNL.) Содержание этого документа являются исключительной ответственностью авторов. Совет Европы не несет ответственности за содержание. ICNL, сделавший перевод, также не несет ответственности за содержание. Перевод ICNL на другие языки имеет намерением исключительно удобство в пользовании. Если возникнут любые вопросы к содержанию, пожалуйста, обращайтесь к оригинальному тексту на английском языке.*

*Этот перевод стал возможен при щедрой поддержке Американского народа посредством Агентства по международному развитию США (USAID). Содержание является ответственностью авторов и не обязательно отражает взгляды USAID или Правительства США.*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>МАСШТАБ И ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ.....</b>	<b>4</b>
1.	Сфера и определения гражданского участия.....	4
2.	Ценности и принципы гражданского участия .....	6
<b>III.</b>	<b>БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА КАК УСЛОВИЕ ЗНАЧИМОГО УЧАСТИЯ.....</b>	<b>8</b>
<b>IV.</b>	<b>СТАНДАРТЫ ЗНАЧИМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ .....</b>	<b>9</b>
1.	Международный уровень .....	10
2.	Совет Европы.....	12
3.	Европейский Союз .....	17
4.	ОБСЕ БДИПЧ .....	18
<b>V.</b>	<b>РАМКИ ДЛЯ ЗНАЧИМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ.....</b>	<b>18</b>
1.	Фазы цикла политики.....	19
1.1	Формулирование политики (постановка повестки дня, написание проекта, принятие решения).....	20
1.2	Реализация политики (имплементация, распространение).....	20
1.3	Изучение политики (мониторинг, оценка) .....	20
2.	Уровни участия .....	21
2.1	Доступ к информации .....	21
2.2	Консультация.....	24
2.3	Активное вовлечение (партнерство) .....	27
2.4	Диалог.....	29
<b>VI.</b>	<b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕСОМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ НА ПРАКТИКЕ .....</b>	<b>32</b>
1.	Включение гарантий участия в национальные правовые рамки .....	32
2.	Всеобъемлющие инструменты и практики, гарантирующие весомое и успешное участие .....	37
2.1	Электронное участие.....	37
2.2	Повышение понимания и мониторинг имплементации .....	42
2.3	Структуры сотрудничества .....	44
3.	Средства коррекции в случае нарушения принципов участия.....	45
<b>VII.</b>	<b>ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ.....</b>	<b>48</b>
<b>VIII.</b>	<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>51</b>

## I. ВВЕДЕНИЕ

*«... демократия прямого участия должна быть усилена как процесс, в котором все люди, а не только граждане страны, вовлечены в общественные дела на локальном, региональном, национальном и европейском уровнях»<sup>1</sup>*

Доклад Генерального Секретаря Совета Европы 2015<sup>2</sup> года признаёт, что *«эффективные и устойчивые механизмы для диалога, консультаций и сотрудничества между гражданским обществом и государственными ведомствами на всех уровнях»* являются важными средствами, *«позволяющими осуществлять участие всех лиц и социальных групп в демократическом принятии решений»*. Действительно, существует растущее признание в странах Европы о необходимости внедрить законодательные механизмы или различные модели, которые будут содействовать гражданскому участию. Однако, доклад Генерального Секретаря делает правильный вывод о том, что *«в одних странах модель работает достаточно хорошо. В других, модель и учреждения для общественных консультаций и участия нуждаются в эффективности и часто существуют формально»*. В *«худших случаях»*, правительства пытаются *«контролировать инициативы граждан»*. Заметно, что пространство для участия и всестороннего вовлечения неправительственных организаций (НПО) сужается; в то время как в отдельных государствах-членах Совета Европы – это признаваемый вызов, в некоторых – это потенциальная проблема.

Необходимо предотвратить эту тенденцию, осветить и распространить передовую практику, продвигать и освещать пользу участия. С этой целью Генеральный секретарь рекомендует, чтобы *«Совет Европы подготовил новые руководящие принципы для обеспечения значимого гражданского участия в политическом процессе принятия решений на основе передовой практики и разделяемых стандартов.»*

Кроме этого, он обязуется решить этот вопрос через консультации на национальном уровне и позаботиться о том, чтобы *«страны обеспечили активное гражданское участие в процессах принятия решений с официальными мерами по защите процесса в соответствии с европейскими стандартами.»*

Вслед за докладом, Техническое задание Европейского Комитета по Демократии и управлению 2016-2017 возложило задачу на Комитет *«разработать новые руководящие принципы для обеспечения значимого гражданского участия в политическом принятии решений на основе передовой практики и разделяемых стандартов.»*

Для поддержки разработки Руководящих принципов Комитет должен принять обзор существующей практики и стандартов в государствах-членах Совета Европы. Обзор и руководящие принципы дадут толчок государствам-членам к принятию действий с целью достижения значимого гражданского участия в политическом принятии решений.

Нижеследующий доклад<sup>3</sup> предоставляет обзор, требуемый для разработки руководящих принципов Совета Европы и их имплементации на национальном уровне. Доклад является результатом анализа имеющихся материалов об участии и признает, что существует ряд теоретических работ и исследований, проведенных с целью определения практик и моделей в странах Европы.

Масштаб гражданского участия, охваченный в обзоре, включает участие в процессе принятия решений отдельными лицами и их организациями. Обзор описывает цикл выработки и

---

<sup>1</sup> Council of Europe, PACE, Resolution 1746 (2010) Democracy in Europe: crisis and perspectives, available at: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en> .

<sup>2</sup> Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe*, 2015 <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

<sup>3</sup> Developed by the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL)

реализации политики, в который входит участие и предоставляет информацию о стандартах и практике с точки зрения трех основных уровней участия: доступ к информации, консультации и активное партнерство. Обзор также содержит примеры механизмов и моделей, продвигающих расширенный диалог, как всеобъемлющую форму вовлечения, которая применима ко всем уровням и фазам.

Стандарты участия развивались на протяжении последних лет не только в Европе, но и по всему миру. Поэтому, данный обзор описывает существующие стандарты и принципы участия со ссылками на ключевые документы, принятые органами Организации Объединенных Наций (ООН), а также на международные конвенции и документы, принятые Советом Европы, Европейским Союзом и ОБСЕ.

Обзор представляет страновые примеры механизмов и моделей национального уровня (парламент, правительство, министерства), а также регионального и местного уровней и содержит практические примеры из стран-членов Совета Европы. Эти примеры были выбраны в соответствии со следующими критериями:

- Поддерживают ли механизмы и инициативы значимое участие или являются потенциально эффективными при условии создания нужных условий;
- Имеют ли они какой-либо инновационный подход;
- Имеют ли они потенциал как модели и можно ли их внедрять в других местах;
- Есть ли уже уроки, извлеченные в процессе их имплементации;
- Могут ли они потенциально внести вклад в устойчивое и длительное участие, партнерство и диалог.

В конечном итоге, цель обзора - содействовать трансграничному познанию и поддержать Совет Европы в разработке руководящих принципов, которые помогут законодательно закрепить право на участие, укрепить гарантии и внести вклад в значимый, эффективный процесс участия в принятии решений на национальном уровне.

## **II. МАСШТАБ И ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

Данный раздел описывает конкретные аспекты участия в политических процессах принятия решений, которые будут пересмотрены, включая масштаб и определения. Он, в основном, опирается на стандарты принятые Советом Европы, европейскими межгосударственными организациями, а также соответствующими документами ООН. Он также освещает наиболее общие для всех принципы и ценности участия, уже интегрированные в документы Совета Европы и другие важные документы.

### **1. Сфера и определения гражданского участия**

#### Сфера

Гражданское участие может иметь место в различные периоды выборов и в период между выборами, во время различных этапов разработки политики и законов. Доклад дает обзор гражданского участия в процессах, где в задачи госорганов входит разработка и принятие программного документа, стратегии, закона, нормы или любой процесс, в котором принимается решение, влияющее на общественность или ее часть. Гражданское участие идет рука об руку с представительной демократией, а именно с процессами, которые происходят во время свободных и справедливых выборов.

Согласно Генеральному Комментарию по Статье 25 МПГПП, ведение государственных дел:

*«... это обширное понятие, которое относится к применению политической силы, в частности, осуществление законодательной, исполнительной и административной власти. Оно охватывает все аспекты государственной администрации, формирование и реализацию политики на международном,*

национальном, региональном и местном уровнях. Распределение власти и средства, которыми отдельные граждане осуществляют право на участие в государственных делах, защищенные Статьей 25, должны быть обеспечены конституцией и другими законами» (§5). Граждане могут участвовать напрямую, принимая участие в ассамблеях, наделенных полномочиями принимать решения, касающиеся местных вопросов или вопросов конкретного сообщества и в органах, образованных для представления граждан в консультациях с правительством» (§6).<sup>4</sup>

#### Участие отдельных лиц и НПО в процессах

Ввиду того, что данный обзор выполнен для Совета Европы, его масштаб сфокусирован на участии НПО с этих процессах. Это соответствует Рекомендации CM/Rec (2007)14, которая определяет стандарты участия НПО (в отличие от физических лиц)<sup>5</sup>.

Аналогично, справочный документ Кодекса передовых практик Международных НПО для гражданского участия в процессе принятия решений (Кодекс о гражданском участии для Международных НПО),<sup>6</sup> описывает гражданское участие как «вовлечение физических лиц в неформальные учреждения такие, как НПО, ассоциации, общественные услуги и их участие в общих процессах по разработке и принятию государственных программных документов». Кодекс участия международных НПО сводит свою сферу деятельности к «вкладу организованных НПО в демократический процесс и не касается такого близкого вопроса, как гражданское участие, т.е. физических лиц».<sup>7</sup>

Однако, это не значит, что участие должно быть ограничено организованными группами и НПО; многие его элементы и модели неизбежно применимы к общественности и физическим лицам. Действительно, статья 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) определяет, что каждый должен иметь право и возможность на равных основаниях без необоснованных ограничений принимать участие в ведении государственных дел, напрямую или через свободно выбранных представителей. Кроме этого, сфера участия включает «общественность и НПО, в частности, также как и заинтересованные стороны, которые должны быть в состоянии внести вклад в разработку политики и законодательства, которые влияют на них».<sup>8</sup>

#### Определение НПО

В отношении НПО, данный обзор использует определение Совета Европы, которое констатирует, что «НПО – это добровольные самоуправляющиеся органы или организации,

---

<sup>4</sup> Комитет по правам человека ООН, Общий комментарий № 25: *Права на участие в государственных делах, избирательные права и право равного доступа к общественным услугам* (Статья 25) ПГПП/С/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996, доступно на: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en)

<sup>5</sup> Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 государствам-членам *о правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, доступно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d)

<sup>6</sup> Генеральный Секретариат Совета Европы, *Кодекс передовой практики гражданского участия*. Справочный документ, подготовленный Секретариатом для встречи группы по гражданскому обществу и демократии, 2008.

<sup>7</sup> Совет Европы, Конференция Международных НПО Совета Европы, *Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений*, CONF/PLE(2009)CODE1, принятый 1 октября 2009 года. Доступен на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>

<sup>8</sup> Рекомендации по *Усилению участия ассоциаций в публичных процессах принятия решений* от участников до форума гражданского общества, организованного в рамках Дополнительного Совещания 2015 года о свободе мирных собраний и объединения, апрель 2015 <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

образованные для решения некоммерческих задач своих учредителей или членов»<sup>9</sup>. Кодекс участия международных далее дает определение, подробно описывая типы организаций, ассоциаций, фондов, благотворительных организаций, а также сообществ, образованных по географическому признаку или по интересам, и общественных движений.<sup>10</sup>

### Участие и политическая деятельность

Есть примеры, имеющие место в отдельных странах, когда участие ограничивается из-за того, что оно характеризуется как политическая деятельность. По этой причине, важно различать разные виды деятельности, относящиеся к политике, процессу принятия решений и политической деятельности.

Рекомендация Совета Европы CM/Recommendation (2007)14 подчеркивает, что вклад НПО в общество «вносится посредством чрезвычайно разнообразных видов деятельности от их роли в качестве коммуникационного посредника между различными сегментами общества и государственными органами, продвижения изменений законодательства и государственной политики до мониторинга соответствия обязательств в рамках национального и международного права, а также обеспечения продвижения и защиты интересов, разделяемых с другими»<sup>11</sup>. Рекомендация также констатирует, что «НПО должны быть свободны, чтобы проводить исследования, образовательную и защитную деятельность по вопросам общественных дискуссий независимо от того, совпадает ли их позиция с государственной политикой или требует изменения законодательства.»<sup>12</sup>

Действительно, многие виды деятельности НПО имеют значение для государственной политики и могут включать попытки влияния на законодательство, лоббирование, проведение акций по важным вопросам, повышая информированность по актуальным вопросам, мониторингу выборов.<sup>13</sup> Однако, поскольку отсутствует универсальное определение политической активности, термин «политическая деятельность» иногда применяется как запретительное для ограничения активности НПО, их способности озвучивать мнения или критику действий государственных органов. В плане передовой практики, когда страны регулируют политическую активность, они ясно перечисляют все, что считается «вовлечением в политическую активность». Если такое вовлечение имеет свои ограничения, то такие ограничения определяются четко и недвусмысленно.<sup>14</sup> Это помогает обеспечить понимание отличия участия в процессах принятия решений от политической деятельности и избежать ограничений под предлогом политической деятельности.

## **2. Ценности и принципы гражданского участия**

Международная Ассоциация общественного участия обобщила ключевые ценности, продвигаемые с помощью участия<sup>15</sup>. Они включают:

---

<sup>9</sup> Комитет министров Совета Европы, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета Министров государствам-членам *о правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, доступно на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

<sup>10</sup> Генеральный Секретариат Совета Европы, *Кодекс передовой практики по гражданскому участию*. Справочный документ, подготовленный Секретариатом для встречи группы по гражданскому обществу и демократии, 2008

<sup>11</sup> CM/Recommendation(2007)14

<sup>12</sup> CM/Recommendation(2007)14

<sup>13</sup> Конференция международных НПО, *Неправительственные организации: обзор развития стандартов, механизмов и прецедентного права 2013-2015*.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>

<sup>14</sup> Конференция международных НПО Совета Европы, Экспертного Совета по Законодательству, регулирующему политическую активность НПО, 2015, <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>

<sup>15</sup> Международная Ассоциация по общественному участию. Доступно на <http://www.iap2.org>

- **вовлечение** в процесс принятия решений тех, на кого эти решения влияют или кто в них заинтересован;
- просить участников внести **вклад** в разработку механизма их собственного участия;
- обеспечение участников **информацией**, которая им нужна для весомого вклада;
- признание и выражение **потребностей** и интересов всех участников, включая должностные лица, принимающие решения;
- обеспечение возможности вклада общественности для оказания влияния на решение;
- **сообщение** участникам о том, как они повлияли на принятое решение.

Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений содержит пять важных принципов гражданского участия<sup>16</sup>:

- **участие**, в плане сбора и выражения взглядов различных членов и заинтересованных граждан через НПО для внесения вклада в процесс принятия политических решений;
- **доверие**, как честное взаимодействие между игроками и секторами;
- **отчетность** и **прозрачность**, от НПО и государственных органов на всех этапах;
- **независимость** НПО, поскольку важно признать НПО как свободные и независимые органы в плане их целей, решений и деятельности.

Рекомендации по усилению участия ассоциаций в процессах принятия решений, от участников до форума НПО, организованного ОБСЕ БДИПЧ<sup>17</sup> перечисляют следующие принципы:

- **прозрачность**, включая своевременный доступ общественности ко всем документам, проектам документов, решениям и мнениям, важным для процесса участия;
- **беспристрастность**, особенно НПО, поскольку они имеют право действовать независимо и публично продвигать позиции, отличные от государственных органов;
- **открытость** и **доступность**, потому что процессы участия должны быть открытыми и доступными для всех на основе согласованных рамок участия;
- **отчетность** и **эффективность**, там где участие должно быть ориентировано на достижение результата, чтобы оказать ощутимое влияние на содержание, включая отчетность госорганов перед общественностью в плане консультативного процесса и доклада о результатах;
- **не-дискриминация, равное обращение и инклюзия**, особенно равный доступ для всех, включая нужды меньшинств, малоимущих, уязвимых или маргинализированных людей или групп, желающих участвовать;
- **независимость** ассоциаций, включая воздержание от насильственного вовлечения НПО в участие в процессах принятия решений или защиты определенных позиций.

Кроме этого, другие учреждения и организации в Европе выделили еще несколько принципов, на которых основан процесс гражданского участия, включая приверженность, признание прав и обязанностей, ресурсы, выделение достаточного времени, признание вклада, обратная связь, оценка и др.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Кодекс Совета Европы *Кодекс передовой практики для гражданского участия в процессе принятия решений*

<sup>17</sup> Рекомендации по *Усилению участия ассоциаций в публичных процессах принятия решений* от участников до форума гражданского общества, организованного в рамках дополнительного Совещания 2015 года по вопросам свободы мирных собраний и объединения, апрель 2015

<sup>18</sup> Эмина Нурединоска (МСИС, «Бывшая Югославская Республика Македония») и Катерина Хадзи-Мицева Эванс (ЕЦНП (Европейский Центр Некоммерческого Права), Венгрия), *Прозрачность и публичное участие в законотворческих процессах, сравнительный обзор и оценка ситуации в Македонии, 2010.*



### III. БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА КАК УСЛОВИЕ ЗНАЧИМОГО УЧАСТИЯ

*«Свобода собраний и свобода объединения неразрывно связаны со свободой самовыражения. Вместе, они поддерживают инклюзивную и эффективную систему сдержек и противовесов, в которой власть призывается к ответу. Гарантированное соблюдение этих прав является условием активного участия гражданского общества в принятии решений на всех уровнях государства<sup>19</sup>».*

Как сказано в выводах доклада Генерального Секретаря за 2015 год, существует четкая связь между возможностью участия людей и организаций в принятии решений и благоприятными условиями для деятельности НПО. Это особенно подчеркивается в Генеральном Комментарий по статье 25 МПГПП:

*«Граждане также принимают участие в ведении государственных дел путем оказания влияния через общественные дискуссии и диалог со своими представителями или благодаря своей способности объединяться. Это участие поддерживается путем обеспечения свободы самовыражения, свободы собраний и свободы объединения». (§8) «Право свободы объединения, включая право формировать и вступать в организации и ассоциации, участвующие в политических и государственных является основополагающим дополнением к правам, защищаемым статьей 25» (§26).*

То же самое признается Специальным Докладчиком по правам на свободу мирных собраний и объединения, который констатировал, что *«физические лица, вовлеченные в объединение и само объединение должны быть защищены международным правом по правам человека и должны иметь право участвовать в государственном процессе принятия решений<sup>20</sup>»*. Поэтому, когда страны пересматривают свои регуляторные рамки участия, важно, чтобы они пересматривали и совершенствовали условия, которые позволяют физическим лицам и организациям участвовать и вносить вклад в процесс принятия решений. Такой подход внесет вклад в успех моделей участия и, в целом, в практику участия.

Общие условия развития НПО и участия считаются благоприятными, когда окружающая среда (законы и практика) уважает фундаментальные права на свободу объединения, свободу мирных собраний, свободу самовыражения и защиту правозащитников.<sup>21</sup> Это влечет за собой право физических лиц на организацию в группу или формальные ассоциации, быть свободным, чтобы принимать решения в отношении внутреннего управления так, чтобы максимально помочь в выполнении миссии, а также, где нужно, вовлекать свои целевые группы без опаски последствий. Последнее особенно важно в тех случаях, когда НПО представляет интересы уязвимых и маргинализированных групп, которые могут быть специфические опасения о своих позициях или мнениях о себе. Свобода мирных собраний также должны быть гарантирована, так как *«собрания играют важную роль в мобилизации населения и в выражении недовольства и чаяний, содействуя празднованию событий и, что очень важно, влиянии на политику»<sup>22</sup>*.

---

<sup>19</sup> Генеральный Секретарь Совета Европы, *Состояние демократии, прав человека и верховенства закона в Европе. Разделяемая ответственность за демократическую безопасность в Европе*, 2015. Доступно на: <https://edoc.CouncilofEurope.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

<sup>20</sup> Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального Докладчика по правам на свободу мирных собраний и свободу объединения*, 21 мая 2012 года, A/HRC/20/27, доступно на: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf)

<sup>21</sup> Совет ООН по правам человека, *Факторы, препятствующие равному политическую участию и шаги для преодоления этих вызовов: Доклад Офиса Верховного Комиссара по правам человека*, 30 июня 2014 года, A/HRC/27/29, доступно на: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/307889/A\\_HRC\\_27\\_29-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/307889/A_HRC_27_29-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

<sup>22</sup> Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального Докладчика по правам на свободу мирных собраний и свободу объединения*, 21 мая 2012 года, A/HRC/20/27, доступно на: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf)



Свобода самовыражения тесно связана с участием и создает условия для важных элементов процесса, начиная со способности каждого выражать мнение<sup>23</sup>, через обеспечение доступа к информации или предоставления документов во время консультаций. В целом, благоприятное правовое поле формирует защитные рамки для деятельности НПО и ограничивает способность государства вмешиваться в права НПО свободно создаваться и работать.<sup>24</sup>

Кроме этого, критически важным для участия является вопрос ресурсов, которые позволяют НПО активно участвовать в принятии решений. НПО нуждается в ресурсах, касается ли это расходов времени сотрудников на участие в официальных встречах, написание комментариев, встречи с целевой группой или получения обратной связи. Они часто полагаются на собственные ресурсы, чтобы покрыть расходы. По этой причине, НПО должны иметь возможность сами изыскивать средства для деятельности и вовлечения в процессы принятия решений, и необходимо поощрять страны в том, чтобы они содействовали созданию рамок поддерживающего финансирования. Законы, предоставляющие правомочия, должны открыть доступ к отечественному и иностранному финансированию без необходимости авторизации и формальных препятствий процесса, налоговые льготы и возможность сбора средств у общественности без обложения административным бременем.

Наконец, вовлечение в процессы принятия решений должно быть разрешено не только на национальном уровне, но и на уровне многосторонних институтов где принимаются нормы и решения, влияющие на национальные условия. С этой целью, Спецдокладчик по правам на свободу мирных собраний и объединения приводит список обязательств стран, чтобы обеспечить принятие и имплементацию ими конкретного законодательства и политики для защиты тех, кого вовлекают или намереваются вовлечь в многосторонние институты.<sup>25</sup>

#### IV. СТАНДАРТЫ ЗНАЧИМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

*“...каждый гражданин должен иметь право и возможность участвовать в государственных делах<sup>26</sup>”*

Международные и европейские рамки общественного участия в процессах принятия решений продолжают развиваться. Только за последние два года было принято несколько резолюций Советом ООН по правам человека с целью укрепления гарантий участия в политической жизни. Данный раздел дает обзор того, как регулируется участие и как оно продвигается, посредством анализа существующих норм и стандартов с акцентом на документы, принятые органами ООН и механизмами, Советом Европы, ОБСЕ и Евросоюзом.

---

<sup>23</sup> Европейский Суд по правам человека постановил, что государства должны создавать среду, которая благоприятствует участию каждого в полном объеме в открытых дискуссиях, обеспечивая возможность выражать свое мнение и идеи без опасения. (Генеральный Секретарь Совета Европы, *Состояние демократии, прав человека и верховенства закона в Европе. Разделяемая ответственность за демократическую безопасность в Европе*, 2015)

<sup>24</sup> Катерина Хадзи-Мицева, *Рамки финансовой поддержки для организаций социальной экономики*. Исследование выполнено для и представлено на конференции по социальной экономике в Центральной и Восточной Европе: Возникающие тренды социальной инновации и местного развития, организованные ОЭСР и Программой «Руководство по энергоэффективному и экологическому проектированию» (LEED) (2005)

<sup>25</sup> Генеральная Ассамблея ООН, *Права на свободу мирных собраний и объединения*, 16 октября 2014 года, A/69/365, доступно на: <http://freeassembly.net/reports/report-multilaterals/>

<sup>26</sup> МПГПП статья 25.

## 1. Международный уровень

МПППП<sup>27</sup> признает и предоставляет гарантии общественного участия в процессах принятия решений для каждого гражданина. Статья 25 требует, чтобы каждый гражданин имел право и возможность принимать участие в государственных делах, право голосовать и право доступа к общественным услугам. Генеральный комментарий<sup>28</sup> к Статье 25, принятый Комитетом по правам человека далее поясняет, что защита предоставляется физическим лицам, а также организованным группам граждан.

Подход общественного участия в политике и процессах принятия решений активно поддерживается Комитетом ООН по правам человека. За последние годы Комитет ООН по правам человека принял три резолюции о равном участии в общественной жизни. *Резолюция о равном политическом участии от 2013 года*<sup>29</sup> подчеркивает «критическую важность равного политического участия для демократии, верховенства закона, социальной инклюзии и экономического развития, продвижения гендерного равенства, а также для реализации всех прав человека и основополагающих свобод. В конце, Резолюция вновь подтверждает обязательства государств предпринять все необходимые меры, чтобы обеспечить право на участие в политических и государственных делах на равных основаниях.

*Резолюция Комитета ООН по правам человека о равном участии в политических и общественных делах от 2014 года*<sup>30</sup> вновь подчеркивает критическую важность равного и эффективного участия в политических и общественных делах для демократического управления. В последующей *Резолюции о равном участии в политических и общественных делах*, принятой в 2015 году<sup>31</sup> КПЧ ООН отмечает появление новых форм участия и призывает страны обеспечить полное, эффективное и равное участие всех граждан в политических и общественных делах:

*“h.) Исследование новых форм участия и возможностей, которые принесли новые информационные и коммуникационные технологии и социальные сети как средство улучшения и расширения, онлайн и офлайн, осуществления права на участие в государственных делах и другие права непосредственно поддерживающие и внедряющие его.»*

Право на участие или важность участия были подчеркнуты в других документах СПЧ ООН. Например, *Резолюция о защите правозащитников*, принятая в 2013 году<sup>32</sup>, признает ценность работы правозащитников по мониторингу существующего законодательства и вкладу в

---

<sup>27</sup> Генеральная Ассамблея, *Международный Пакт о гражданских и политических правах*, 16 декабря 1966 года, Организация Объединенных Наций, Серия договоров, том.999, стр.171, доступна на: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

<sup>28</sup> Международные инструменты по правам человека ООН *Компиляция Генеральных комментариев и генеральных рекомендаций, принятых Договорными Органами по правам человека* HRI/GEN/1/Rev.9 (Том. I) от 27 мая 2008 года, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>.

<sup>29</sup> Совет ООН по правам человека, *Равное политическое участие*: резолюция/принята Советом по правам человека, 8 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/8, доступно на: [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A\\_HRC\\_RES\\_24\\_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

<sup>30</sup> A/HRC/RES/24/8

<sup>31</sup> Совет ООН по правам человека, *Равное участие в политических и государственных делах*: резолюция/принята Советом по правам человека, 12 октября 2015 года, A/HRC/RES/30/9, доступно на: <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>

<sup>32</sup> Новая резолюция о защите правозащитников, поднимающих вопросы экономических, социальных и культурных прав, которая признает важность общественного участия, обсуждается в настоящее время в Совете по правам человека.

разработку новых законопроектов. Она также призывает страны создать благоприятную среду для работы правозащитников.<sup>33</sup>

Резолюция СПЧ ООН *О пространстве для гражданского общества* 2013 года<sup>34</sup> предусматривает, чтобы пристальное внимание, среди других мер, уделялось реальному и действенному участию людей в процессах принятия решений. Резолюция, далее, призывает страны признавать критически важную роль НПО в продвижении прав человека, демократии и верховенства закона, и обеспечить их участие в общественных дискуссиях по соответствующим вопросам. Это было вновь подчеркнуто последующей *Резолюцией о пространстве для гражданского общества от 2014 года*<sup>35</sup>.

*Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*<sup>36</sup>, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1999 году, признает право «каждого» участвовать в процессах принятия решений. Статья 8 Декларации предусматривает:

*«1. Каждый имеет право, индивидуально и в союзе с другими, к реальному доступу, на равной основе, к участию в государственной власти в своей стране и в ведении государственных дел»*

Существуют и другие тематические документы ООН, которые подчеркивают право на участие, например, Конвенция ООН о правах инвалидов.<sup>37</sup> Статья 9 Конвенции ссылается на физическую инвалидность и, среди прочего, указывает на участие во встречах и доступе к консультативным документам. Конвенция предусматривает:

*«9... Обеспечить инвалидов возможностью жить независимо и участвовать в полном объеме во всех аспектах жизни, государства-члены должны предпринимать соответствующие меры для обеспечения инвалидов доступом, на равной основе с другими, к физической среде, к транспорту, к информационным и коммуникационным технологиям и системам, и к другим удобствам и услугам, свободным или предоставляемым общественности, как в городской, так и в сельской местности.»*

Одним из важнейших документов, принятых на международном уровне, является *Орхусская Конвенция*,<sup>38</sup> подписанная 46 странами и Европейским Союзом. Конвенция предусматривает минимальные требования к общественному участию в принятии решений, затрагивающих

---

<sup>33</sup> Совет ООН по правам человека, *Защита правозащитников*: резолюция/ принята Советом по правам человека, 12 апреля 2013 года, A/HRC/RES/22/6

[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6)

<sup>34</sup> Совет ООН по правам человека, *Пространство гражданского общества: создание и поддержка, на уровне законодательства, на практике, безопасной и благоприятной среды*: резолюция/ принята Советом по правам человека, 9 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/21, доступно на: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>

<sup>35</sup> Совет ООН по правам человека, *Пространство гражданского общества: резолюция* / принята Советом по правам человека A/HRC/RES/27/31, доступна на:

[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31)

<sup>36</sup> Генеральная Ассамблея ООН, *Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*: резолюция/ принята Генеральной Ассамблеей, 8 марта 1999 года, A/RES/53/144, доступна на:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.

<sup>37</sup> Генеральная Ассамблея ООН, *Конвенция о правах инвалидов*: резолюция/ принята Генеральной Ассамблеей, 24 января 2007 года, A/RES/61/106, доступна на:

<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.

<sup>38</sup> Европейская Экономическая Комиссия ООН (UNECE), *Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды* («Орхусская Конвенция») 1998, доступна на: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

вопросы окружающей среды путем доступа к информации и предоставления комментариев по документам, касающимся окружающей среды.<sup>39</sup>

## 2. Совет Европы

Основной документ, который предоставляет гарантии, относящиеся к участию – это *Конвенция о защите прав человека и основных свобод*.<sup>40</sup> Статья 10 Конвенции защищает **свободу самовыражения** и Статья 11 **свободу мирных собраний и объединения**. «Вместе, они поддерживают инклюзивную и эффективную систему сдержек и противовесов, в которой власть призывается к ответу. Гарантия осуществления этих прав является условием активного участия гражданского общества в принятии решений на всех уровнях правительства»<sup>41</sup>

**Право на доступ к соответствующей информации, которая находится в руках у госорганов**, особенно для тех, кто действует в общественных интересах, является условием для эффективного участия.<sup>42</sup> Конвенция 2009 года о доступе к официальным документам<sup>43</sup> предусматривает право доступа к официальным документам, находящимся в руках у госорганов. Конвенция предусматривает минимальные стандарты при рассмотрении запросов на доступ к официальным документам и предоставляет государствам-подписантам предоставлять еще больше прав доступа к этим документам. Статья 10 Конвенции предусматривает: «По своей собственной инициативе и там, где это целесообразно, госорган должен сделать официальный ведомственный документ доступным общественности в интересах продвижения прозрачности и эффективности государственного управления и поощрять информированное участие общественности в вопросах, представляющих общий интерес.»

**Электронная демократия** – это средство участия. *Рекомендация CM/Rec(2009)1 Комитета Министров государствам-членам об электронной демократии (e-демократии)* признает, что информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) содействуют более широкому демократическому участию лиц и групп и большей прозрачности и отчетности в демократических институтах и процессах и содержит конкретные принципы по внедрению и развитию e-демократии.

**Важность общественного участия** была признана в многочисленных инструментах Совета Европы, многие из которых касаются **местного уровня**.

*Рекомендация CM/Rec (2001)19 Комитета Министров государствам-членам об участии граждан в местной общественной жизни*<sup>44</sup> была первым инструментом в данной сфере. Она рекомендует государствам-членам сформулировать политику продвижения общественного

<sup>39</sup> Образование Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции было предусмотрено Статьей 15 Орхусской Конвенции. Больше о Комитете на: <http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.

<sup>40</sup> Совет Европы, *Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод*, доступна на: [http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>41</sup> Генеральный Секретарь Совета Европы, *Состояние демократии, прав человека и верховенства закона в Европе. Разделяемая ответственность по демократической безопасности в Европе*, 2015 <https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

<sup>42</sup> Европейский Суд по правам человека последовательно признает, что общественность имеет право получать информацию, представляющую общий интерес.

<sup>43</sup> Совет Европы, *Конвенция о доступе к официальным документам*, 2009 (CETS № 205). Доступно на: <http://www.Council of Europe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.

<sup>44</sup> Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2001)19 to member states *on the participation of citizens in local public life*, available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2721001&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2>

участия в местной общественной жизни и повысить потенциал местных органов власти по использованию различных инструментов участия в рамках национального правового поля.

*Рекомендация CM/Rec (2009)2 Комитета Министров государствам-членам по оценке, аудиту и мониторингу участия и политики участия на местном и региональном уровне*<sup>45</sup> включает инструмент самооценки для гражданского участия на местном уровне.

**Право участия** в делах местных органов было внедрено *Дополнительным Протоколом Европейской Хартии местного самоуправления*.<sup>46</sup> Протокол регулирует право участия в делах местных органов власти, предусматривает меры по реализации применения Протокола на практике и определяет органы и территории, к которым применяется Протокол. Статья 1 предусматривает внедрение гарантий права местного участия, закрепленных в законодательном порядке:

*“1(1) Государства члены гарантируют всем право участия в делах местной власти в пределах собственной юрисдикции.»*

**Участие НПО в демократическом процессе принятия решений** затрагивается в двух документах Совета Европы.

Первый инструмент – это Рекомендация Комитета Министров CM/Recommendation (2007)14 о правовом статусе НПО<sup>47</sup>, которая подчеркивает *«критически важный вклад НПО в развитие и реализацию демократии и прав человека, в частности, через продвижение осведомленности общественности, участие в общественной жизни и обеспечение прозрачности и отчетности государственных органов.»* Рекомендация далее предусматривает обязательства государств:

*“76. Правительственные и квази-правительственные механизмы на всех уровнях должны обеспечить эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультации по задачам внутригосударственной политики и решений. Такое участие должно обеспечить свободное выражение разнообразных мнений касательно функционирования общества. Это участие и сотрудничество должно укрепляться путем обеспечения раскрытия соответствующей информации или доступа к официальной информации.*

*77. Консультации с НПО должны проводиться в ходе разработки проектов первичного и вторичного законодательства, влияющих на их статус, финансирование или сферы деятельности.»*

Второй документ – это *Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009)*, разработанный Конференцией Международных НПО. Кодекс определяет общие принципы, направления, инструменты и механизмы активного участия НПО в процессах принятия решений, основанный на реальном опыте НПО по всей Европе. Хотя этот Кодекс Международных НПО по гражданскому участию не является обязательным для исполнения, он предоставляет подробное руководство для развития процессов принятия решений с общественным участием на всех уровнях. Для обеспечения имплементации Кодекса, Комитет

---

<sup>45</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec(2009)2 Комитета Министров государствам-членам по оценке, аудиту и мониторингу участия и политике участия на местном и региональном уровне, доступна на: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

<sup>46</sup> Совет Европы, *Дополнительный Протокол Европейской Хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местных органов власти*, CETS 207 – Местное самоуправление (Протокол), 16.XI.2009, доступен на: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>.

<sup>47</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета Министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, доступна на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>



Министров принял *Декларацию*,<sup>48</sup> которая призывает национальные органы власти принять во внимание Кодекс при выполнении действий по укреплению участия НПО в процессах принятия решений.

Важность участия НПО в процессах принятия решений на всех уровнях была признана *ОБСЕ-БДИПЧ – Руководящие указания Венецианской Комиссии о свободе объединения* 2015 года.<sup>49</sup> Руководящие указания предоставляют набор принципов, которые содействуют значимому участию и дают примеры, каким образом такое участие должно осуществляться.

Генеральный Секретарь Совета Европы в докладе 2015 года также ссылается на тот факт, что «Государства должны создать благоприятную среду, включая правовое поле для функционирования неправительственных организаций (НПО), а также устойчивые механизмы диалога, консультаций и сотрудничества между НПО и госорганами.» Далее, Глава 4 Доклада предоставляет несколько критериев оценки Эффективного Управления, которые должны применяться государственными органами:

**«Открытость и прозрачность:** решения принимаются и исполняются в соответствии с правилами и нормами; общественность имеет доступ ко всей информации, которая не засекречена по хорошо разъясненным причинам; информация о решениях, политике, имплементации и результатах сделана публичной. **Инновация и открытость для перемен:** ведется поиск новых, эффективных решений проблем и улучшения результатов; испытываются и применяются современные методы предоставления услуг; создается благоприятный климат для перемен. **Отчетность:** все должностные лица, уполномоченные принимать решения берут на себя ответственность за свои решения; решения обосновываются, изучаются и могут быть наказуемы; внедряются санкции за неэффективное управление или неправильные решения.»

Парламентская Ассамблея (ПАСЕ) регулярно напоминает о важности участия для демократии: Резолюция 1746 (2010) о «Демократии в Европе: кризис и перспективы»<sup>50</sup> призывает государства-члены Совета Европы внедрить процессы участия и обсуждений и структуры открытые для всех живущих в стране, организовать независимые наблюдательные институты для отчетности должностных лиц, принимающих решения и усовершенствовать образование и политическое просвещение. Резолюция (2096) «Как можно предотвратить неуместные ограничения деятельности НПО в Европе?»<sup>51</sup> призывает государства-члены «обеспечить, чтобы НПО были эффективным образом задействованы в консультативном процессе по разработке и принятию нового законодательства, которое затрагивает их интересы и иные вопросы особой важности для общества.» Резолюция 2095(2016) «Усиление защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы»<sup>52</sup> требует от государств-членов

<sup>48</sup> Декларация Кабинета Министров о Кодексе передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений, принятый 21 октября 2009 на 1068-м совещании заместителей министров. Доступно на: <https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM>.

<sup>49</sup> ОБСЕ-БДИПЧ – Венецианская Комиссия, *Руководящие принципы Свободы объединения*, 2015. Доступно на: <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

<sup>50</sup> Совет Европы, ПАСЕ, Резолюция 1746 (2010) *Демократия в Европе: кризис и перспектива*, доступно на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.

<sup>51</sup> Совет Европы, ПАСЕ, Резолюция (2096) «Как можно предотвратить неуместные ограничения деятельности НПО в Европе?» <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnceveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNTAy>

<sup>52</sup> Совет Европы, ПАСЕ, Резолюция 2095(2016) «Усиление защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы» <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnceveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNTAy>

*«обеспечить включенность правозащитников по мере возможности в законодательный процесс, касающийся прав человека и основополагающих ценностей.»*

Конгресс местных и региональных органов власти особенно заинтересован в гражданском участии через НПО. Резолюция 385(2015) «Усиление активной гражданской позиции путем образования партнерств с гражданским обществом»<sup>53</sup> делает акцент на применении и обновлении вышеупомянутого Кодекса передовой практики гражданского участия, принятого на Конференции международных НПО.

Совет Европы разработал стандарты **участия отдельных категорий лиц в общественной жизни**. Некоторые касаются местного уровня власти, другие всех уровней.

Вышеупомянутая *Рекомендация CM/Rec (2001)19 государствам-членам об участии граждан в общественной жизни на местном уровне* определяет конкретные шаги и меры поощрения участия категорий лиц, которые испытывают затруднения в участии с акцентом на женщин и молодежь. Аналогично, Дополнительный Протокол к Европейской Хартии местного самоуправления от 2009 предусматривает:

*“1(3) Закон (о праве участия в делах местных сообществ) без несправедливой дискриминации предоставляет особые меры для иных обстоятельств или категорий граждан.»*

#### Иностранцы

*Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в государственной жизни на местном уровне*<sup>54</sup> обязывает стороны обеспечить иностранных резидентов правом свободы выражения, мирных собраний и объединения на таких же основаниях, что и граждан. Кроме этого, стороны могут выразить приверженность к применению Глав В и С Части I. Конвенции, таким образом, образовать консультативные органы для представления иностранных резидентов на местном уровне и гарантировать иностранным резидентам право голоса в местных выборах. Все стороны должны обеспечить доступ всей информации иностранным резидентам относительно их прав и обязанностей в сфере общественной жизни на местном уровне.

#### Женщины

Важность справедливого представительства женщин в органах, принимающих решения, подчеркивается в нескольких документах Совета Европы, например, в *Декларации о равенстве между мужчинами и женщинами как фундаментальный критерий демократии*<sup>55</sup> и вышеупомянутая *Рекомендация CM/Rec (2001)19 об участии граждан в местной общественной жизни*. Для обеспечения этого, указанная Рекомендация предлагает внедрить обязательные или рекомендуемые системы квот для минимального числа кандидатов определенного пола для местных советов, местных исполнительных органов и различных комитетов, сформированных местными органами.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Совет Европы, Конгресс местных и региональных органов власти, Резолюция 385(2015) «Усиление активной гражданской позиции путем создания партнерств с гражданским обществом» <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2376591&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

<sup>54</sup> Совет Европы, *Европейская Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне*, доступно на: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26>.

<sup>55</sup> Совет Европы: *Декларация о равенстве между женщинами и мужчинами как фундаментальный критерий демократии MEG-4(1997)018*.

<sup>56</sup> Приложение к Рекомендации CM/Rec (2001)19 об участии граждан в местной общественной жизни, пункт D, Статья 3 ii.



## Инвалиды

*Рекомендация CM/Rec(2011)14 Комитета Министров государствам-членам об участии инвалидов в политической и общественной жизни призывает правительства продолжать свои усилия в этой сфере путем принятия соответствующего законодательства, развития поддерживающих услуг, чтобы инвалиды могли участвовать в политической жизни как граждане, имеющие равные права и обязанности.*

## Молодежь

Комитет Министров принял множество Рекомендаций в поддержку эффективного участия молодежи в общественной жизни. Первая *Рекомендация CM/Rec (97)3 Комитета Министров государствам-членам об участии молодежи и будущем гражданского общества*<sup>57</sup> 1997 года подтверждает критически важную роль молодежи в развитии гражданского общества и рекомендует продвигать партнерство между госорганами и молодежными организациями.

*Рекомендация CM/Rec (2004)13 Комитета Министров государствам-членам об участии молодежи в местной и региональной жизни*<sup>58</sup> вновь утверждает, что принципы молодежного участия применяются и на местном уровне. *Пересмотренная Европейская Хартия молодежного участия в местной и региональной жизни* прилагается в этой Рекомендации. Она регулирует молодежное участие и институциональное участие молодежи в местных региональных делах. Инструменты включают обучение молодежному участию, предоставление информации молодежи, продвижение молодежного участия с помощью информационных и коммуникационных технологий и прессы, поощрение молодежной волонтерской работы и прочее. Институциональное участие предполагает образование молодежных советов, парламентов и молодежных форумов.

*Рекомендация CM/Rec (2006)1 Комитета Министров государствам-членам о роли национальных молодежных советов в разработке молодежной политики*<sup>59</sup> признает ценность молодежных советов в развитии государственной молодежной политики и призывает государства-члены содействовать их образованию и поддерживать их работу. Кроме этого, документ рекомендует правительствам государств-членов

“(g) рассмотреть вовлечение национальных молодежных советов в определение процедур и механизмов, с помощью которых госорганы могут совещаться с молодежью в целом.»

*Рекомендация Rec(2006)14 Комитета Министров государствам-членам о гражданстве и молодежном участии в общественной жизни*<sup>60</sup> вновь подтверждает рекомендацию об образовании молодежных советов и призывает государства-члены развивать благоприятную среду для эффективного молодежного участия, включая предоставление информации в соответствии с установленными процедурами. Эффективный доступ к информации для молодежи также поощряется *Рекомендацией CM/Rec (2010)8 Комитета Министров государствам-членам о молодежной информации*<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (97)3 о молодежном участии и будущем гражданского общества, доступно на: [http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3\\_1997\\_Coe\\_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1](http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3_1997_Coe_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1).

<sup>58</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (2004)13 о молодежном участии в местной и региональной жизни, доступно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33).

<sup>59</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (2006)1 о роли национальных молодежных советов в развитии молодежной политики, доступно на: <http://www.coe.int/en/web/youth/home>

<sup>60</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (2006)14 о гражданстве и молодежном участии в общественной жизни, доступно на: <http://www.coe.int/en/web/youth/home>

<sup>61</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (2010)8 о молодежной информации, доступно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cccd8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cccd8).

*Рекомендация CM/Rec (2012)2 Комитета Министров государствам-членам о молодежном и детском участии лиц моложе 18 лет*<sup>62</sup>, признавая ценность их вклада как «уникальных ресурсов для укрепления прав человека, демократии и социального согласия в европейских обществах». Рекомендация призывает государства члены защищать права детей и молодежи на участие путем принятия правовых гарантий с периодическим пересмотром их применения и предоставления эффективных средств обжалования и исправления ситуации в случае нарушений.

Кроме этого, Комитет Министров признает важность значимых возможностей и программ участия также для молодежи из малоимущих сообществ. В *Рекомендации CM/Rec(2015)3 о доступе молодежи из малоимущих сообществ к социальным правам*<sup>63</sup> Комитет рекомендует вовлечь молодежь из малоимущих слоев в процесс принятия решений, особенно в планирование и управление их жизненной средой обитания.

### Меньшинства

Инструменты Совета Европы по защите меньшинств также включают правила участия в общественных делах.

*Рамки Конвенции о защите национальных меньшинств*<sup>64</sup> обязывают стороны:

«15. ...создавать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих национальным меньшинствам в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, особенно тех, которые касаются их».

*Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств*<sup>65</sup> предоставляет общие рамки для защиты права пользоваться региональным или языком меньшинства в частной и общественной жизни и ряд конкретных мер для продвижения использования этих языков в различных сферах общественной жизни.

## **3. Европейский Союз**

Гражданское участие в процессах законотворчества и разработки, принятия и осуществления государственной политики на уровне ЕС гарантировано Лиссабонским договором.<sup>66</sup> В частности, Статья 8 А гласит: «Каждый гражданин имеет право участвовать в демократической жизни Союза. Решения должны приниматься открыто и как можно ближе к гражданину». Далее, Статья 8 В предусматривает «1. Институты должны, с помощью соответствующих мер, давать гражданам и представительным ассоциациям возможность выразить и публично обмениваться своими взглядами по всем сферам действий Союза. 2. Институты должны поддерживать открытый, прозрачный и регулярный диалог с представителями ассоциаций и НПО». Далее, документ обязует Европейскую Комиссию проводить консультации с заинтересованными сторонами и регулирует право граждан ЕС подавать в Европейскую Комиссию предложения по вопросам имплементации Договора.

<sup>62</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec (2012)2 о молодежном и детском участии лиц моложе 18, доступно на: <http://www.refworld.org/docid/506981802.html>.

<sup>63</sup> Совет Европы: Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec(2015)3 о доступе молодежи из малоимущих слоев к социальным правам, доступно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c46f7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c46f7).

<sup>64</sup> Совет Европы: Рамки Конвенции о защите национальных меньшинств, доступно на: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>.

<sup>65</sup> Совет Европы: Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств, доступно на: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bf4b>.

<sup>66</sup> Европейский Союз, Лиссабонский договор, дополняющий Договор о Европейском Союзе и Договор об организации Европейского сообщества, 13 декабря 2007 года, 2007/C 306/01, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

До заключения Лиссабонского Договора, Европейская Комиссия разработала несколько документов, подчеркивающих важность общественного участия и предоставляющих руководящие принципы по его имплементации на практике. А именно, *Белая Книга о Европейском Управлении*<sup>67</sup> принята в 2001 году, которая выделяет пять принципов 'эффективного управления' с целью укрепления легитимности процессов принятия решений. Белая Книга призвала Европейскую Комиссию обеспечить свою имплементацию, что выразилось в принятии *Общих Принципов и минимальных стандартов для совещания Комиссии с заинтересованными сторонами (Принципы и минимальные стандарты ЕС)*<sup>68</sup> в 2002. Стандарты охватывают пять сфер: предоставление четкого содержания консультативного процесса, определение целевых групп консультаций, обеспечение гласности для осведомления общественности и онлайн публикация консультаций, определение сроков получения ответов и признания получения ответов и обеспечение обратной связи принятому вкладу.

Общественное участие в процессах принятия решений также является одной из приоритетных сфер поддержки ЕС развития НПО в странах, вступивших в ЕС и одним из критериев для вступления в ЕС. Согласно *Руководящим принципам поддержки ЕС НПО в странах, вступивших в ЕС (2014-2020)*<sup>69</sup>: «Участие НПО – это ключевой фактор обеспечения хорошего качественного законодательства и развития устойчивой политики, которая отражает нужды людей и принимается тем, чью жизнь она больше затрагивает». Руководящие принципы констатируют, что механизмы сотрудничества между НПО и государственными учреждениями и доступ к информации, представляющей общественный интерес, являются критически важными.

#### 4. ОБСЕ БДИПЧ

Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по вопросу о свободе объединения от 2015 года уже упоминались в главе IV.2.

Участники Форума НПО в Вене в апреле 2015 года подготовили *Рекомендации об участии ассоциаций в общественных процессах принятия решений* как вклад в Дополнительное Совещание о человеческом измерении по теме свободы мирных собраний и объединения, организованного ОБСЕ/БДИПЧ.<sup>70</sup>

#### V. РАМКИ ДЛЯ ЗНАЧИМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

*«Качество политики ЕС зависит от обеспечения широкого участия по всей цепи политики – от концепции до реализации»<sup>71</sup>*

Данный раздел посвящен описанию и обсуждению различных уровней участия (доступ к информации, консультации, активное вовлечение) и их отношение к циклу политики для того,

<sup>67</sup> Европейский Союз, Комиссия Европейский Сообществ COM(2001) 428, *Белая Книга о Европейском Управлении*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).

<sup>68</sup> Сообщение из Комиссии - *К усиленной культуре консультаций и Диалога – Общие принципы и минимальные стандарты консультаций заинтересованных сторон* Комиссией; COM/2002/0704, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

<sup>69</sup> Европейский Союз, Генеральный Директор по расширению Союза, *Руководящие принципы ЕС по поддержке НПО в странах, вступивших в ЕС (2014- 2020)*. Доступно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf).

<sup>70</sup> Рекомендации по *Усилению участия ассоциаций в общественных процессах по принятию решений* от участников Форума гражданского общества, организованного в рамках Дополнительного Совещания по человеческому измерению по вопросам о свободе мирных собраний и объединения, апрель 2015

<sup>71</sup> Сообщение от Комиссии – *К усиленной культуре консультаций и диалога – Общие принципы и минимальные стандарты проведения консультаций с заинтересованными сторонами* Комиссией; COM/2002/0704, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

чтобы показать, как можно достичь значимого участия. Для того, чтобы еще подробнее разъяснить и раскрыть, как осуществляется участие, данный раздел строится на уже имеющихся рамках, в которых разъясняются уровни и циклы политики, рассматривается Кодекс передовой практики международных НПО<sup>72</sup> как основа, а также современные подходы и практика. Необходимо подчеркнуть, что на практике все уровни участия могут иметь место во всех фазах политики.

## 1. Фазы цикла политики

В общих чертах, цикл политики относится к процессу (1) разработки законов и политики, (2) их исполнения, и (3) мониторинга их влияния на местах.<sup>73</sup> Это непрерывный процесс, который можно структурировать вокруг трех основных фаз: формулирование политики, реализация политики и изучение политики. Европейская Комиссия признает важность участия во всех фазах, констатируя, что «*качество политики ЕС зависит от обеспечения широкого участия по всей цепочке политики – от концепции до реализации*»<sup>74</sup>.

В течение всего цикла политики, в духе передовой практики необходимо обеспечить следующее:

1. Информировать общественность, предоставить регулярно обновляемую и доступную информацию о процессе разработки политики и содержания;
2. Разработать и придерживаться прозрачных, понятных процедур в принятии решений для поощрения гражданского участия;
3. Активно вовлекать участников в диалог, вникая в предложения, чутко реагируя на их вклад и давая обратную связь;
4. Предоставлять дополнительные ресурсы (например, гранты, административные услуги и другие товары и услуги), чтобы участники были вовлечены в процесс весомым образом.

---

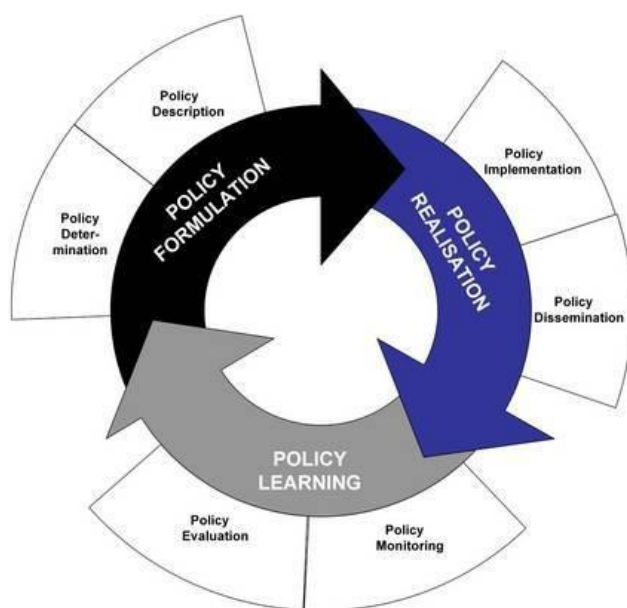
<sup>72</sup> Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений; *Гражданский Диалог, его улучшение*, Фази Элоди и Смит Джереми, Контактная группа НПО, 2006; *Как установить эффективный диалог между ЕС и НПО*, Европейская социальная платформа. 2009; *Руководство по диалогу в отношении политики, Укрепление потенциала гражданского общества для участия в диалоге в отношении политики*, Босния и Герцеговина (Cidi), 2011.

<sup>73</sup> Фази Элоди и Смит Джереми, *Гражданский диалог, его улучшение*, Контактная группа НПО, 2006, доступно на:

<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>

<sup>74</sup> Сообщение от Комиссии – *К усиленной культуре консультаций и диалога – общие принципы и минимальные стандарты проведения консультаций заинтересованных сторон* Комиссией; COM/2002/0704, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

Фазы представлены на следующей схеме:<sup>75</sup>



### **1.1 Формулирование политики (постановка повестки дня, написание проекта, принятие решения)**

Фаза формулирования обычно начинается с решения представить новую политику (или норму) или изменить существующую. Это должно быть отражено в постановке приоритетов политики, как политическая повестка для госорганов в целом, или внутри какого-то типа процесса стратегического планирования в конкретных секторах. Во всех случаях, формулирование политики может и должно осуществляться под влиянием других секторов общества, таких как бизнес-сектор и НПО. Кроме этого, государственные органы могут активно обращаться к НПО с целью получения их вклада в повестку дня, чтобы уточнить идеи и нужды различных сегментов общества. К тому же, в процессе написания проекта политики или норм, госорганы могут включить вклад, полученный от участия на различных уровнях и различными методами участия (такими как консультации, диалог, референдум, и т.д.).

### **1.2 Реализация политики (имплементация, распространение)**

Данная фаза включает осуществление и распространение принятой политики. Гражданское участие может играть несколько ролей в данной фазе, но более заметная роль НПО и других игроков состоит в активном участии в реализации политики или норм через собственную деятельность. Госорганы могут также выбрать их в качестве партнера по имплементации закона или политики через прозрачный процесс. Участие на данном этапе можно развивать путем активного диалога или образование партнерства с НПО. Должна быть установлена ясная и четкая процедура отбора тех, кто участвует в формальной имплементации политики и норм с целью обеспечения прозрачности и подход с точки зрения беспристрастного органа.

### **1.3 Изучение политики (мониторинг, оценка)**

Во время этой фазы, осуществляется мониторинг и оценка эффективности и влияния политики. Это может предоставить информацию, нужную для повторного запуска цикла новой политики. Оценка эффективности политики или норм по истечении определенного периода времени

<sup>75</sup> Иллюстрация из *Руководства по диалогу в отношении политики*, Босния и Герцеговина (Cidi), 2011.

является критическим элементом мониторинга. НПО могут играть важную роль в этой фазе, так как они иногда могут предоставить быстрый и эффективный мониторинг, так как у них, скорее всего, есть прямой доступ к бенефициарам. Госорганы могут участвовать в официальном мониторинге и процессах оценки совместно с НПО или в выборе их как официальных провайдеров услуги. В этом также, госорган должен предоставить четкие и эффективные процедуры отбора участников мониторинга и оценки, если такие процессы проводятся госорганом.

## 2. Уровни участия

Многие документы политики<sup>76</sup> рассматривают участие как непрерывное взаимодействие между различными уровнями государственной власти и общественности, от информирования и слушания до реализации совместно согласованных решений. С учетом различных фаз цикла политики, интенсивность и форма участия может различаться, в зависимости от фазы и желаемого результата. Документы Совета Европы и нескольких правовых полей и практики стран признают несколько уровней участия: (1) доступ к информации, (2) консультация, (3) активное вовлечение (партнерство). Кроме этого, диалог как всеобъемлющее измерение участия и вовлечения, который является основной формой сотрудничества. Далее, эти уровни обсуждаются более подробно.

### 2.1 Доступ к информации

Это критическое условие для участия, когда власти информируют общественность о процессе, типах документов, которые они хотят принять или деятельности, в которой хотят принять участие. Это основное и важное право, лежащее в основе всего процесса участия. Оно включает в себя право на доступ общественности ко всей информации (например, законопроекты, комментарии и обоснования) на протяжении всего цикла политики. Этот уровень не требует интенсивного взаимодействия между госорганом и общественностью; однако, госорган должен обеспечить получение общественностью своевременной и точной информации, важной для процесса в течение всех фаз. Полезные инструменты и механизмы внедрения могут включать:

- Доступ к важной, точной и своевременной информации о процессе, проекты документов, справочные документы и должностные лица, принимающие решения;
- Публикация исследования для понимания вопроса и разработки решений;
- Линия для часто задаваемых вопросов или другие каналы для информации в виде вопросов и ответов;
- Вебсайты госорганов с всесторонним доступом к основным документам и объявление о публичных событиях с всесторонним доступом к ключевым документам и возможностям участия, которые иногда включают возможность проводить мониторинг расходования средств госорганом и влияние государственной политики на местах;
- Электронные сообщения о появляющихся возможностях участия;
- Кампании по повышению осведомленности для продвижения возможностей участия;
- Записи с публичных слушаний, совещаний и дискуссий, позволяющих информировать людей в режиме реального времени.

---

<sup>76</sup> Emina Nuredinowska (MCIC, “The former Yugoslav Republic of Macedonia”) and Katerina Hadzi-Miceva Evans (ECNL, Hungary), *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, Transparency and Public Participation in Law Making Processes: Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia*, 2010



*Страновой пример № 1:*

<b>Страна</b>	Франция
<b>Имя/название</b>	“DATA.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR” <sup>77</sup>
<b>Уровень участия</b>	Доступ к информации, консультация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальная ассамблея
<b>Конкретная цель</b>	Ставит цель (1) усилить прозрачность законодательного процесса и работы национальной ассамблеи; (2) Укрепить связи между гражданами и их представителями; (3) Сбор мнений и знаний граждан.
<b>Основные/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Дает гражданам лучшее обо всем законодательном процессе;</li><li>• Позволяет им развить инструменты и приложения на основе предоставленных данных и внести вклад в демократическую дискуссию;</li><li>• Более 800 000 документов Национальной Ассамблеи стали доступны к концу 2015 года.</li></ul>
<p>В октябре 2014 года, президент Французской Национальной Ассамблеи Клод Бартолоне объявил планы по оцифровке и открытию доступа к данным Ассамблеи как часть Плана действий для Открытого государственного партнерства. В дополнение к открытию данных, программа осуществляет меры по мониторингу парламентской работы и разработке законопроектов.</p> <p>Предложения программы осуществляются через интернет платформу <a href="http://data.assemblee-nationale.fr/">http://data.assemblee-nationale.fr/</a>. Кроме общих данных в законодательных файлах, процедур и предлагаемых изменений законодательства, платформа также включает информацию о том, как каждый депутат голосовал за прошедшие годы. Кроме этого, каждый гражданин может внести вклад в исследование докладчиков, отвечающих за конкретные законопроекты, которые могут добавить вклады граждан в качестве приложений к своим докладам.<sup>78</sup> Вебсайт предоставляет «открытую лицензию» для каждого использовать и повторно использовать данные.</p> <p>Программа сопровождалась Дорожной картой для ее осуществления. Дорожная карта предусматривала непрерывный сбор информации из юридических и законодательных источников, а также документы, относящиеся к работе Ассамблеи. В ней были запланированы мероприятия с участием заинтересованных лиц для поиска дополнительных инновационных решений для парламентской работы и дискуссий.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Разработать механизм сбора данных и оцифровки документов;</li><li>• Разработать Дорожную карту для содействия реализации и мониторингу;</li><li>• Организовать мероприятия для повышения осведомленности и поиска новых идей совершенствования.</li></ul>	

<sup>77</sup> Data.Assemblee-Nationale.Fr, availableдоступно на: <http://data.assemblee-nationale.fr/>.

<sup>78</sup> Для дополнительной информации о внедряемых и планируемых мерах см.: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/National%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>.



*Страновой пример № 2:*

<b>Страна</b>	Нидерланды
<b>Имя/название</b>	<b>Открытая муниципальная информация (Открытое государство)<sup>79</sup></b>
<b>Уровень участия</b>	Информация, активное вовлечение (партнерство) <sup>80</sup>
<b>Институциональный уровень</b>	Местный орган власти
<b>Конкретная цель</b>	Внедрить «демократию действия», при которой граждане могут решать социальные вопросы сами без участия госоргана через доступ ко всем данным государственного сектора.
<b>Основные/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открывает доступ к подробной информации о документах для принятия решений, включая расход средств муниципалитета/провинции;</li> <li>• Позволяет проведение экспериментов с демократией на местном уровне: граждане могут предложить альтернативы по решению конкретных вопросов.</li> </ul>
<p>В 2013, Европейский Парламент и Совет приняли Директиву 2013/37/EU<sup>81</sup> о повторном использовании информации государственного сектора, в рамках голландского правового поля в июне 2015 года под названием «Закон для повторного использования информации госорганов».<sup>81</sup> <sup>82</sup> Согласно этому Закону, министерства, муниципалитеты, провинции, музеи, библиотеки и архивы обязаны предоставить всю информацию государственного сектора для повторного использования и отвечать на запросы о повторном использовании.</p> <p>До сих пор, шесть голландских муниципалитетов открыли доступ к подробной информации своих ведомств, включая информацию о доходах и расходах. Цель программы «Открытая муниципальная информация» собрать общественно значимые государственные данные и опубликовать их в единой и интегрированной форме как открытый ресурс. Граждане затем могут создавать инновационные приложения, визуализации, вебсайты и анализ и предлагать новые решения своим муниципалитетам. Программа «Открытая муниципальная информация» доступна в интернет поиске. Несколько вебсайтов предоставляют руководство по использованию и работе с данными, такие как Github<sup>83</sup> и API-docs.<sup>84</sup></p> <p>Успех программы «Открытая Информация» обусловлен готовностью всех ответственных ведомств публиковать данные и сделать их доступными для повторного использования. Важно разработать эффективный поисковый инструмент для доступа к информации, которая прежде не была систематизирована, и предоставить подробное руководство по использованию данных. Для устойчивости механизма и ценности информации, данные должны постоянно обновляться.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Укрепить готовность госорганов открыть доступ ко всей информации государственного сектора;</li> </ul>	

<sup>79</sup> Открытая информация доступна на: <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>

<sup>80</sup> Больше информации об открытой муниципальной информации доступно на: <http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.

<sup>81</sup> Директива 2013/37/EU Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 года, принятая во изменение Directive 2003/98/EC о повторном использовании информации государственного сектора, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.

<sup>82</sup> Закон о повторном использовании информации госсектора, Акт №. 596 от 24 июня 2015 года, доступно на: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.

<sup>83</sup> Github, Открытая информация, доступно на: <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>.

<sup>84</sup> Открытая информация, доступно на: <http://docs.openraadsinformatie.nl/>.

- Собрать все данные госсектора и систематизировать их с помощью нескольких ключевых элементов внутри поискового инструмента, которым легко пользоваться;
- Разработать подробное руководство для граждан/организовать тренинги по использованию механизма;
- Поднять осведомленность среди общественности о потенциальной ценности данных в открытом доступе и их повторного использования.

## 2.2 Консультация

Этот уровень включает приглашение общественности к выражению мнений, комментариев, взглядов и обратной связи по конкретным документам или повестке дня. Хотя традиционно госорган сам определяет вопросы для консультирования, процесс должен давать возможность вносить вклад и по другим вопросам, содержащимся в документе. Консультации могут быть организованы разными методами, которые должны отвечать критериям: четко определенный процесс, включенность всех, чьи интересы затрагивает проект документа, и достаточно времени для предоставления комментариев и обратной связи со стороны госоргана. Этот метод участия строится на реагировании по мере вовлечения общественности по призыву госорганов. Консультация особенно важна для формулирования политики и для фазы изучения ее влияния. Полезные инструменты и механизмы могут включать:

- Консультации онлайн (например, на интернет платформах) или личные встречи (например, фокус группы, панели, общественные дискуссии, семинары экспертов и т.д.) для обсуждения формулирования, реализации и оценки политики совместно с общественностью;
- Механизмы отслеживания хода реализации, такие как опросы, онлайн вопросники и опросы для сбора предложений и заявленного интереса от различных заинтересованных сторон;
- Открытые пленарные сессии и заседания комитета, чтобы обеспечить проведение дискуссий во время принятия решений.

В целом, при организации консультаций по конкретному документу (например, законопроекту или нормам), рекомендуется сделать доступными все сопровождающие документы, относящиеся к проекту документа (например, оценки влияния решения, изучения хода реализации и т.д.). Передовая практика подсказывает, что общественность должна иметь доступ к этим документам и проектам на самых ранних этапах их разработки для значимого вклада. Если нет возможности сделать ранние версии документа доступными, госорганы могут предоставить краткое содержание и указать вопросы, которые они планируют включить в проект документа. Такой подход может сэкономить время и уменьшить потенциальные разногласия на более поздних этапах. Кроме этого, нужно проводить консультации с общественностью по всем последующим вариантам проектов документов.

Планируя консультацию, важно рассчитать, сколько времени дается общественности для значимого вклада, так как время будет зависеть от типа документа и затрагиваемых вопросов. Рекомендуется предусмотреть возможность продления срока, например, в случае, когда общественности нужно больше времени на изучение вопросов, поднятых в проекте документа.

Предоставление обратной связи по внесенным вкладам – это критический элемент роста доверия и укрепления сотрудничества. Участники знают, что их мнение рассматривается и включается в проект документа, если это целесообразно. Обратная связь не обязательно персональная, но может быть в обобщенной форме по всем ответам и предпринятым действиям в одном коротком докладе.

Оценка консультативного процесса может помочь улучшить такие процессы в будущем. К тому же, это может помочь в обмене опытом, исправить препятствия и помочь

задокументировать использованные инновационные методы и инструменты. Оценку можно провести совместно с участниками в процессе участия.

*Страновой пример № 3:*

<b>Страна</b>	Мальта
<b>Имя/название</b>	<b>Общественные консультации (е-общественная власть)<sup>85</sup></b>
<b>Уровень участия</b>	Консультация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный/Местный орган власти
<b>Конкретная цель</b>	Усилить эффективность, прозрачность и общественное участие в реализации проектов, в исполнение законов и формулирование новой государственной политики.
<b>Основные/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дает возможность подписаться на рассылку, чтобы получать информацию, когда готовится новая общественная консультация;</li> <li>• Предоставляет трансляцию в режиме реального времени совещаний местных советов, а также возможность посещать их лично, так как они открыты для общественности;</li> <li>• Согласно докладом электронного правительства ЕС за 2014 и 2015 годы<sup>86</sup>, которые оценивают качество государственных услуг, осуществляемых через электронное правительство, Мальта стоит на первом месте среди 33 стран (28 стран членов Европейского Союза, а также Исландия, Норвегия, Сербия, Швейцария и Турция).</li> </ul>
<p>Общественные онлайн-консультации являются частью инициативы электронного правительства Мальты. Обширная инициатива включает предоставление электронных услуг, включая <i>e-формы</i> (позволяет создавать онлайн бланки); <i>MyBills «Мои счета»</i> (онлайн решение вопроса платежей) и <i>eProcurement «электронные закупки»</i> (позволяет отслеживать общественные тендеры).</p> <p>Общественные онлайн консультации делятся на четыре этапа: (1) <i>Открытая консультация</i>: когда общественность просят сдать комментарий; (2) <i>Закрытая консультация</i>: когда все полученные комментарии фильтруются модератором; (3) <i>Публикация обратной связи</i>: когда публикуется обратная связь, отобранная модератором; (4) <i>Результат консультации</i>: когда подробный доклад о результатах консультаций становится доступным общественности. Подача комментариев осуществляется через простую онлайн форму, электронную почту или по телефону.</p> <p>Для успеха данного механизма важно закрепить вовлеченность граждан и научить их пользоваться инструментами электронного правительства. В этом плане несколько бесплатных курсов по ИТ были организованы для ознакомления граждан с интернетом и компьютерами. Госорган должен позаботиться о том, чтобы все министерства пользовались онлайн инструментами и постоянно обновляли платформу новыми документами для консультаций.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создать удобную веб-платформу, легко доступную для всех;</li> <li>• Организовать обучение граждан пользованию инструментами;</li> </ul>	

<sup>85</sup> Общественные онлайн консультации, доступны на: [http://socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultations/Pages/Home.aspx](http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx).

<sup>86</sup> Доклад ЕС об электронном правительстве 2015 года показывает, что онлайн общественные услуги в Европе устроены очень хорошо, но могут быть и лучше. Опубликовано 23 июня 2015 года, Европейская Комиссия, Электронный Общий Рынок. Доступно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>

- Создать состояние готовности в министерствах своевременно публиковать все документы.

*Страновой пример № 4:*

<b>Страна</b>	Австрия
<b>Имя/название</b>	<b>Стандарты общественного участия</b> <sup>87</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информация, консультация, активное вовлечение (партнерство)
<b>Институциональный уровень</b>	Федеральный государственный орган/все сферы госуправления
<b>Конкретная цель</b>	Повысить эффективность и четкость общественного участия.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инновационный дизайн документа: список вопросов служит контрольным списком для оценки выполнения стандартов;</li> <li>• Включает стандарты выполнения для государственной политики и управления для максимальной вовлеченности граждан и заинтересованных групп и соответствия стандартам качества участия с точки зрения граждан;</li> <li>• Стандарты все больше используются на всех уровнях госуправления, хотя вначале использовались только на федеральном уровне.</li> </ul>

«Стандарты общественного участия» были приняты Советом Министров Австрии 2 июля 2008 года и сначала были рекомендованы к применению лишь федеральной администрацией Австрии. Документ был подготовлен межведомственной рабочей группой с участием госорганов, ведомств, НПО и внешних экспертов. Исходят из понимания, что политика и администрация выиграют от вовлечения общественности, если это будет сделано качественно. Качество может быть гарантировано, если применять стандарты, направленные на повышение эффективности общественного участия.

Стандарты делятся на три части: (1) стандарты подготовки процесса участия; (2) стандарты имплементации процесса участия; (3) стандарты мониторинга и оценки после завершения процесса участия. Они сформулированы в виде списка вопросов для каждого процесса принятия решения. Если на все вопросы можно дать положительный ответ, что общественное участие можно считать качественным. Теперь стандарты рекомендуется применять во всех сферах государственного управления.

Функциональность механизма зависит от способности госслужащих и их готовности применять стандарты. Благодаря коллективной разработке документа, стандарты уже широко распространены и приняты многими ключевыми игроками в сфере госуправления. Для того, чтобы стандарты применялись единообразно, рекомендуется организовать обучение для госслужащих по применению стандартов на практике.

Ключевые элементы:

- Обеспечить процесс участия в разработке документа, с вовлечением всех ключевых игроков для создания приверженности исполнению;
- Организовать обучение для госслужащих по практическому применению стандартов;
- Заручиться поддержкой госоргана, чтобы обеспечить применение стандартов на практике.

<sup>87</sup> Федеральная канцелярия Австрии, *Стандарты общественного участия. Рекомендация для передовой практики*. 2008, доступно на: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/oebs\\_standards\\_engl\\_finale\\_web.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf).

### 2.3 Активное вовлечение (партнерство)

Этот уровень относится к сотрудничеству и совместным обязанностям на всех этапах процесса принятия решений, как самая высокая степень участия (например, составление повестки дня, определение вопросов, разработка проекта документа, принятие решения, выполнение, делегирование НПО конкретной задачи). Это включает совместную работу за одним столом с представителями госорганов. Инициатива может исходить с обеих сторон. В то время как у процесса должна быть общие цели, представители общественности должны быть в состоянии сохранять независимость и выступать за решение, которое они желали бы принять. Партнерство может иметь место на всех этапах процесса, особенно существенных на этапе формулирования политики (формирования повестки дня) или имплементации политики или изучения результатов. Полезные инструменты и механизмы:

- Рабочая группа или комитет, сформированный как постоянный или временная экспертная группа для рекомендации предпочтительных вариантов;
- Совместная разработка проекта документа: активное вовлечение в процесс разработки законопроекта,
- Совместное принятие решений, например, в составлении бюджета;
- Стратегическое партнерство, когда НПО и госорганы формируют партнерство для имплементации политики.

Один из наиболее обсуждаемых вопросов в случае активного партнерства – как выбрать НПО и заинтересованные стороны для участия в процессе. С этой целью страны приняли несколько моделей и подходов. Например, когда представителей общественности приглашают принять участие в рабочих группах путем открытого объявления. Хорватский Кодекс по проведению консультаций содержит список критериев: компетентность, предыдущий опыт общественного вклада по данному вопросу, квалификации, имеющие отношение к вопросам, регулируемым законом или иными нормами или установленные в соответствии с распоряжением госоргана.<sup>88</sup>

#### *Страновой пример № 5:*

<b>Страна</b>	Латвия
<b>Имя/название</b>	<b>Меморандум о сотрудничестве между неправительственными организациями и Кабинетом Министров (Меморандум)</b>
<b>Уровень участия</b>	Активное вовлечение (партнерство)
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный госорган
<b>Конкретная цель</b>	Обеспечить активное вовлечение НПО и эффективное участие в процессе принятия решений
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Мониторинг имплементации Меморандума проводится Советом по Имплементации Меморандума сотрудничества между неправительственными организациями и Кабинетом Министров (Совет)</i><sup>89</sup></li><li>• НПО все чаще подписывают Меморандумы о сотрудничестве, с 2008 до 2013 года число подписавших возросло с 429 до 709. Подписывая</li></ul>

<sup>88</sup> Хорватия, *Кодекс по проведению консультаций с заинтересованной общественностью в процедурах принятия законов и других нормативных актов и документов* (2009)

<sup>89</sup> Совет по имплементации Меморандума о сотрудничестве между неправительственными организациями и Кабинетом Министров. Доступно на (на латвийском языке): <http://likumi.lv/doc.php?id=263733>

	Меморандум, организации демонстрируют свою готовность сотрудничать с государственными органами. <sup>90</sup>
<p>Акт о государственном управлении<sup>91</sup>, Правила внутреннего распорядка Кабинета Министров<sup>92</sup> и другие правовые документы предоставляют правовые гарантии общественного участия и государственном управлении и принятии решений. С этой целью НПО имеют право участвовать в различных рабочих группах и консультативных советах органов госуправления. Меморандум о сотрудничестве подтверждает готовность НПО и Кабинета Министров сотрудничать в деле совершенствования государственного управления.</p>	
<p>Для проведения мониторинга выполнения меморандума был создан <i>Совет по имплементации Меморандума о сотрудничестве между неправительственными организациями и Кабинетом Министров (Совет) в 2006 году</i>. Совет определяет приоритеты государственного бюджета и готовит рекомендации о необходимых законах и документах государственной политики, связанных с имплементацией сотрудничества между НПО и госучреждениями. Члены Совета - Директор Государственной Канцелярии, представитель бюро Премьер-Министра, Госсекретари министерств и семь представителей НПО – подписали Меморандум. Совет проводит регулярные совещания на основе подробного годового плана.</p> <p>Главной несущей конструкцией этого сотрудничества является Совет. Для успешного сотрудничества между НПО и Кабинетом Министров важно обеспечить непрерывное функционирование Совета и его сильный мандат.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечить политическую приверженность имплементации документа и участие госорганов в совместном Совете;</li> <li>• Организовать регулярные встречи представителей НПО для обсуждения приоритетов сектора для представления и имплементации Советом;</li> <li>• Обеспечить достаточное количество финансовых ресурсов для сохранения функциональности Совета;</li> <li>• Позаботиться о том, чтобы Совет имел сильный мандат и принятые им решения/документы пользовались уважением и исполнялись.</li> </ul>	

*Страновой пример № 6:*

<b>Страна</b>	Вроцлав (Польша)
<b>Имя/название</b>	<b>Составление бюджета методом участия</b> <sup>93</sup>
<b>Уровень участия</b>	Активное вовлечение (партнерство)
<b>Институциональный уровень</b>	Местный
<b>Конкретная цель</b>	Сделать горожан Вроцлава более активными в городской политике, известно как «дать горожанам право на город».
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Местные власти имеют шанс определить нужды горожан и претворить меры, соответственно нуждам;</li> </ul>

<sup>90</sup> Более подробно см. (на латвийском языке): <http://www.lvportals.lv/visi/likumi-prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-aplicinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/>.

<sup>91</sup> Закон о государственном управлении, доступно на: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

<sup>92</sup> Кабинет Министров, Постановление № 300 от 7 апреля 2009 года, доступно на: <http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>

<sup>93</sup> Принципы составления бюджета методом участия во Вроцлаве: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>; Более подробно о составлении бюджета методом участия во Вроцлаве: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>.



- Горожанам разрешается активно участвовать в развитии города и улучшении условий жизни;
- Объем средств гражданского бюджета Вроцлава на 2016 год дошел до 25 миллионов польских злотых (примерно 5. 87 миллионов евро).

Бюджетирование с участием исполнителей – это специальный процесс, с помощью которого граждане конкретного города могут участвовать лично или через организацию в распределении государственных средств. Первым городом, который внедрил бюджетирование с участием исполнителей в Польше, был Сопот (2011). С того времени, число городов, которые внедрили его росло с каждым годом. Необходимо подчеркнуть, что нет единой модели, и каждый город создает свою собственную модель бюджетирования с участием в соответствии со своим потребностями.

Бюджетирование с участием исполнителей было внедрено в 2013 году и согласно статистике является лучшим примером в Польше.<sup>94</sup> Местные власти выделили часть средств из бюджета города на осуществление бюджетирования методом участия. Горожан призвали подать свои собственные идеи проектов для реализации в городе, которые затем рассматриваются и одобряются местными властями. Окончательные варианты проектов отбираются голосованием граждан и осуществляются в соответствии с предварительно разработанной дорожной картой/графиком.

Процесс бюджетирования методом участия состоит из многих форм вовлечения граждан: участие в панелях для обсуждения, возможности наблюдать за процессом через интернет, окончательное голосование по проектам и других.<sup>95</sup> Для окончательного рассмотрения перед голосованием, муниципальный офис Вроцлава должен организовать консультации с руководителями проектов и работниками офиса, хотя бы в 14 районах Вроцлава. Власти также организуют специальные совещания о проектах и оценке реализованных проектов.<sup>96</sup>

Ключевые элементы:

- Повысить интерес местных властей в бюджетировании методов участия путем показа преимуществ, которые оно несет городу, а также должностным лицам, принимающим решения;
- Выделить достаточно средств для выполнения проектов;
- Повысить осведомленность граждан, создать стимул для их активного участия;
- Обеспечить практическое выполнение процедур, в особенности, проведения всех консультаций;
- Организовать регулярные встречи для всех заинтересованных сторон, открытые для общественности.

## 2.4 Диалог

Это всеобъемлющая, институциональная форма участия, долговечная и наиболее устойчивая, если развита в структурированном виде (например, совместные советы). Диалог требует *«двусторонней коммуникации, построенной на взаимных интересах и потенциально разделяемых целях для обеспечения регулярного обмена взглядами»*.<sup>97</sup> Диалог – это фундаментальная форма сотрудничества и должна вести к взаимно согласованным результатам. Он высоко ценится на всех этапах цикла разработки политики, но критически важен для формулирования и преобразования политики. Полезные инструменты и механизмы могут включать:

<sup>94</sup> В. Клебовски, Бюджетирование методом участия. Оценка, Варшава, 2014, стр.20

<sup>95</sup> Для бюджетирования методом участия в Польше см. также: <http://budzet-partycypacyjny.pl/>.

<sup>96</sup> Примеры успешных проектов с 2015 года доступны на: <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>

<sup>97</sup> Кодекс международных НПО по гражданскому участию в процессе принятия решений.



- Постоянно действующие общественные слушания и публичные форумы с заинтересованными сторонами (нежели временные по конкретным вопросам);
- Межведомственные советы с участием НПО по конкретным вопросам;
- Ключевой контакт в государственном ведомстве для связи с НПО;
- Мероприятия по укреплению потенциала для повышения знаний и потенциала для участия общественности.

Важно признать эти различные циклы политики и уровни участия, а также их взаимоотношения при регламентировании участия или разработке новых механизмов.

*Страновой пример № 7:*

<b>Страна</b>	Черногория
<b>Имя/название</b>	Совет по сотрудничеству Государственной власти Черногории и неправительственных организаций.
<b>Уровень участия</b>	Активное вовлечение (партнерство), диалог
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный орган государственной власти
<b>Конкретная цель</b>	Дальнейшее развитие институциональных механизмов сотрудничества и участия НПО, мониторинга стратегии выполнения и улучшения отношений между государственной властью и НПО.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Равный состав: 11 представителей государственных органов и 11 представителей НПО;</li> <li>• Проводит мониторинг выполнения стратегии развития НПО.</li> </ul>
<p>Основные цели Совета – дальнейшее развитие институциональных механизмов сотрудничества и участия НПО, мониторинга выполнения стратегии сотрудничества с НПО и поддержки развития отношений между правительством и НПО. Совет состоит из представителей министерств, руководителя Офиса по сотрудничеству с НПО и представителями НПО. Председатель Совета является представителем от правительства. Председатель и члены Совета назначаются правительством с мандатом на три года. НПО выбираются через публичное объявление.</p> <p>Основная задача Совета:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проводить мониторинг выполнения стратегии развития НПО в Черногории с Планом Действий по имплементации на период 2014-2016, а также мониторинг выполнения Плана Действий по главе 23 о судебной власти и основополагающих правах, со ссылкой на сотрудничество с НПО;</li> <li>• Предоставлять мнения по законопроектам, т.е. по стратегическим и другим документам, относящимся к работе и развитию НПО в Черногории с целью создания стимулирующей среды для их работ;</li> <li>• Инициировать принятие нового законодательства или изменений действующего законодательства, чтобы создать благоприятную среду для работы и развития неправительственных организаций;</li> <li>• Внести предложение государственному органу Черногории о приоритетных сферах общественного интереса и по объему средств для проектов или программ неправительственных организаций из государственного бюджета;</li> <li>• Поощрять и улучшать сотрудничество между государственным органом и государственным управлением и неправительственными организациями в стране и за рубежом с заинтересованными субъектами международного сообщества и т.д.</li> </ul> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечить участие обеих сторон – госорганов и НПО в совместном Совете;</li> </ul>	

- Выделить необходимый объем ресурсов для эффективного функционирования Совета, особенно для поддержки работы офиса;
- Обеспечить мандат Совета, позволяющий весомый вклад в развитие гражданского общества.

*Страновой пример № 8:*

<b>Страна</b>	Дания
<b>Имя/название</b>	Электронная демократия
<b>Уровень участия</b>	Всеобъемлющий - диалог
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный/местный орган власти
<b>Конкретная цель</b>	Поддержка и дополнение демократии (особенно на местном уровне) через технические приложения и приборы.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Несколько уровней/форм участия, как на национальном (Смарт Сити, Стратегия открытых инновационных данных, инклюзия) так и на местном уровне (Электронные панели граждан, Совет выборных пожилых граждан...);</li> <li>• Использование инструментов ИКТ для вовлечения всех граждан, включая инклюзивные программы для инвалидов и социальные СМИ; Победитель в смотре Партнерств открытого правительства – Совет выборных пожилых граждан</li> <li>• В 2015 году, большая часть госсектора уже оцифрована.<sup>98</sup></li> </ul>
<p>Дания вовлечена в принятие решений электронной демократии более 15 лет.<sup>99</sup> Существующий механизм электронной демократии состоит из многих инициатив на национальном и местном уровнях, которые развиваются независимо без единой государственной/местной стратегии. Вот несколько примеров:</p> <p><u>Государственный уровень:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Открытые данные:</b> Эта инициатива является частью Партнерства Открытого Государства и задумана для предоставления доступа к государственным данным и возможности их повторного использования. Доступ к государственным данным может служить различным целям, включая, например, как основа для создания новых услуг, аналитических документов и приложений. Это предоставляет новую информацию и более ясное видение во благо граждан и частного сектора.</li> <li>• <b>Вовлечение социальных СМИ:</b> Многие государственные учреждения все больше используют социальные СМИ для информирования и вовлечения общественности в дебаты. В ответ, Аппарат Премьер-Министра разработал руководящие принципы по правовым аспектам использования социальных СМИ министрами и руководителями государственных ведомств. Кроме этого, был разработан полный список министров со ссылками на их аккаунты в Фэйсбуке и в Твиттере.<sup>100</sup></li> </ul>	

<sup>98</sup> Более подробная информация об электронной демократии: Мичала Хог Даймар: *Электронная демократия в Дании – вклад в Европейский Комитет по демократии и управлению*, 2015. Доступно на: <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution- Denmark.pdf>.

<sup>99</sup> Согласно Мичала Хог Даймару: *Электронная демократия в Дании – вклад Дании в Европейский Комитет по демократии и управлению*, 2015, электронная демократия означает демократические мероприятия при поддержке электронных средств. Это включает, но не ограничивается методами с использованием ИКТ для вовлечения граждан.

<sup>100</sup> Правительство в социальных СМИ. Доступно на: <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>

### Местный уровень:

- **Советы пожилых граждан:** Победитель наград Партнерства Открытого Государства 2015 года, Совет пожилых граждан – это социально новаторская инициатива, которая поддерживает участие пожилых граждан в процессе принятия решений на местном уровне. Цель Совета – служить посредником между городскими советами и местными пожилыми гражданами. Пожилые граждане избираются на четыре года прямым голосованием из числа граждан, которым под 60 и за 60 лет в равной пропорции мужчин и женщин. Городские советы обязаны по закону совещаться с местными пожилыми гражданами в принятии решений по вопросам важным для пожилого населения, включая обычно вопросы здравоохранения, качества государственных услуг для пожилых и инвалидов и культурной политики.<sup>101</sup>
- **Электронные панели граждан:** Панели – это альтернативный канал по проведению консультаций, который дополняет другие инициативы электронной демократии муниципалитетов. Граждане просто регистрируются на сайте муниципалитета и предоставляют обратную связь по соответствующим вопросам. Панели частично используются как опросы общественного мнения, а также для генерирования вклада в планирование и стратегию в муниципалитетах.<sup>102</sup>

Ключевые элементы:

- Организовать разнообразные мероприятия по повышению осведомленности, как для граждан, так и для государственных ведомств, чтобы узнать о различных подходах к участию;
- Разработать всеобъемлющий механизм общественного участия, включая различные уровни участия и инструменты;
- Внедрить эффективные инклюзивные политики, чтобы обеспечить участие каждого в процессах принятия решений, таких как инвалидов и пожилых граждан.

## **VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕСОМОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ НА ПРАКТИКЕ**

Важно подчеркнуть, что участие – это не одноразовая акция, и оно не может быть достигнуто, если не развивать его постоянно. Существуют различные модели на практике, которые могут содействовать устойчивому и весомому участию, через законодательные рамки или практические инструменты. Данный раздел исследует и анализирует то, как эти модели работают, и какие можно извлечь уроки из их имплементации. В разделе говорится о том, что могут на практике сделать страны, чтобы обеспечить уважение принципов и норм гражданского участия.

### **1. Включение гарантий участия в национальные правовые рамки**

Международные документы по правам человека признают право всех людей быть полностью вовлеченными в процесс участия, и что механизмы участия должны быть закреплены в законе.<sup>103</sup>

Далее, Верховный Комиссар ООН по правам человека (ВКПЧ ООН) в докладе о продвижении, защите и имплементации права на участие в общественных делах рекомендует: «... *Право на участие в политических и общественных делах должно быть закреплено в законе и его отказ*

<sup>101</sup> Подробнее см.: Советы выборных пожилых граждан в Дании, Европейская комиссия, Joinup: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.

<sup>102</sup> *Электронная демократия в Дании – вклад Дании в Европейский Комитет по демократии и управлению*, Отделение общественного возрождения и политики социального обеспечения, 2015 <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.

<sup>103</sup> Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий № 25, параграф 5.

*должен быть обжалован в суде. Соответствующие средства судебной защиты должны быть доступны в случае его нарушения».*<sup>104</sup>

В Европе, правила и нормы, касающиеся участия в политике и законотворческих процессах должны быть включены в различные типы документов и могут быть регламентированы различными тематическими законами. Основное различие между документами, регулирующими участие, заключается в их правовом характере: одни страны включили процедуры и правила в юридически обязывающие законы и нормы. Например, юридически обязывающие документы приняты в Боснии и Герцеговине (постановления правительства), Хорватии (в Законе о доступе к информации и постановлениях правительства) и Румынии (отдельный закон). Другие страны приняли документы без обязывающих мер (кодексы, стандарты, руководящие принципы), например, в Австрии, Хорватии и Великобритании.

Правовой характер документа имеет критическое значение, так как от этого зависит, насколько можно приводить в исполнение положения документа на практике, и какие могут быть меры по его соблюдению. Юридически обязывающие документы могут усилить важность участия, дать четкое признание права на участие и укрепить гарантии исполнения. Юридически обязывающие документы могут включать следующее<sup>105</sup>:

- Правовое обязательство публиковать проект закона, экспертные документы и информацию;
- Принципы участия;
- С кем консультироваться, с акцентом на то, что каждый кого касается конкретное решение, заинтересованная сторона должны быть частью процесса, особое внимание должно быть уделено вовлечению уязвимых групп;
- Включение представителей гражданского общества в различные консультативные органы и рабочие группы;
- По каким документам должны проводиться консультации (законы, нормы, политика);
- Публикация объявления о начале процесса принятия решения и консультаций по ранним и последующим проектам документов;
- Минимальные сроки (конечные сроки) для общественных консультаций (признавая, что в соответствии с хорошей практикой консультации по проекту документа должны длиться не менее 10 дней);
- Рекомендация в отношении использования различных методов консультаций;
- Исключения из общих правил, когда правила участия нуждаются в коррекции в связи с конкретными местными условиями или ситуациями (например, чрезвычайные ситуации);
- Каким образом предоставлена обратная связь по процессу и по вопросам;
- Наличие контролера, государственного органа, ответственного за мониторинг имплементации общественных консультаций;
- Соблюдение правил проведения консультаций на практике.

В дополнение к законодательству, многие страны разработали программные документы, которые обеспечивают ясную основу для сотрудничества и содействуют продолжающемуся диалогу и взаимопониманию между НПО и государственными органами. Они могут быть в форме двусторонних соглашений между НПО, парламентом и/или государственным органом, которые содержат список совместных действий или в форме односторонних стратегических

---

<sup>104</sup> Совет ООН по правам человека, *Анализ передовой практики, опыта, вызовов и путей преодоления с помощью продвижения, защиты и реализации права на участие в общественных делах в контексте существующего законодательства о правах человека*, A/HRC/30/26, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.

<sup>105</sup> Эмина Нурединоска (МЦМС, «Бывшая Югославская Республика Македония») и Катерина Хадзи-Мицева Эванс (ЕЦНП, Венгрия), *Прозрачность и общественное участие в процессах законотворчества, Сравнительный анализ и оценка ситуации в Македонии*, 2010

документов, которые содержат конкретные обязательства государственного органа о поддержке развития НПО. Тогда как эти документы затрагивают многие вопросы, касающиеся НПО, они обычно содержат главы, посвященные продвижению участия, в частности.

Но регламентирование участия в законе или политике само по себе недостаточно. Иногда участие трудно реализовать по разным причинам. Например, могут поджимать сроки принятия некоторых законов. Госорганы могут быть не уверены с кем консультироваться, кого вовлекать или с чего начинать. Госорганы. Участники могут не достаточно понимать риск. К тому же, процесс участия требует времени и ресурсов, организации и обратной связи. И, наконец, политический контекст может не поддерживать общественное участие.

Опыт различных стран свидетельствует, что важно развивать меры, которые помогут обеспечить соответствие и значимое участие и эффективную имплементацию правовых гарантий. Для того, чтобы справиться со сложностями имплементации, страны могут:

- Спланировать людские и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного процесса участия. Это предусматривает назначение конкретных людей, которые будут координировать процесс, выделение достаточных денежных средств, включая, там где возможно, средства для работы с более обширным кругом заинтересованной общественности. Анализ румынского законодательства заключил, что: «невозможность выделить необходимые ресурсы обернулась практическими трудностями в имплементации Закона о прозрачности принятия решений».<sup>106</sup> Несколько стран предлагают назначить конкретных должностных лиц в каждом государственном ведомстве для координации и мониторинга консультативного процесса (например, Австрия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Великобритания);
- Внедрить дополнительные правила и подзаконные акты по имплементации с целью укрепления гарантий имплементации. Например, в Боснии и Герцеговине Министерство Юстиции приняло Свод Правил, который содержит подробные положения, относящиеся к консультациям при разработке законодательства внутри Министерства юстиции<sup>107</sup>;
- Разработать руководящие принципы, понятные для чтения брошюры или онлайн инструменты и семинары, чтобы разъяснить документ, улучшить понимание и обеспечить гармоничную имплементацию различными ведомствами. Например, в Австрии были разработаны бланки для совершенствования процесса участия<sup>108</sup>. Хорватское государственное отделение по сотрудничеству с НПО выпустило руководящие принципы для госслужащих, которые получили задание применять на практике Кодекс консультаций<sup>109</sup>;
- Разработать планы консультаций для уточнения задач процесса, выбора лучшего метода, анализа потребностей в финансовых ресурсах и распланировать все эти меры до начала разработки проекта законодательства;
- Разработать список лиц и организаций, проводящих активную деятельность в секторе или потенциально заинтересованных в процессе (например, такие списки есть в Боснии и Герцеговине). Такие списки позволяют определить, кого можно вовлечь в процесс, однако, это не должно служить препятствием к вовлечению других сторон в процесс;

---

<sup>106</sup> Стан, В., *Прозрачность управления и участия в процессе принятия решений – концепция, законодательство, ограничения в демократическом обществе*, 2009

<sup>107</sup> Босния и Герцеговина, Министерство Юстиции, *Руководство по имплементации Правил консультации в процессе разработки законодательных актов в Министерстве Юстиции*, 2008.

<sup>108</sup> *Участие и устойчивое развитие в Европе*. Доступно на: <http://www.partizipation.at>

<sup>109</sup> Хорватское государственное отделение ассоциаций, *Руководство по применению Кодекса о консультациях с заинтересованной общественностью в процедурах принятия законов, иных нормативных актов и постановлений*, 2010. Доступно на [https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf)



- Создать списки продолжающихся консультативных процессов и списки организаций, представленных в различных рабочих группах (например, Хорватское государственное отделение по сотрудничеству с НПО создало такие списки).

*Страновой пример № 9:*

<b>Страна</b>	Литва
<b>Имя/название</b>	<b>Нормативные рамки участия</b> <sup>110</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информация, консультация, активное вовлечение (партнерство)
<b>Уровень организации</b>	Национальный, локальный
<b>Конкретная цель</b>	Обеспечить открытость законотворческого процесса, прозрачность, выяснить каково общественное мнение о вопросах регулирования и их решениях и решениях и дать возможность людям влиять на содержание законопроектов.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедряет правовые гарантии для трех уровней участия в процессах принятия решений;</li> <li>• Обеспечивает право участия для людей с инвалидностью- через их участие в консультативном органе: Совете по делам инвалидов.</li> </ul>
<p>Правовые рамки общественного участия в процессе принятия решений в Литве предоставляет гарантии для трех уровней участия:</p> <p><i>Информационный:</i></p> <p>Обязательство опубликовать регуляторные предложения отражено в Постановлении государственного органа Республики Литва № 480 от 18 апреля 2003<sup>111</sup> и Законом о законодательных рамках Республики Литва от 18 сентября 2012, № XI-2220.<sup>112</sup> Постановление обязывает все ответственные государственные учреждения поддерживать специальный вебсайт, даёт рекомендации по поддержке сайта и техническому дизайну. Закон предусматривает список документов для обязательной публикации. Доступ ко всем документам открыт через My Public authority вебсайт, который поддерживает все ведомственные сайты как ответственное учреждение.<sup>113</sup></p> <p><i>Консультативный:</i></p> <p>Минимальные стандарты участия регулируются Статьей 7 Закона о правовых рамках, Статьей 4 Закона № XII-717 о развитии неправительственных организаций от 19 декабря 2012,<sup>114</sup> и Статьей 2 Программы совершенствования государственной администрации 2012-2020. Закон о законодательных рамках определяет цели консультаций и устанавливает, что «<i>Необходимо консультироваться с общественностью вóвремя и по ключевым вопросам (эффективность консультаций), а также в необходимой степени (консультативная пропорциональность)</i>». Закон о развитии неправительственных организаций обязует Министерство социального обеспечения и труда консультироваться с Советом неправительственных организаций при реализации политики развития НПО.</p>	

<sup>110</sup> Онлайн платформа для консультаций. Доступно на: <http://lrv.lt/lt/>.

<sup>111</sup> Постановление Правительства Республики Литва №. 480 от 18 апреля 2003, доступно на: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=474365&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2).

<sup>112</sup> Закон о законодательных рамках Республики Литва от 18 сентября 2012 года, № XI-2220: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.

<sup>113</sup> Моя государственная власть, доступно на: <http://lrv.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.

<sup>114</sup> Закон о развитии неправительственных организаций, Акт № XII-717 от 19 декабря 2012 года. Доступно на: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=478626](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626).

Активное вовлечение:

Общие положения о включении НПО в консультативные органы в статье 7 Закона № VII-123 о государственной администрации от 17 июня 1999,<sup>115</sup> и в статье 4 Закона о развитии неправительственных организаций. Последний документ регламентирует образование Совета неправительственных организаций и советов муниципальных неправительственных организаций и их состав.

Ключевые элементы:

- Внедрить обязательные по закону рамки участия;
- Обеспечить исполнение правовых гарантий ответственными учреждениями;
- Создать онлайн платформу для электронного участия;
- Ознакомить граждан с информационно-коммуникационными технологиями для участия.

Страновой пример № 10:

<b>Страна</b>	Фландрия (Бельгия)
<b>Имя/название</b>	<b>Нормативные рамки участия</b>
<b>Уровень участия</b>	Консультация, активное вовлечение (партнерство)
<b>Институциональный уровень</b>	Региональный, местный государственный орган
<b>Конкретная цель</b>	Разработать всестороннюю систему пассивных и активных открытых инструментов правительства для всех государственных ведомств, которые входят в компетенцию Фламандского сообщества и Фламандского региона с такими же правилами процедур для всех уровней гоусправления.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Создает всестороннюю систему открытого правительства для всех ведомств Фламандского сообщества и Фламандского региона;</li><li>• Образовать специальный орган для работы с жалобами в отношении гарантий Открытого Правительства.</li></ul>
Фламандское правительство приняло несколько правовых документов, предоставляющих гарантии общественного участия в процессах принятия решений, признавая два уровня участия:	

Консультация:

Указ об Открытом правительстве от 26 марта 2004<sup>116</sup> предусматривает, чтобы по всем законопроектам проводились консультации с народом Фландрии. Кроме этого, существует необязательный для исполнения Кодекс Консультаций (Consultatiecode)<sup>117</sup>, который регулирует минимальные стандарты и руководящие принципы проведения консультаций. Кодекс служит практическим инструментом, который помогает госслужащим планировать, организовывать, исполнять, анализировать, общаться и оценивать общественные консультации.

Активное вовлечение:

Согласно недавней публикации *Общественное участие в процессе принятия решений*, подготовленной Центром информационной службы, сотрудничества и развития НПО, был принят Акт о стратегических консультативных органах, который обязывает организовать

<sup>115</sup> Закон о государственной администрации, Акт № VIII-123 от 17 июня 1999 года. Доступно на: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>

<sup>116</sup> Указ от 26 марта 2004 года об Открытом Правительстве, доступно на: [http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=.](http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=)

<sup>117</sup> Кодекс консультаций – Дорожная карта по общественным консультациям для подготовки законодательства, доступно на: <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>.



стратегический консультативный совет в каждой отрасли.<sup>118</sup> Один из них был, например, Стратегический консультативный совет по иностранным делам, который состоит из 20 членов: 10 независимых экспертов и 10 представителей НПО. До июня 2015 года Совет давал рекомендации Фламандскому государственному органу по реализации его иностранной политики, политики международного предпринимательства, туризма и международного сотрудничества.<sup>119</sup>

Key elements:

- Adopt legally binding guarantees for public participation in decision-making;
- Develop a roadmap for implementation of the minimum standards for participation to facilitate the organisation of public consultations by public servants.

## 2. Всеобъемлющие инструменты и практики, гарантирующие весомое и успешное участие

Существуют определенные инструменты и механизмы в различных европейских странах, которые предоставляют комплексную поддержку гражданскому участию в течение всего процесса принятия решений. Это включает, например, электронное правительство, повышающее понимание должностных лиц и предоставляющее им инструменты для поддержки участия, усиленного мониторинга гражданского участия и т.д.

### 2.1 Электронное участие

Электронное участие становится стандартом для совершенствования практики демократии и участия НПО. Эти инструменты, включая центральные электронные порталы, веб-платформы для консультаций, инструменты для онлайн петиций и тому подобное могут внести вклад в прозрачность, отчетность и повысить способность институтов реагировать, а также поощрять вовлечение. Для того, чтобы оптимизировать эффект от этих инструментов, необходимо интегрировать их в процесс принятия решений на всех этапах и всеми участниками процесса – властями и конечными бенефициарами.

Наиболее часто используемый инструмент во многих странах - это **центральный электронный портал**, который предлагает много разных элементов, включая предоставление информации, платформу для консультаций и электронные услуги. В Эстонии были задействованы несколько систем для оптимизации электронных консультаций и имели следующие качества, применимые для других аналогичных инструментов<sup>120</sup>:

- Портал публикует законопроекты, дополнения к законам и планы развития. Проекты документов публикуются заблаговременно на ранних этапах разработки;
- Портал позволяет всем зарегистрированным пользователям (регистрация неограниченная) выражать свои мнения и вносить предложения в опубликованный проект документа в пределах объявленных сроков. Обратная связь дается не на каждое предложение, однако, комментарии анализируются разработчиками проекта документа. Все комментарии, предложения и идеи получают ответ с информацией о том, какое место

<sup>118</sup> Дивьяк, Тина; Форбичи Горан: *Общественное участие к процессу принятия решений: международный анализ правового поля с собранием примеров передовой практики*, CNVOS, Декабрь 2014

<sup>119</sup>Советы Фламандского Совета по иностранным делам (SARiV) доступно на: <http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>

<sup>120</sup> Описание вебсайта взято из источника: Мандел-Мадиз, Мари, *Вебсайт участия Эстонии, Исследование о вовлечении заинтересованных лиц в имплементацию Открытого метода координации в сфере социальной защиты и социальной инклюзии*, выполнено ИНБАС ГмбХ и ЕНГЕНДЕР от имени Европейской Комиссии, Генеральный директор по вопросам занятости, социальному обеспечению и равным возможностям, 2009; а также E-Practice.eu <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/awards-osale-estonian-eparticipation-tool>

отведено предложению: включено в документ, признано, предполагается включить в документ на более позднем этапе (фаза имплементации, вторая поправка и т.д.) или проигнорировано (с объяснением, почему предложение не принято). Результаты написаны в докладе и опубликованы на сайте. После того, как процесс закрыт для консультаций, проект документа проходит межведомственное обсуждение, за которым можно проследить на сайте электронного законодательства<sup>121</sup>;

- Портал содействует созданию заинтересованных групп для поддержки или комментирования конкретного проекта документа, политики и т.д. как одноразового действия; заинтересованные стороны могут собрать подписи, например. Они также могут начинать инициативы, представлять идеи и подавать петиции.

*Страновой пример №11:*

<b>Страна</b>	Финляндия
<b>Имя/название</b>	<b>Национальный проект создания благоприятной среды для электронного участия</b>
<b>Уровень участия</b>	Консультация, активное вовлечение (партнерство), диалог
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный/местный орган власти
<b>Конкретная цель</b>	Цель – улучшить услуги гражданам и распространить эффективное управление.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект разработал шесть различных услуг, которые помогают различным формам участия, все легкодоступны для каждого;</li> <li>• Продвигает проактивный подход к демократии и содействует взаимодействию между гражданами, неправительственными организациями, должностными лицами центральных и местных органов власти, принимающими решения, и государственной администрацией;</li> <li>• За первые два года инициативный онлайн инструмент <b>Kansalaisaloite.fi</b> для подачи инициатив граждан (2012-2014), всего было начато 279 гражданских инициатив. Из них восемь достигли необходимых 50 000 подписей для рассмотрения в Парламенте.<sup>122</sup></li> </ul>
<p>Финляндия располагает всеобъемлющими рамками для общественного участия, которые состоят из множества инициатив на национальном и местном уровнях:</p> <p><i>Kansalaisaloite.fi: Онлайн платформа для подачи гражданских инициатив.</i><sup>123</sup> Это онлайн система, которая дает возможность гражданам начинать инициативы и собирать письменные заявления в поддержку этих инициатив. Все финские граждане, имеющие право голосовать, имеют право запускать инициативы. Существует три типа гражданских инициатив: (1) предложить новое законодательство; (2) предложить изменения в существующее законодательство или (3) предложить отменить действующее законодательство. Правовую основу для этой инициативы можно найти в Законе о гражданской инициативе от 2012 года.</p> <p><i>Kuntalaisaloite.fi – Онлайн платформа для подачи гражданских инициатив муниципальным властям.</i><sup>124</sup> Аналогично предыдущей платформе, Kuntalaisaloite.fi служит онлайн системой для сбора и поддержки гражданских инициатив, но только на местном уровне. Согласно Акту о Местной власти, жители муниципалитета имеют право подавать инициативы, относящиеся</p>	

<sup>121</sup> <http://eelnoud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>

<sup>122</sup> <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>

<sup>123</sup> Онлайн платформа для подачи инициатив граждан. Доступно на: <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>.

<sup>124</sup> Онлайн платформа для подачи инициатив граждан муниципальным органам. Доступно на: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.

к деятельности муниципалитета. Платформа позволяет проводить три типа инициатив: (1) обычная инициатива, подаваемая жителями муниципалитета; (2) инициатива, по теме, входящей в компетенцию муниципального совета, которую подали как минимум 2% лиц, имеющих право голоса; (3) инициатива о муниципальном референдуме, поданная как минимум 5% лиц, имеющими право голоса. Платформа предоставляет подробные инструкции для пользователей.

*Otakantaa.fi* – *Онлайн платформа для диалога*<sup>125</sup>: Онлайн платформа дает возможность различным формам общественных консультаций и участия: от разработки законопроекта, стратегического планирования и программ, оценки услуг и политик, до картирования нужд и идей граждан. Платформа будет служить министерствам, муниципалитетам, институтам, НПО и гражданам для открытых дискуссий по различным темам.

*Lausuntopalvelu.fi* – *Онлайн платформа для запроса комментариев*:<sup>126</sup> Эта платформа позволяет органы власти на национальном и местном уровне запрашивать комментарии и содействовать проведению общественных консультаций и проводить их мониторинг. Через эту платформу НПО и граждане могут подавать свои комментарии и заявления, а также просматривать заявления, поданные другими.<sup>127</sup>

Все Финские службы электронного участия поддерживаются онлайн через отдельные веб-платформы. Функциональность поддерживается благодаря постоянным обновлениям, которые проводятся госорганами, отвечающими за каждую платформу.

Ключевые элементы:

- Создает систему электронного участия, состоящую из различных слов общественного участия;
- Повышать осведомленность и обучать граждан как пользоваться услугами электронного участия;
- Назначить государственных служащих, ответственных за постоянное обновление каждой платформы;
- Предоставить правовые обязательства и обеспечить политическую волю, чтобы воспользоваться инструментами электронной платформы.

#### Страновой пример № 12:

<b>Страна</b>	Грузия
<b>Имя/название</b>	Электронная стратегия Грузии <sup>128</sup>
<b>Уровень участия</b>	Всеобъемлющий инструмент
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный
<b>Конкретная цель</b>	Стать более продуктивным и эффективным государственным сектором, предоставляющим комплексные, безопасные и качественные электронные услуги. Создать возможность устойчивого экономического роста и социальных преобразований с помощью ИКТ.
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизм имплементации включает 11 тематических приоритетов, затрагивающих различные вопросы, которые нужно урегулировать для эффективного функционирования проекта электронной Грузии;</li> </ul>

<sup>125</sup> Онлайн платформа для диалога. Доступно на: <https://www.otakantaa.fi/fi/>.

<sup>126</sup> Онлайн платформа для сбора комментариев. Доступно на: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>.

<sup>127</sup> Сами Демирбас: *Финская электронная демократия: новые онлайн сервисы для гражданской консультации и участия*, Будапештский семинар 7-8 мая 2015

<sup>128</sup> Мое электронное правительство:  
<https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Согласно опросу ООН 2014 об электронном правительстве, с 2010 года (времени создания Агентства по обмену данными), позиция Грузии улучшилась среди 193 стран, поднявшись с 100 позиции на 56.</li> </ul>
<p>Развитие электронного управления в Грузии осуществляется под руководством Агентства по обмену данными, созданного в 2010 году при Министерстве юстиции. Агентство разработало инфраструктуру по обмену данными, которая позволяет собирать данные по определенным темам и управлять ими из одного центра. Инфраструктура служила первым шагом для создания комплексной системы электронной Грузии.</p> <p>Имплементация стратегии электронной Грузии включает 11 тематических приоритетов, от электронных услуг, электронного участия и Открытого Правительства, навыков и электронной инклюзии до осведомленности. Последнее подчеркивает необходимость повысить осведомленность граждан и частного сектора об электронных услугах государственного сектора и их пользе. Без успешного использования электронных услуг гражданами, частным бизнесом, государственными ведомствами и НПО не будет отдачи от инвестиции, вложенной в создание инфраструктуры, безопасности и базовой системы управления. Приоритет навыков и электронной инклюзии признает, что грузинский народ сможет воспользоваться потенциалом ИКТ, если они знают, как ими пользоваться. С этой целью будет предпринято несколько мер, включая обучение со специальным акцентом на пожилых, уязвимых, малоимущих или людей, живущих в сельской местности.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Разработать механизм первичного сбора данных для создания базы для комплексной системы электронных услуг;</li> <li>Разработать программный документ, четко утверждающий миссию, видение и цели;</li> <li>Сформулировать ключевые приоритеты, которые должны привести к успешной имплементации государственной политики;</li> <li>Разработать механизм мониторинга имплементации государственной политики.</li> </ul>	

*Страновой пример № 13:*

<b>Страна</b>	Франция
<b>Имя/название</b>	“Data.gouv.fr” <sup>129</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информация, активное вовлечение (партнерство)
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный
<b>Конкретная цель</b>	Поощрять повторное использование данных после первичного использования данных ведомствами, чтобы: (1) отвечать на вопросы; (2) принимать решения; (3) получать пользу от услуг для повседневной жизни; (4) поощрять прозрачную демократию учреждений и выборных лиц.
<b>Ключевые/ инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Позволяет осуществлять четыре уровня использования данных: как граждане, как производители данных, повторные пользователи контента вебсайта;</li> <li>Сочетает быстрый поиск данных и поощрение активной вовлеченности граждан;</li> </ul>

<sup>129</sup> Открытая платформа для французских государственных данных. Доступно на: <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>С марта 2016 года, включает 22 996 наборов данных, 98 739 ресурсов, 1 438 повторных использований, 13 660 пользователей и 677 зарегистрированных организаций.<sup>130</sup></li> </ul>
<p>Data.gouv.fr - это онлайн платформа, собирающая французские общественные данные, разработанная под эгидой Премьер-Министра. Она собирает различную информацию, например, о налогах, бюджетах, грантах, расходах, землепользовании, безработице, ремонте жилья, мер по очистке воздуха, адреса государственных услуг, правонарушения, результаты выборов, расходы на социальное обеспечение и т.д. Платформа также должна служить инструментом для граждан, позволяющим производить, улучшать или дополнять данные или делиться данными, представляющими общественный интерес.</p> <p>Платформа предлагает четыре уровня использования: (1) уровень гражданина: иметь доступ к данным; (2) уровень производителя: взять инициативу и создавать инновационные наборы данных; (3) уровень повторного пользователя: трансформировать и визуализировать имеющиеся наборы данных; и (4) уровень разработчика: использовать данные на своем собственном вебсайте.</p> <p>Для обеспечения функциональности механизма, необходимо постоянно обновлять платформу новыми данными из всех сфер государственного сектора.</p> <p>Ключевые элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Собрать данные из всех сфер государственного сектора;</li> <li>Создать простой механизм, который обеспечит доступ к данным и их повторное использование;</li> <li>Разработать подробное руководство для пользования платформой.</li> </ul>	

*Страновой пример № 14:*

<b>Страна</b>	Италия
<b>Имя/название</b>	<b>Онлайн платформы Открытого Совета Европы-Монитор</b>
<b>Уровень участия</b>	Доступ к информации, консультация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный, региональный
<b>Конкретная цель</b>	Дать возможность гражданам отслеживать расходование государственных средств и проводить мониторинг его эффекта на сообщество
<b>Ключевые/ инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Содействует более глубокому вовлечению граждан в надзор за расходованием государственных средств и его эффективностью;</li> <li>Помогает построить доверие людей к управлению государственными средствами;</li> <li>Содержит информацию о расходовании государственных средств 98 636 субъектами и почти 800 000 проектов, доступную всем. Более 50 отчетов по гражданским проектам были выполнены к августу 2015 года на основе имеющихся данных и дальнейшего исследования.</li> </ul>
<p>Открытый Совет Европы-Монитор был создан для решения проблемы медленной имплементации политики единства и недостатка понимания, отвечают ли инвестиционные проекты местным нуждам. Он нацелен на повышение прозрачности и отчетности расходования государственных средств и предоставления возможности гражданам проводить мониторинг ведомств, отвечающих за расходование средств.</p>	

<sup>130</sup> Открытая платформа для французских государственных данных. Доступно на: <https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>

Механизм состоит из двух веб-платформ национального уровня: Открытый Совет Европы<sup>131</sup> и Монитон.<sup>132</sup> Данные публикуются на сайте «OpenCouncil of Europe» с целью повышения общественного участия и предоставления возможности гражданам оценить, насколько эффективно расходуются средства. Опубликованные данные затем используются повторно Монитоном, платформой, которая содействует более активному вовлечению граждан в мониторинг политики согласия. Платформа предлагает обширный круг возможностей от изучения истории выбранного проекта, исследования его успеха, написания доклада на основе имеющихся данных до организации группы друзей, которые заинтересованы в мониторинге расходования средств ЕС на конкретной территории. Монитон также проводится в рамках Школьного проекта Открытый Совет Европы,<sup>133</sup> с целью вовлечения учеников средних школ в инициативу.

Механизм устойчивости полагается на наличие качественных данных и существующие инструменты для продвижения активного вовлечения граждан, например, путем вовлечения школьников в школьные проекты.<sup>134</sup>

Ключевые элементы:

- Внедрить механизм институционального сотрудничества для обмена данными;
- Позаботиться о том, чтобы собранные данные были хорошего качества и соответствовали согласованным стандартам;
- Организовать кампании по расширению гражданского участия.

## 2.2 Повышение понимания и мониторинг имплементации

Должны быть предприняты усилия для развития потенциала и навыков государственных учреждений для их активного участия в формулировании политики, разработке проектов и участия. Укрепление потенциала может включать проведение обучающих семинаров для улучшения понимания взаимных ролей НПО и государственных органов в данном виде вовлечения, а также в программах обмена для содействия пониманию реальности с точки зрения партнеров.

Кроме этого, страны могут организовать мониторинг имплементации норм участия, чтобы оценить как полезны и практичны такие меры. Эти инструменты мониторинга также помогают повысить осведомленность должностных лиц о важности и сущности имплементации осуществляемых мер.

*Страновой пример № 15:*

<b>Страна</b>	Хорватия
<b>Имя/название</b>	<b>Мониторинг выполнения Кодекса консультаций с заинтересованными сторонами в процедурах принятия законов, норм и актов (2009)</b>
<b>Уровень участия</b>	Информация, консультация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальное государственное учреждение
<b>Конкретная цель</b>	Повышение эффективности консультаций с НПО и общественностью в процедурах принятия законов и других норм

<sup>131</sup> Открытый Совет Европы. Доступно на: <http://www.opencoesione.gov.it/>

<sup>132</sup> Монитон. Доступно на: <http://www.monithon.it/>.

<sup>133</sup> Школьный проект открытого Совета Европы. Доступно на: <http://www.ascuoladiopencoesione.it/>.

<sup>134</sup> Более подробная информация об Открытом Совете Европы-Монитон: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoesione-monithon-italy>



**Ключевые/  
инновационные  
черты**

Всеобъемлющий инструмент устойчивого участия – систематический мониторинг и образование.

Повышение степени консультаций на уровне государственных органов с 2011 года по 2014 год на 1033%.

*Система регулярного мониторинга имплементации Кодекса консультаций*

Основываясь на Кодексе консультаций и соответствующих руководящих документах, каждое министерство, которое включено в процесс разработки законодательства, должно назначить координатора консультаций. Эти координаторы отвечают за организацию, проведение и отчеты по консультациям для своих учреждений. Одно учреждение – Офис правительства по сотрудничеству с НПО – отвечает за вопросы обучения координаторов и мониторинг имплементации консультаций через составление ежегодных отчетов. Офиса правительства по сотрудничеству с НПО также отвечает за публикацию ежегодного доклада по имплементации консультаций с заинтересованной общественностью. Офис собирает и обрабатывает отчеты министерств, государственных учреждений и государственных организаций, ведомств по консультативным процессам, проведенным ими в течение года, в соответствии с Кодексом консультаций. Доклад включает определение вызовов и рекомендаций по улучшению имплементации консультативного процесса. За 2014 год, было проведено всего 544 общественных консультаций по разработке проектов законов и других норм. Это на 45% больше по сравнению с 2013 годом, когда было проведено 374 консультаций.

По сравнению с 2012 годом, когда государственные ведомства провели 144 общественных консультаций, рост составил 277%; по сравнению с 2011 годом, когда было проведено 48 консультаций, рост составил 1033%. Доклад предполагает, что увеличение количества проведенных консультаций и генерирование общественного интереса в процессе участия в формировании государственной политики явились результатом успешного претворения Кодекса консультаций и систематического обучения соответствующих государственных служащих исполнению Кодекса.

*Модуль тренинга для координаторов или госслужащих по эффективному применению Кодекса консультаций*

Офис правительства по сотрудничеству с НПО разработал однодневный модуль по имплементации эффективных консультаций с заинтересованными сторонами по процедурам принятия законов и другим нормам. Модуль включен в учебную программу Национальной Школы государственного управления. Кроме этого, Офис правительства по сотрудничеству с НПО провел более 40 семинаров для обучения госслужащих эффективному использованию электронных консультаций в 2015 году.

Постоянство существующих структур, таких как назначенные координаторы консультаций в соответствующих учреждениях и систематический мониторинг и обучение привели к устойчивым консультативным практикам. Консультации стали обычной работой на уровне национальных органов власти, в меньшей степени зависимые от перемен в повестке дня властных органов.

**Ключевые элементы:**

- Обеспечить принятие политического решение образовать постоянную и устойчивую консультативную структуру;
- Обеспечить предоставление своевременной обратной связи общественности и организациям, которые подают онлайн комментарии для содействия повышению их интереса и дальнейшего углубления их вовлеченности;
- Принять правовые рамки, помогающие имплементации модели;
- Дать конкретному учреждению задание имплементировать и проводить мониторинг всех шагов;
- Назначить конкретные лица в соответствующих учреждениях с четкими должностными данными соответственно требованиям консультаций;

Посвятить необходимое время, чтобы добиться понимания у лиц, которые будут проводить консультации на практике.

## 2.3 Структуры сотрудничества

Для того, чтобы содействовать взаимоотношениям между государственными органами и НПО, некоторые страны создали различные координирующие органы. Они включают органы государственного управления, такие как контактное лицо для НПО в каждом министерстве или центральный координационный орган, координаторы по участию или кураторы в каждом министерстве, совместные структуры НПО-госорганов как многоотраслевые советы или комитеты, совместные рабочие группы экспертов и другие совещательные органы на разных уровнях государственного управления. Их основное преимущество состоит в том, что они обеспечивают постоянный, углубленный и инклюзивный диалог между различными заинтересованными сторонами, придавая чувство собственности и повышая их желание имплементировать или курировать имплементацию принятых мер. В Боснии каждое учреждение должно назначить координатора для консультаций, ответственного за координирование всех консультативных процессов внутри учреждения, и в дополнение к этому, отдельное должностное лицо может быть назначено для отдельных консультативных процессов.

### Страновой пример № 16:

<b>Страна</b>	Великобритания
<b>Имя/название</b>	<b>Планирование в сообществе</b>
<b>Уровень участия</b>	Активное вовлечение (партнерство), диалог
<b>Институциональный уровень</b>	Местный уровень
<b>Конкретная цель</b>	Поддержать общественность в деле разработки новой политики планирования и совершенствования сообществ путем планирования сообщества
<b>Краткое содержание</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стимулирование развития неповторимого образа сообщества;</li> <li>• Поддержка участия и создание местного социального капитала;</li> <li>• До конца 2015 года, около 270 сообществ опубликовали полные проекты планов развития, более 100 сообществ успешно провели референдумы, более 198 430 людей участвовали в голосовании.</li> </ul>
<p>Планирование в местном сообществе<sup>135</sup> - это инструмент, который позволяет сообществам местное преимущество в планировании того, что должно быть построено и где, в соответствии с правовыми нормами.<sup>136</sup> Чтобы доказать, что общественное вовлечение было проведено объективно и весомо, требуется заявление о проведенной консультации, которое должно сопровождать выполненный План развития местного сообщества.<sup>137</sup> Сообществам рекомендуют создать Стратегию вовлечения как перечень мероприятий и желаемых результатов от каждого мероприятия с четкими целями, целевой аудиторией, методами документирования (учета)</p>	

<sup>135</sup> Форум по планированию местного сообщества. Доступно на:

<http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk>

<sup>136</sup> Планирование основано на *Акте о местных интересах*, который обязал местные власти, отвечающие за планирование, дать совет и оказать помощь сообществам, которые готовят план развития местного сообщества. После того, как планы развития местного сообщества проходят референдум, они становятся частью плана развития. Сообщества с планом развития своей местности получают 25 процентов средств, полученных от застройщика, чтобы потратить на собственные приоритеты.

<sup>137</sup> Заявление должно включать: (1) данные лиц и органов, с которыми были проведены консультации предлагаемом плане развития местного сообщества; (2) объяснение, каким образом с ними совещались; (3) краткое содержание основных вопросов и жалоб, поднятых лицами, с которыми проводилось консультирование; (4) описание, каким образом эти вопросы и проблемы были учтены, разрешены в предлагаемом плане развития местного сообщества.

данных, сроков выполнения и т.д. Кроме этого, их призывают пригласить организации волонтерского сектора для контактов с труднодоступными группами, которые редко общаются с властными структурами. Общественность может озвучить их мнения и обсудить возможности через серию семинаров, организованных местными советами, или путем участия в группах по планированию местных сообществ или комитетах по планированию. Это позволит им решить, какой тип развития нужен, и какая нужна инфраструктура.

Каждый совет должен решить, как вовлечь общественность, либо путем образования местных комитетов по планированию или рулевых групп (как более постоянных структур), или через неформальные консультативные семинары. Кроме этого, существует необходимость в технической поддержке для групп местного планирования, которую можно получить из организации Planning Aid England «Помощь в планировании в Англии». Персонал местного совета должен участвовать в подготовке и проведении процесса планирования. Ресурсы по организации процесса планирования, как вовлечь общественность, отчеты и многие другие документы были доступны через онлайн портал, разработанный организацией «Помощь в планировании в Англии».<sup>138</sup> Организация Locality «Локальность» (сеть организаций на базе сообществ) разработала Дорожную карту местного планирования. Более того, национальный государственный орган Департамент сообществ и местной общественности предоставил средства для поддержки и гранты для сообществ и групп, желающих вовлечь общественность. Существующее правовое поле в сочетании с финансовыми стимулами, обменом опытом онлайн, ресурсами и информационными кампаниями внести вклад в устойчивую практику.

Ключевые элементы:

- Инвестировать финансовые ресурсы и время сотрудников в проведение успешного процесса планирования с общественным участием;
- Внедрить финансовые стимулы для повышения вовлеченности сообществ и чувства собственности;
- Организовать кампанию по мобилизации, которая повысит осведомленность о процессе;
- Организовать хорошо скоординированные усилия государственных органов национального и местного уровня, ассоциаций и сообществ;
- Обеспечить уважение правовых требований;
- Заручиться решением национального государственного органа в поддержку структура для консультаций местного уровня.

### 3. Средства коррекции в случае нарушения принципов участия

Обратная связь от государственных органов и средства коррекции ситуации в случае неуважения к гарантиям участия являются ключевыми элементами, которые могут укрепить доверие к системам участия. Документы, которые дают четкое руководство и рамки предоставления обратной связи и средств коррекции в случае несоблюдения, могут помочь в поддержании правового поля и содействовать практике участия. Действительно, в духе передовой практики страны предписывают определенные меры воздействия в случае, если государственные органы не соблюдают процедуры. Например, Правила консультаций при подготовке законопроектов Боснии и Герцеговины предписывают, что Совет Министров может вернуть законопроект учреждению для соблюдения правил консультаций, если они не были проведены до подачи законопроекта. Аналогично, Постановления Хорватского правительства о процедурах требуют объяснения консультативного процесса для каждого законопроекта, поданного на сессию государственного органа.<sup>139</sup> В Румынии, любое лицо может подать жалобу в соответствии с административной процедурой в случае нарушения прав, предусмотренных законом; жалоба или апелляция рассматриваются в соответствии с чрезвычайными процедурами и освобождены от налогов. Государственный служащий может

<sup>138</sup> Свежие ресурсы. Форум по планированию в местном сообществе. Доступно на: <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>

<sup>139</sup> Статья 30.4, Постановления Хорватского правительства

понести наказание, если он/она «препятствует доступу отдельных лиц к работе публичных сессий или препятствует вовлечению заинтересованных сторон в процесс разработки норм, представляющих общественный интерес, по условиям действующего законодательства».<sup>140</sup>

Страновой пример № 17:

<b>Страна</b>	Албания
<b>Имя/название</b>	<b>Общественные консультации по Закону об уведомлении общественности и консультации</b> <sup>141</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информация, консультация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный, местный
<b>Конкретная цель</b>	Улучшить качество государственной политики и судебных решений, в целом, путем общественных консультаций законопроектов, национальных и местных стратегий, а также политик, представляющих большой общественный интерес. Статья 1 (3) Закона: «Данный закон нацелен на продвижение прозрачности, отчетности и честности государственных органов».
<b>Ключевые/инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедряет прозрачный процесс консультаций, где все собранные идеи становятся публичными;</li> <li>• Предоставляет возможность обжалования, если нарушены правовые гарантии консультативного процесса;</li> <li>• Закон был принят лишь недавно, его реальное влияние еще предстоит оценить.</li> </ul>

В 2014 году албанским правительством был принят Закон об уведомлении общественности и консультации, который предусматривает обязательство консультироваться в процессе принятия законопроектов, стратегий и политик, представляющий общественный интерес. В соответствии со Статьей 9 Закона, все заинтересованные стороны (государственные органы, граждане Албании и иностранные физические лица с видом на жительство в Албании) имеют право: (1) запрашивать информацию об общественных консультациях – это включает доступ к законопроектам; (2) предлагать государственным органам инициировать процедуру разработки законопроекта и принятия нового закона, и (3) подавать комментарии и рекомендации по проекту. Все это проводится через онлайн платформу, поддерживаемую Министерством инноваций и государственного управления.<sup>142</sup>

Закон, далее, регулирует порядок уведомления, получения комментариев и рекомендаций вместе с конкретными сроками. В случае нарушения правовых положений, Закон устанавливает процедуру обжалования. Статья 21 гласит, что в случае если заинтересованная сторона считает, что государственный орган нарушил ее право на уведомление и общественную консультацию, то она может пожаловаться руководителю государственного органа, ответственного за конкретное уведомление и/или консультацию, до принятия проекта, или Комиссару по свободе информации и защите данных в течение 30 дней со дня принятия Закона.

Что касается имплементации правовых положений, Закон внедряет обязательство для каждого государственного органа назначать координатора по общественному уведомлению и

<sup>140</sup> Статья 14, Закон 52/2003 о Прозрачности процесса принятия решений в государственном управлении

<sup>141</sup> Закон № 146/2014 об Уведомлении общественности и консультации. Доступно на: [www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file\\_id=5701](http://www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701)

<sup>142</sup> Konsultim Publik. Министерство инновации и государственного управления. Доступно на: <http://www.inovacioni.gov.al/al/legjislacioni/konsultim-publik>.

консультативным процедурам, который отвечает за всю координацию и административную работу процесса.

Ключевые элементы:

- Внедрить юридически обязательные гарантии общественного уведомления (информации) и консультации;
- Создать хорошо функционирующую и поддерживаемую онлайн платформу;
- Назначить ответственных чиновников для координирования процесса уведомления и консультаций;
- Разработать процедуру обжалования в случае нарушения прав на уведомление и консультации.

Страновой пример № 18:

<b>Страна</b>	Румыния
<b>Имя/название</b>	<b>Прозрачность принятия решений в государственном управлении</b> <sup>143</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информация
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный, местный уровень управления
<b>Конкретная цель</b>	а) Укрепить отчетность государственных органов перед гражданами и бенефициарами административных решений; б) стимулировать активное участие граждан в процессе разработки проектов норм; с) увеличить степень прозрачности во всей государственной администрации.
<b>Ключевые/ инновационные черты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставляет твердые рамки для прозрачного процесса принятия решений государственной администрацией.</li> </ul>

Румынский Закон о прозрачности принятия решений государственной администрацией устанавливает минимальные стандарты административных процедур для обеспечения прозрачности принятия решений на национальном и местном уровне.<sup>144</sup> Статья 2 устанавливает принципы Закона: (1) предоставление предварительной информации по вопросам, представляющим общественный интерес на национальном и местном уровне государственного управления и по законопроектам; (2) совещание с гражданами и ассоциациями правового профиля о процессе принятия решений; (3) активное участие граждан в административном принятии решений и в процессе разработки законодательства.

Согласно Главе III Закона, любое лицо может подать жалобу в соответствии с административными процедурами в случае нарушения прав, гарантированных Законом. Жалоба и апелляция рассматриваются с чрезвычайным порядком и освобождены от налогов. Государственный служащий совершает дисциплинарное нарушение, если он/она *«не дает доступа физическим лицам для участия в публичных сессиях или препятствует заинтересованным сторонам участвовать в процессе разработки норм, представляющих общественный интерес в соответствии с данным законодательством»*. Санкции применяются в соответствии с Законом № 188/1999 о статусе госслужащих.

Ключевые элементы:

<sup>143</sup> Закон 52/2003 о прозрачности принятия решения в государственном управлении, доступно на: [http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea\\_52\\_2003\\_Republicata\\_2013\\_privind\\_transparenta\\_decizi\\_o\\_nala\\_in\\_administratia\\_publica](http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003_Republicata_2013_privind_transparenta_decizi_o_nala_in_administratia_publica).

<sup>144</sup> Иные правила в отношении прозрачности государственных учреждений в Румынии включают: Закон 544/2001 о свободном доступе к общественно значимой информации и Государственный Указ 775/2005 для принятия правил о процедурах разработки законопроектов, мониторинга и оценки программных документов на центральном уровне.



- Предоставить правовые рамки, которые гарантируют прозрачность принятия решений в государственной администрации;
- Обеспечить уважение гарантий путем внедрения механизма жалоб.

*Страновой пример № 19:*

<b>Страна</b>	Республика Молдова
<b>Имя/название</b>	<b>Прозрачность процессов принятия решений</b> <sup>145</sup>
<b>Уровень участия</b>	Информационный, консультативный
<b>Институциональный уровень</b>	Национальный, местный
<b>Конкретная цель</b>	Обеспечить прозрачность в процессе принятия решений в центральных и местных государственных органах, других государственных организациях
<b>Ключевые/инновационные характеристики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правовые санкции для госорганов, если правила прозрачности не применяются</li> </ul>

Молдавский закон о прозрачности процесса принятия решений регулирует право граждан, ассоциаций с юридическим ликом и других заинтересованных лиц участвовать в процессах принятия решений и их отношении к госорганам. Закон перечисляет основные шаги по обеспечению прозрачности, включая предоставление регулярной информации и доступ общественности к документам, относящимся к принятию решений; консультирование с ними и изучение их рекомендаций.

Закон также предусматривает обязанность государственных органов составлять годовые отчеты о прозрачности в процессе принятия решений и предоставлять общественности свободный доступ к ним. Отчеты должны включать число принятых решений соответствующими государственными органами, число рекомендаций, консультативных встреч, общественных дебатов и случаев, когда государственные органы нарушили положения Закона и были призваны к ответу заинтересованными сторонами. В соответствии со Статьей 16<sup>1</sup> Закона о прозрачности процесса принятия решений в Республике Молдова (2008), неприменение правил составляет дисциплинарное нарушение. Оно наказуемо согласно Трудового Кодекса и Закона № 158 о публичной функции и статусе государственных служащих.

Key elements:

- Ensure that legal framework provides guarantees for transparency and consultations;
- Include in legal framework provisions for complaints mechanism in case of infringement.

## **VII. ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ**

Международные и европейские стандарты гражданского участия в процессах принятия решений развивались в последние годы с целью укрепления гарантий участия. Право участия было подчеркнуто во многих обязывающих и рекомендательных документах, и международные стандарты усиливают понятие о том, что участие – это право, которое должно быть урегулировано и реализовано, а не пущено на самотек и зависеть от капризов должностных лиц. Кроме этого, документы содержат большой объем вопросов, которые должны решаться в странах, чтобы усилить гражданское участие. Например, доступ к информации, равенство каждого и всех, признание критической роли НПО в участии, обеспечение активного участия уязвимых групп, специфика участия в принятии решений по экологии и благоприятного правового поля для значимого участия.

<sup>145</sup> Закон о прозрачности процесса принятия решений в Республике Молдова, 13 ноября 2008, № 239, доступный на: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.



Далее, на глобальном и особенно на европейском уровне, право принимать участие в государственных делах, т.е. участвовать, подробно описано для *каждого*, без дискриминации или необоснованных ограничений. Более того, любое заинтересованное лицо, напрямую или косвенно через организацию должно быть в состоянии внести свой вклад в развитие программных документов и законодательства.

Участие физических лиц и НПО в процессах принятия решений и разработки программных документов – это не то же, что и участие в политической деятельности. Они должны быть разделены в законе, и, таким образом, сократить число ситуаций, когда участие в принятии решений ограничивается под предлогом определения политической активности.

Наиболее существенные принципы участия, включенные в обзор:

- Участие в плане сбора и передачи мнений членов и заинтересованных граждан через НПО для вклада в процесс принятия решений по программным вопросам;
- Доверие и открытость как честное взаимодействие между игроками и секторами;
- Отчетность и прозрачность, как НПО, так и госорганов на всех этапах;
- Независимость и объективность НПО, свобода действий, чтобы добиваться поставленных целей, принятия и выполнения решений и проведения деятельности;
- Не-дискриминация, равное обращение со всеми лицами, включая меньшинства, малоимущие, уязвимые, или маргинализованные лица или группы, желающие участвовать.

Есть очевидная связь между возможностью людей и организаций участвовать в принятии решений и благоприятными условиями для деятельности НПО (а значит, и участия) когда их права уважают, а именно, право на свободу объединения, свободу собраний, свободу самовыражения и защиту правозащитников. Благоприятное правовое поле ограничивает способность государственных организаций препятствовать основополагающим правам физических лиц и НПО образоваться и работать свободно или ограничивать доступ к ресурсам. Оно также поддерживает участие, как на уровне страны, так и на уровне многосторонних институтов.

Обзор затрагивает различные фазы процессов разработки и реализации политики, поскольку интенсивность и уровень участия отличаются в зависимости от фаз. Выделены три основных уровня участия: (1) доступ к информации, (2) консультации и (3) активное вовлечение через диалог и партнерство. «Диалог» подчеркивает все уровни как активная форма участия и условие для отношений сотрудничества. Инструменты и механизмы, принятые странами для реализации и продвижения участия в зависимости от уровня вовлеченности.

Кроме этого, страны регулируют и решают обширный круг вопросов, касающихся участия в процессах принятия решений. Они создают рамки для включения общественности и внедряют правила, которые помогают повысить прозрачность и расширить доступ. Правила и принципы включаются в различные типы документов, поскольку некоторые из них обязательны для выполнения, а некоторые носят рекомендательный характер. Однако, обзор и страновые примеры показывают, что для обеспечения успешной и эффективной реализации However, the overview and country examples show that, to ensure successful and effective implementation, it is important to include legally binding guarantees for participation.

Обзор проанализированных законов из Европейских стран показывает, что существуют общие рамки для участия, предоставляет важные элементы, которые можно использовать в качестве рекомендации для других стран:

1. Каждый должен быть информирован и вовлечен в консультативный процесс по принятию решений. Участие должно быть открытым для различных групп (меньшинства, инвалиды, женщины, престарелые и т.д.). Соответствующие методы должны быть выбраны, чтобы помочь содействовать и поддержать вовлечение таких

групп. Некоторые страны имеют действенные инклюзивные политики по вовлечению каждого в процесс принятия решений, например, инвалидов и престарелых.

2. НПО играют критическую роль в процессе; они могут содействовать общественному участию, представлять членов и заинтересованные стороны и продолжать информировать о процессе и результатах.
3. Некоторые страны предусматривают предоставление ясной, краткой и своевременной информации, чтобы помочь участникам лучше понять вопросы и быть в состоянии внести более весомый вклад. По тем же причинам, каждый должен иметь доступ к проектам документов на самых ранних этапах их разработки и к последующим вариантам проектов документов.
4. Должны быть определены сроки участия, чтобы позволить адекватную консультацию; страновые подходы предусматривают как минимум 10-дневный период на каждый проект документа.
5. Предоставление обратной связи участникам увеличивает доверие и усиливает вовлечение. Это также поощряет приверженность общественности процессу и участие в будущем.
6. Некоторые страны используют оценку процесса для улучшения будущих процессов и делятся опытом использования новаторских моделей.
7. Различные инструменты и механизмы могут быть использованы для поддержки участия на всех этапах процесса, чтобы обеспечить применение наиболее подходящих.
8. Могут быть предприняты несколько мер для подготовки к процессу и обеспечения его эффективности. Например, в некоторых странах назначают координаторов, которые содействуют процессу и служат контактными лицами для общественности и должностных лиц. В других странах включают финансовые стимулы для повышения вовлеченности в сообщества и поддержки участия.
9. Необходимо использовать различные инструменты для повышения осведомленности общества о процессе участия (например, кампании, вебсайты и т.д.).
10. Власти используют инструменты электронного участия для содействия процессу и вовлечения. В целом, они задуманы как удобные платформы и простые механизмы, чтобы обеспечить доступ к данным и повторное их использование, включая опцию электронного консультирования (с информацией о процессе разработки проекта, пространства для комментирования, контактного лица и других материалов) и назначили команды или лиц, ответственных за постоянные обновления.
11. В некоторых странах разработали подробные руководства для граждан и/или должностных лиц и проводят тренинги для поддержки имплементации механизма участия.
12. В некоторых странах возлагают обязанности на конкретные учреждения по реализации и мониторингу механизмов участия, таких как общественное участие.
13. Страны внедряют юридически обязательные гарантии для оценки информации и консультации с заинтересованной общественностью, включая положения об обратной связи и механизмах обжалования в случае нарушений.

## VIII. БИБЛИОГРАФИЯ

### МЕЖДУНАРОДНАЯ

1. Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция *о правах инвалидов*: резолюция/ принята Генеральной Ассамблеей, 24 января 2007 года, A/RES/61/106, доступно на <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.
2. Генеральная Ассамблея ООН, Декларация *о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основополагающие свободы*: резолюция / принята Генеральной Ассамблеей, 8 марта 1999, A/RES/53/144, доступно на: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.
3. Генеральная Ассамблея ООН, *Международный Пакт о гражданских и политических правах*, 16 декабря 1966, Организация Объединенных Наций, Серия Договоров, Том 999, доступно на: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
4. Генеральная Ассамблея ООН, *Право на свободу мирных собраний и объединение*, 16 октября 2014, A/69/365, доступно на: <http://freeassembly.net/reports/report-multilaterals/>
5. Совет ООН по правам человека, *Пространство гражданского общества: создание и поддержка, законодательством и на практике, безопасная и благоприятная среда*: резолюция / принята Советом по правам человека, 9 октября 2013, A/HRC/RES/24/21, доступно на: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>
6. Совет ООН по правам человека, *Пространство гражданского общества*: резолюция / принята Советом по правам человека A/HRC/RES/27/31, доступно на: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/179/53/PDF/G1417953.pdf?OpenElement>
7. Совет ООН по правам человека, *Равное участие в политических и государственных делах*: резолюция/ принята Советом по правам человека, 12 октября 2015 года, A/HRC/RES/30/9, доступно на: <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>
8. Совет ООН по правам человека, *Равное политическое участие*: резолюция/ принята Советом по правам человека, 8 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/8, доступно на: [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A\\_HRC\\_RES\\_24\\_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=yn](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=yn)
9. Совет ООН по правам человека, *Факторы, которые препятствуют равному политическому участию и шаги по их преодолению: Доклад Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека*, 30 июня 2014 года, A/HRC/27/29, доступно на: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/52/PDF/G1406952.pdf?OpenElement>
10. Совет ООН по правам человека, *Защита правозащитников*: резолюция / принята Советом по правам человека, 12 апреля 2013 года, A/HRC/RES/22/6 [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6)
11. Совет ООН по правам человека, *Доклад Спецдокладчика по правам на мирные собрания и объединение*, 21 Май 2012, A/HRC/20/27, доступно на: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf)
12. Совет ООН по правам человека, *Доклад Спецдокладчика по правам на мирные собрания и объединение*, 21 мая 2012 года, A/HRC/20/27.

13. Совет ООН по правам человека, *Анализ передовой практики, опыта и вызовов и путей преодоления их в плане продвижения, защиты и имплементации права на участие в общественных делах в контексте существующего законодательства о правах человека*, A/HRC/30/26, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.
14. Совет ООН по правам человека, *Анализ передовой практики, опыта и вызовов и путей их преодоления в плане продвижения, защиты и имплементации права на участие в общественных делах в контексте существующего законодательства о правах человека*, A/HRC/30/26.
15. Комитет ООН по правам человека, *Общий комментарий № 25: Права на участие в государственных делах, право голоса и право равного доступа к государственным услугам* (Статья 25) МПГПП/С/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996, доступно на: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en)
16. Экономическая Комиссия ООН по Европе (UNECE), *Конвенция о Доступе к информации, общественном участии в принятии решений и доступе к справедливости по вопросам окружающей среды* («Орхусская Конвенция»), 1998, доступно на: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.
17. Международные Инструменты ООН по правам человека, *Подборка общих комментариев и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека* HRI/GEN/1/Rev.9 (Том I) от 27 мая 2008 года, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>
18. Всемирный Банк, *Призыв к участию в принятии решений: Документ Всемирного Банка о вовлечении гражданского общества*, 2005

#### СОВЕТ ЕВРОПЫ

1. Совет Европы, *Европейская Конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод*, доступно на: [http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).
2. Совет Европы, *Конвенция о доступе к официальным документам 2009* (CETS № 205). Доступно на: <http://www.Council of Europe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.
3. Совет Европы, ПАСЕ, Резолюция 1746 (2010) *Демократия в Европе: кризис и перспективы*, доступно на: <http://assembly.Council of Europe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.
4. Совет Европы, Комитет Министров, Резолюция Res(2003)8 о *Статусе участия для международных неправительственных организаций в Совете Европы*, доступно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b)
5. Совет Европы, Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета Министров государствам-членам о *правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, доступно на: <https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>
6. Совет Европы, Комитет Министров, Рекомендация CM/Rec(2009)2 Комитета Министров государствам-членам *по оценке, аудиту и мониторингу участия и политика участия на местном и региональном уровне*, доступно на: [https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

7. Совет Европы, Комитет Министров, Декларация о *Кодексе передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений*, принятая 21 октября 2009 года на 1068-й встрече заместителей министров. Доступно на: <https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM>
8. Совет Европы, Комитет Министров, *Рекомендация CM/Rec(2010)5 Комитета Министров государствам-членам по борьбе с дискриминацией на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности*, 31 марта 2010 года.
9. Совет Европы, Комитет Министров, *Рекомендация Rec(2001)19 Комитета Министров государств-членов об участии граждан в местной общественной жизни*, 6 декабря 2001 года
10. Экспертный Совет Совета Европы по законодательству НПО, *Регулирование политической активности неправительственных организаций*, МНПО Conf/Exp (2014) 2
11. Конференция Международных НПО Совета Европы, неправительственных организаций: Обзор развития стандартов, механизмов и прецедентное право 2013-2015 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>
12. Конференция Международных НПО Совета Европы, Экспертный Совет по законодательству НПО, регулиующему политическую активность НПО, 2015, <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>
13. Конференция Международных НПО Совета Европы, *Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений*, CONF/PLE(2009)CODE1, принятый 1 октября 2009 года. Доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>
14. Совет Европы, Генеральный Секретариат, Торбьорн Йагланд, *Состояние демократии, прав человека и верховенства закона в Европе. Разделяемая ответственность за демократическую безопасность в Европе*, 2015. Доступно на: <https://edoc.CouncilofEurope.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>
15. Совет Европы, Генеральный Секретариат, *Кодекс передовой практики гражданского участия*. Справочное исследование, подготовленное Секретариатом для совещания группы по гражданскому обществу и демократии, 2008.

### ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

16. Европейский Союз, *Лиссабонский Договор во изменение Договора Европейского Союза и Договора по Образованию Европейского Сообщества*, 13 декабря 2007 года, 2007/C 306/01, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
17. Директива 2013/37/EU Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 года по изменению Директивы 2003/98/ЕС *О повторном использовании информации госсектора*, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.
18. Европейский Союз, Генеральный Директор по расширению Союза, *Руководство по поддержке НПО Европейским Союзом в странах, вступивших в ЕС (2014-2020)*. Доступно на [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf).

19. Европейский Союз, Комиссия Европейских сообществ COM(2001) 428, *Белая книга Европейского управления*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).
20. Европейский Парламент, «Доклад о перспективах развития гражданского диалога по Лиссабонскому Договору», (2008/2067(INI)), 4 декабря 2008 года
21. Сообщение из Комиссии – *К укрепленной культуре консультаций и диалога – Общие принципы и минимальные стандарты по проведению консультаций заинтересованных сторон* Комиссией; COM/2002/0704, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>
22. Сообщение Европейской Комиссии – *Упрощение и улучшение правового поля*, COM(2002) 278, 5 июня 2002.
23. Доклад ЕС об электронном правительстве за 2015 показывает, что онлайн государственные услуги в Европе устроены хорошо, но могут быть и лучше. Опубликовано 23 июня 2015 года, Европейская комиссия, Единый Электронный Рынок. Доступно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>

#### ОБСЕ-БДИПЧ

1. ОБСЕ-БДИПЧ – Венецианская Комиссия, *Руководство по свободе объединения*, 2015. Доступно на <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.
2. ОБСЕ-БДИПЧ, от участников форума гражданского общества, организованного в рамках Дополнительного совещания по человеческому измерению 2015 о свободе мирных собраний и объединении, Рекомендации по *Усилению участия ассоциаций в публичных процессах принятия решений*, апрель 2015 года. <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

#### НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

##### Албания

1. Закон № 146/2014 об *Уведомлении общественности и консультации*, доступно на: [www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file\\_id=5701](http://www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701)

##### Австрия

2. Федеральная канцелярия Австрии, *Стандарты общественного участия. Рекомендация по передовой практике*, 2008. Доступно на: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/oebs\\_standards\\_engl\\_finale\\_web.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf).

##### Бельгия

3. Указ от 26 марта 2004 года об открытом правительстве, доступно на: <http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&ordr=>
4. Рекомендации Фламандского Совета по иностранным делам (SARiV) доступно на: <http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>

##### Босния и Герцеговина

5. Босния и Герцеговина, Министерство Юстиции, *Руководство по имплементации правил проведения консультаций при разработке законопроектов в Министерстве юстиции*, 2008



### *Хорватия*

6. Статья 14, Закон 52/2003 о *Прозрачности принятия решений в государственном управлении*
7. Статья 30.4, Регламент Хорватского Правительства
8. *Кодекс участия заинтересованной общественности в законодательном процессе, другие нормы и законы* (2009)
9. Правительство Хорватской Республики, Отделение Ассоциации, Руководство по применению Кодекса участия заинтересованной общественности в законодательном процессе, другие нормы и законы, 2010. Доступно на:  
[https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf)

### *Эстония*

10. *Кодекс передовой практики о вовлечении общественности*. Доступно на:  
<http://www.ngo.ee/node/278>

### *Латвия*

11. Постановление Кабинета Министров № 300 от 7 апреля 2009 года, доступно на: <http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>
12. Закон о государственном управлении, доступен на: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

### *Литва*

13. *Закон о развитии неправительственных организаций*, Закон № XII-717 от 19 декабря 2012 года. Доступен на:  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=478626](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626).
14. *Закон о законодательных рамках* Литовской Республики от 18 сентября 2012 года, № XI- 2220: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.
15. *Закон о государственной администрации*, Закон № VIII-123 от 17 июня 1999 года. Доступно на: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>
16. Резолюция Правительства Литовской Республики № 480 от 18 апреля 2003 года, доступно на:  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=474365&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2).

### *Республика Молдова*

17. *Закон о прозрачности процесса принятия решений в Республике Молдова*, 13 ноября 2008 года, № 239, доступно на:  
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.

### *Румыния*

18. *Закон 52/2003 о прозрачности принятия решений в государственном управлении*, доступно на:  
[http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea\\_52\\_2003\\_Republicata\\_2013\\_privind\\_tr\\_a\\_nsparenta\\_decizionala\\_in\\_administratia\\_publica](http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003_Republicata_2013_privind_tr_a_nsparenta_decizionala_in_administratia_publica).
19. *Закон 544/2001 о свободном доступе к публичной информации* и Указ государственной власти 775/2005

## Нидерланды

20. Закон о повторном использовании информации государственного сектора, Закон № 596 24 июня 2015, доступно на: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.
21. Кодекс консультаций - Дорожная карта публичных консультаций по разработке норм, доступно на: <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>.

## ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Демирбас, Сами: *Финская электронная демократия: новые онлайн услуги для гражданских консультаций и участия*, Будапешт семинар 7-8 мая 2015 года.
2. Дивьяк, Тина; Форбичи, Горан, *Общественное участие в процессе принятия решений: Международный анализ правового поля с собранием передовых практик*, CNVOS, Декабрь, 2014
3. Фази, Элоди; Смит, Джереми, *Гражданский Диалог, его улучшение*, Контактная группа НПО, 2006, доступно на: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>
4. Хадзи-Мицева, Катерина, *Рамки поддерживающего финансирования для социально-экономических организаций*. Исследование выполнено и представлено на конференции по социальной экономике в Центральной и Восточной Европе: новые тенденции социальной инновации и местного развития, организованной ОЭСР и Программой LEED (Передовые разработки в энергообеспечении и экологии) (2005)
5. Хог Даймар, Мичала, *Электронная демократия в Дании – вклад в Комитет по демократии и управлению (CDDG)*, 2015. Доступно на: <http://www.CouncilofEurope.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.
6. Клебовски, У., *Бюджет, разработанный в процессе участия, оценка.*, Варшава, 2014, стр.20
7. Мандел-Мадиз, Мари, *Вебсайт для участия в Эстонии, Исследование о вовлечении заинтересованных сторон в имплементацию открытого метода координации в вопросах социальной защиты и социальной инклюзии*, выполненный ИНБАС ГмбХ и ЕНГЕНДЕР от имени Европейской Комиссии, Занятость, социальные вопросы и равные возможности, офис Генерального Директора, 2009;
8. Нахтигал, Нева, *Институционализация гражданского диалога – обзор существующих мер политики*, 2010
9. Нурединоска, Эмина (МЦМС); Хадзи-Мицева, Катерина (ЕЦНП), *Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений, прозрачность и общественное участие в законодательных процессах: Сравнительный обзор и оценка ситуации в Македонии*, 2010
10. Стан, В., *Прозрачность управления he Transparency of Governance and the Participation to the Decision-Making Process - Concept, Legislation, Restrictions In A Democratic Society*, 2009
11. Европейский центр некоммерческого права, *Передовые практики гражданского участия в странах Запада Балканского полуострова и странами-членами ЕС*, 2011
12. Международная Ассоциация общественного участия, *Основные ценности в гражданском участии*, 2007

13. *Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений; как установить эффективный диалог между Европейским Союзом и НПО*, Европейская Социальная Платформа, 2009;
14. *Электронная демократия в Дании – вклад в Европейский Комитет по демократии и управлению (CDDG)*, Подразделение по Общественному возрождению и политике социального обеспечения, 2015 <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution- Denmark.pdf>
15. *Руководство по проведению диалога по развитию политики*, Укрепление потенциала гражданского общества для участия в диалоге по разработке политики, Босния и Герцеговина (проект Cidi), 2011.

#### ВЕБСАЙТЫ И БАЗЫ ДАННЫХ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ОБЗОРЕ

1. Международная Ассоциация общественного участия. <http://www.iap2.org>
2. Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции: <http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.
3. Албания: общественная консультация: <http://www.inovacioni.gov.al/al/legjislacioni/konsultim-publik>.
4. Австрия: участие и устойчивое развитие в Европе: <http://www.partizipation.at>
5. Дания: выборные советы пожилых граждан в Дании, Европейская Комиссия, Joinup: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.
6. Дания: правительство в социальных СМИ: <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>
7. Эстония: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>
8. Эстония: <https://joinup.ec.europa.eu/community/eparticipation/case/awards-osale-estonian-eparticipation-tool>
9. Финляндия: онлайн платформа для диалога: <https://www.otakantaa.fi/fi/>.
10. Финляндия: онлайн платформа для сбора комментариев: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>. Финляндия: онлайн платформа для подачи гражданских инициатив муниципальным властям: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.
11. Финляндия: <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>
12. Франция: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/National%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>.
13. Франция: открытая платформа для французских данных из государственных источников: <https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>
14. FranceData.Assemblee-Nationale.Fr: <http://data.assemblee-nationale.fr/>.
15. Грузия: мое электронное правительство: <https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.
16. Италия: Открытый Совет Европы: Мониторинг, Школьный проект: <http://www.ascuoladiopencoese.it/>.

17. Италия: Открытый Совет Европы: Монитор:  
<http://www.opencoesione.gov.it/> ;  
<https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoesione-monithon-italy>
18. Италия: Открытый Совет Европы: Монитор: <http://www.monithon.it/>.
22. Латвия: Совет по имплементации Меморандума о сотрудничестве между неправительственными организациями и Кабинетом Министров:  
<http://likumi.lv/doc.php?id=26373>; more information: <http://www.lvportals.lv/visi/likumi-prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-aplicinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/>
19. Литва: моя государственная власть: <http://lrv.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.
20. Литва: онлайн платформа для консультаций: <http://lrv.lt/lt/>.
21. Мальта: Общественные консультации онлайн:  
[http://socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultations/Pages/Home.aspx](http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx)
22. Польша: примеры успешных проектов 2015 года  
<https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>
23. Польша: более подробно о составлении бюджета методом участия:  
<http://budzet-partycypacyjny.pl/>; <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>
24. Нидерланды: информация открытого муниципалитета:  
<http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.
25. Нидерланды: Информация Открытого Совета API:  
<http://docs.openraadsinformatie.nl/>; <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>.
26. Нидерланды: Github, Информация Открытого Совета:  
<https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>
27. Великобритания: Форум по планированию местного сообщества:  
<http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>