

Общественная этика

Транспарентность и открытое управление

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

Транспарентность и открытое управление

Конгресс местных и региональных властей

Совета Европы

Французское издание:

Transparence et gouvernement ouvert

Воспроизведение текстов данной публикации разрешается при условии указания полного названия источника, т.е. Совета Европы. Для использования в коммерческих целях или перевода на любой из неофициальных языков Совета Европы просьба обращаться по адресу: publishing@coe.int.

Обложка и макет: Отдел производства документов и публикаций (SPDP), Совет Европы

Совет Европы, декабрь 2020 г.

Напечатано в типографии Совета Европы

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ И ОТКРЫТОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ	7
ВВЕДЕНИЕ	10
ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ОТКРЫТОГО УПРАВЛЕНИЯ	23
РАМКИ ОТКРЫТОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	33
ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА	34
ОТКРЫТОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕСТНЫХ КОНТРАКТОВ	38
ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА	44
ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОЙ ПОЛИТИКИ	47
ОТКРЫТОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	52
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДДЕРЖКЕ ОТКРЫТОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	59
РЕЗОЛЮЦИЯ 435 (2018)	61
РЕКОМЕНДАЦИЯ 424 (2018)	69

Предисловие

В основе концепции «открытого управления» лежит простая идея о том, что действия государства более эффективны, когда они прозрачны, основаны на участии и когда оно подотчетно.

Настоящая брошюра имеет целью расширение понимания местными и региональными выборными должностными лицами данного понятия в целях содействия надлежащему управлению, предупреждению коррупции и повышению эффективности государственных услуг. «Открытое управление», кроме того, повышает качество процесса принятия решений и уровень доверия общественности к учреждениям.

Конгресс Совета Европы призывает местные и региональные власти применять эти принципы: вовлечение граждан означает предоставление им доступа к информации, в частности, через открытость данных. Это является непременным условием того, чтобы граждане могли влиять на работу своих выборных представителей.

В условиях ослабления доверия граждан к своим выборным представителям открытость, транспарентность и подотчетность стали сегодня краеугольными основами надлежащего демократического управления.

Серия под названием «Общественная этика» является частью дорожной карты Конгресса по предупреждению коррупции и поощрению принятия общественной этики на местном и региональном уровнях. Задача состоит в том, чтобы обеспечить комплекс практических мер реагирования на вызовы, с которыми сталкиваются местные и региональные власти.

Транспарентность и открытое управление

Пояснительный меморандум

CG35(2018)14final

7 ноября 2018 г.

**Докладчик: Андреас ГАЛЬСТЕР,
Германия (М, ЕГНП)**

Резюме

Транспарентность и открытое управление являются одними из приоритетов, определенных Конгрессом в Дорожной карте мероприятий по предупреждению коррупции и поощрению принятия общественной этики на местном и региональном уровнях, утвержденной на 31 сессии в октябре 2016 г.

В этом докладе освещается потенциал открытого управления для усовершенствования демократии на местном и региональном уровнях. В нем исследуется концепция «открытого управления» и определяются виды деятельности, к которым она может применяться, в частности, составление бюджета, законотворчество, разработка политики, заключение контрактов и предоставление услуг.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным властям принять и проводить в жизнь стандарты открытого управления и ввести учебные курсы в своих администрациях для повышения осведомленности о важности транспарентности. Он призывает их содействовать участию граждан в местной общественной жизни, в частности путем поощрения вовлечения общественности в их политику и процессы принятия решений и стимулирования участия граждан в определении бюджетных приоритетов и оценке закупочных контрактов.

В своей рекомендации он просит Комитет министров поощрять местные и региональные органы власти к публикации ключевых документов и информации, содействовать проведению консультаций с общественностью и поддерживать мониторинг и осуществление мер по обеспечению транспарентности.

ВВЕДЕНИЕ

Открытое управление – это простая, но действенная идея о том, что органы власти будут лучше работать во имя народа, если будут прозрачными, открытыми для участия общественности и подотчетными.

Местные органы власти во всем мире – от разработки бюджета с участием общественности в Порту-Алегри до разработки бюджета с участием общественности в Париже – уже давно являются пионерами в деле создания открытого управления. Настоящим докладом вводится понятие открытого управления и его последствия для местных органов власти. В нем содержатся рекомендации о том, как местные власти, в частности, в странах-членах Совета Европы, могут внедрять принципы и практику открытого управления, и что может сделать Совет Европы для оказания поддержки.

Определение открытого управления

Общие определения открытого управления, как правило, включают три ключевых принципа: прозрачность, участие и подотчетность. В таблице ниже приводится краткая информация о том, что они означают с точки зрения граждан и властей.

Принцип	Что это значит для граждан	Что это значит для властей
Транспарентность	Общественность может видеть и понимать работу своих властей	Открытие государственных данных и информации в таких областях, как государственные расходы, государственные контракты, лоббистская деятельность, разработка и результаты политики, а также эффективность государственной службы.
Участие	Общественность может влиять на работу своих властей.	Поддержка сильного и независимого гражданского общества, вовлечение граждан и других заинтересованных сторон в процессы принятия решений, а также защита осведомителей и других лиц, сообщающих о расточительстве, халатности или коррупции в органах управления.

Принцип	Что это значит для граждан	Что это значит для властей
Подотчетность	Общественность может призвать власти к ответу за свои действия	Внедрение правил, законов и механизмов, обеспечивающих, чтобы власти прислушивались, учились, реагировали и менялись, когда это необходимо.

Открытое управление – это обобщающий термин для широкого круга практических методов, которые продвигают эти принципы, включая инициативы в области открытых данных, законы о доступе к информации, политические права, защиту осведомителей, открытые консультации и процессы взаимодействия, в числе многих других.

Понятие открытого управления также часто распространяется на инициативы, направленные на другие влиятельные институты (например, бизнес, парламент, правовые системы и пр.). Поэтому зачастую более уместно именовать данное понятие открытым управлением или открытым государством, а не открытым правительством.

Краткая история открытого управления

Современные истоки открытого управления часто восходят к мировоззрению эпохи Просвещения, во время

которой активно развивались идеи о свободе печати и доступе к информации.

Первый законодательный акт об открытом управлении принадлежит Швеции, которая ввела первый закон о доступе к информации. Благодаря Закону о свободе печати, принятому в 1766 году и являющемуся частью Конституции Швеции, общественность имеет доступ ко всем официальным документам, если они не содержат сведений, определенных как секретные. С тех пор во всем мире было введено более 100 законов о доступе к информации, хотя второй закон был принят только в 1966 году, а большинство из них вступили в силу с 2000 года.¹

Вторая половина двадцатого века также ознаменовалась появлением важных законов и практики в таких областях, как права человека, общественные консультации, социальная подотчетность и защита осведомителей. В последние годы открытое управление получило новый импульс, особенно благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), появлению движения за открытые данные и таким видным политическим деятелям, как президент Обама.

Причиной и следствием этого нового импульса стало создание глобального партнерства «Открытое управление» (*OGP*). *OGP*, которое началось с членства

¹ *Freedominfo.org* (дата не указана) Режимы свободы информации <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

восьми правительств, было представлено в сентябре 2011 года на Генеральной ассамблее ООН в качестве «добровольной международной инициативы с участием многих сторон, направленной на обеспечение конкретных обязательств властей перед своими гражданами по содействию прозрачности, расширению прав и возможностей граждан, борьбе с коррупцией и использованию новых технологий для укрепления системы управления».²

С самого начала своей деятельности *OGP* привлекло в круг своих членов более 70 правительств стран, которые разработали более 200 планов мероприятий, содержащих более 2500 обязательств. До 2016 года *OGP* представляло собой исключительно партнерство государств-членов, пока не ввело субнациональную пилотную программу с четырнадцатью субнациональными органами власти (включая автономные, региональные и местные уровни). В 2016 году в Париже субнациональные органы власти подписали Субнациональную декларацию открытого управления.

2 Партнерство «Открытое управление» (2012) Статьи государственного управления, июнь 2012 г. [Обновлено в марте 2014 г. и в апреле 2015 г.] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf

3 http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf

Субнациональная декларация открытого управления, Франция, 2016 г.³

Мы, автономные, местные, региональные и прочие субнациональные органы власти со всего мира, представляющие население муниципалитетов, городов, мегаполисов, графств, штатов, провинций, регионов и стран, собрались на Глобальном саммите партнерства «Открытое управление», созванном правительством Франции, партнерством «Открытое управление» и городом Парижем для того, чтобы:

Признать:

1. Что правительство находится ближе всего к народу на субнациональном уровне, предоставляя больше возможностей для действительно радикальных перемен в целях создания более прозрачного, отзывчивого, подотчетного и эффективного управления на благо всех граждан.
2. 15 автономных, местных, региональных и субнациональных органов власти, входящих в состав первой Субнациональной пилотной программы *OGP*, работают над продвижением местного открытого управления.
3. Выдающуюся роль гражданского общества в совместной разработке субнациональных планов действия и выполнении данных обязательств по радикальным переменам для граждан на местном уровне.

4. Важность поддержки управления на государственном уровне и глобальной повестки дня в области открытого управления.

Стремиться:

1. Миссия *OGP* – «развивать глобальную культуру открытого управления, которая расширяет возможности и приносит пользу гражданам, продвигая идеалы открытого и основанного на участии управления в 21-ом веке».

2. Декларация Открытого управления, которая призывает нас: повышать доступность информации о деятельности властей, поддерживать участие граждан, внедрять самые высокие стандарты профессиональной порядочности, добросовестности во всех наших административных органах и расширить доступ к новым технологиям для обеспечения открытости и подотчетности. Взять на себя и выполнять обязательства открытого управления совместно с партнерами из гражданского общества, которые способствуют удовлетворению потребностей местного сообщества.

Призвать:

1. Остальные автономные, местные, региональные и субнациональные правительства и партнеров из гражданского общества подписать данную декларацию и проводить политику открытого управления на местном уровне.

2. Сообщество OGP признать важную роль вавтономных, местных, региональных и субнациональных властей в Партнерстве.

3. Страны OGP взаимодействовать с субнациональными правительствами и поддерживать их роль посредством местных планов мероприятий, а также включения субнациональных перспектив и обязательств в национальные планы мероприятий.

Аргументы в пользу открытого управления

Для достижения ряда целей были проведены реформы открытого управления. Наиболее успешными реформами являются те, которые направлены на решение очевидной проблемы и имеют хорошо развитую теорию изменений. К числу наиболее распространенных целей реформ открытого управления относятся обеспечение надлежащего управления, более продуманное принятие решений, повышение общественного доверия, сокращение коррупции и повышение эффективности государственных услуг.

Надлежащее управление

Открытость и подотчетность все шире признаются основополагающими принципами надлежащего демократического управления. Например, в 12 принципах надлежащего управления Совета Европы, закрепленных в «Европейской стратегии инноваций и надлежащего

управления на местном уровне»⁴, определены принципы открытого управления как важнейшего элемента настоящего демократического общества.

12 принципов надлежащего управления⁴

1. **Честность выборов, представительство и участие**, обеспечивающее всем гражданам реальные возможности для участия в местных государственных делах;
2. **Оперативность реагирования**, гарантирующая, что местная власть отвечает законным ожиданиям и потребностям граждан;
3. **Эффективность и результативность**, обеспечивающие достижение целей при оптимальном использовании ресурсов;
4. **Открытость и прозрачность**, обеспечивающие доступ общественности к информации и содействующие пониманию того, как ведутся местные общественные дела;
5. **Верховенство права**, гарантирующее справедливость, беспристрастность и предсказуемость;

4 Стратегия Совета Европы по инновациям и надлежащему управлению на местном уровне (2007 год) – <https://rm.coe.int/1680701699>

6. **Этичное поведение**, обеспечивающее, что общественные интересы ставятся выше частных;
7. **Компетенции и возможности**, обеспечивающие, что местные представители и должностные лица могут хорошо выполнять свои обязанности;
8. **Инновации и открытость к изменениям**, обеспечивающие получение выгоды от новых решений и передовой практики;
9. **Устойчивость и долгосрочная ориентация**, учитывающие интересы будущих поколений;
10. **Рациональное финансовое управление**, обеспечивающее разумное и продуктивное использование государственных средств;
11. **Права человека, культурное разнообразие и социальная сплоченность**, обеспечивающие защиту и уважение всех граждан, и предупреждение дискриминации или изоляции;
12. **Подотчетность**, обеспечивающая, что местные представители и должностные лица будут брать на себя ответственность и нести ответственность за свои действия.

Поэтому часто считается, что реформы открытого управления имеют внутреннюю ценность за счет продвижения этих принципов надлежащего демократического управления.

Более эффективное принятие решений

Связанная, но не идентичная внутренней ценности открытого правительства для надлежащего управления, это его инструментальная ценность для более эффективного принятия решений. Часто считается, что открытость управления способствует лучшему принятию решений органами власти. С одной стороны, в основе этого обычно лежит идея о том, что открытость сдерживает наиболее острые проявления превышения полномочий, и поощряет более ответственное и справедливое принятие решений из опасений быть пойманным. Это связано с целью сокращения масштабов коррупции.

С другой стороны, ценность, которую граждане и другие заинтересованные стороны могут предложить для принятия решений – в форме личного опыта, идей, знаний и контроля – получает все большее признание. Это подтверждается исследованиями, которые показывают, что более крупные и более разнообразные группы людей обычно принимают лучшие решения, чем меньшие и однородные группы.⁵

Повышение доверия общественности

Повышение открытости часто выдвигается в качестве решения проблемы кризиса общественного доверия к государственным институтам, который наблюдается во всем мире. На практике реальная взаимосвязь между открытым управлением и доверием очень сложна. Участие

⁵ Суравецкий, Дж. (2004) Мудрость толпы: Почему большинство умнее меньшинства. Лондон: Абакус

общественности там, где оно осуществляется успешно, может способствовать укреплению доверия между гражданами и учреждениями. Хотя люди, как правило, негативно воспринимают непонятное учреждение, встреча руководителями может помочь укрепить доверие, особенно когда они чувствуют, что их слушают и ценят.

С другой стороны, как уже было продемонстрировано, транспарентность способна снизить доверие общественности, поскольку она выявляет коррупцию, принятие неверных решений и другие недостатки правительства. Однако, повышение доверия к властям является важной предпосылкой к укреплению доверия общественности, и транспарентность может стать полезным механизмом для достижения этой цели.

Снижение масштабов коррупции

Часто говорят, что солнечный свет служит наилучшей дезинфекцией коррупции, и одной из конкретных целей многих инициатив открытого управления является сокращение коррупции в учреждениях. Считается, что открытость оказывает регулирующее воздействие на поведение государственных должностных лиц, если они чувствуют, что находятся под пристальным вниманием общественности, средств массовой информации, гражданского общества или надзорных органов. Однако, транспарентность снизит уровень коррупции только в том случае, если будет поддерживаться эффективными механизмами подотчетности, посредством которых против коррупционеров вводятся санкции. В отсутствие таких механизмов разоблачение коррупции лишь ослабляет

общественное доверие и сдерживает осведомителей от обращений с заявлениями.

Тем не менее, там, где существует всеобъемлющая и эффективная система стандартов, выявления, отчетности, расследования и санкций, открытость управления может помочь значительно сократить масштабы коррупции.

Повышение эффективности услуг

Наконец, открытое управление также часто предлагается в качестве механизма повышения качества государственных услуг. Это основано на «идее, что более ответственные и более подотчетные перед людьми государственные службы, – пользующиеся их мнениями, идеями, энергией и контролем – будут работать лучше для людей».⁶

Существует целый ряд примеров из разных стран мира, демонстрирующих, что открытое управление может быть эффективным средством повышения качества и доступности государственных услуг для граждан. Однако взаимосвязь между открытым управлением и более эффективными услугами не так проста и зависит от целого ряда контекстуальных факторов (например, гражданского пространства, потенциала государства и независимых средств массовой информации), качественного планирования (четко сформулированная

6 Хьюз, Т; Скотт, К; и Маасен, П. (2017) Совершенствование государственных услуг: Руководство по разработке обязательств OGP. Вашингтон, округ Колумбия: Партнерство «Открытое управление». https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

проблема и повторение спустя некоторое время) и четкой теории изменений. В частности, успешные реформы, как правило, требуют четкой связи между прозрачностью (например, доступ к информации и открытым данным), участием и подотчетностью (например, стимулы, санкции и циклы обратной связи).

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ОТКРЫТОГО УПРАВЛЕНИЯ

Лозунгами «прозрачность, участие и подотчетность» определяются основополагающие элементы открытого управления, охватывающие все государственные функции и области политики. Ниже приведены краткие сведения о каждом из этих элементов со ссылками на дополнительные материалы и рекомендации.

Прозрачность	Участие	Подотчетность
1. Доступ к информации	1. Гражданское пространство	1. Аудит
2. Открытые данные	2. Гражданское участие	2. Кодексы этики
3. Ведение документации	3. Защита осведомителей	3. Контроль

Прозрачность: «Общественность может понять работу органов власти»

Доступ к информации

Доступ к информации, а также право на информацию или свобода информации, является неотъемлемым

элементом открытого управления. Он обеспечивает реализацию гражданами законного права запрашивать у властей информацию, которая должна предоставляться, если она не является исключением, определенным законом.

По состоянию на сентябрь 2016 года 113 стран или территорий имели доступ к информации, предусмотренной их национальными или федеральными законами, или декретами.⁷

Помимо национальных законов право на информацию признано международными декларациями, среди которых статья 19 Всеобщей декларации прав человека, а также международными трибуналами по правам человека.

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам содержит ряд стандартов, регулирующих право на доступ к официальным документам, в том числе исключения, процедуры запроса, взимания платы и процедуры рассмотрения.⁸

Открытость данных

Открытость данных это относительно недавнее дополнение открытого управления, ставшее возможным благодаря усовершенствованиям в области ИКТ, которые

7 Инициатива «Открытое общество и справедливость»: <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovisions113Sept2016.pdf>

8 Совет Европы (2009) Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам; СЕД 205, <https://rm.coe.int/1680084826>

позволяют собирать, публиковать и запрашивать большие объемы данных с относительной легкостью. Согласно *The Open Definition*, «открытые данные и контент могут свободно использоваться, изменяться и использоваться любым пользователем и для любых целей».⁹ Эти три стороны свободного пользования, повторного пользования и публикации необходимы для того, чтобы данные считались открытыми.

В 2015 году вступила в силу Международная хартия открытых данных, в которой изложены шесть принципов открытости данных:

- ▶ Открытость по умолчанию;
- ▶ Своевременная и подробная публикация;
- ▶ Доступность и удобство;
- ▶ Сравнимая и связная;
- ▶ Улучшения управления и взаимодействия с гражданами;
- ▶ Всесторонность и новизна.

На момент подготовки настоящего документа Хартия была принята властями 47 стран, в том числе 17 правительствами стран и 30 местными / субнациональными органами власти.¹⁰

⁹ <http://opendefinition.org>

¹⁰ Международная хартия открытых данных; <http://opendatacharter.net>

Ведение документации

Надлежащее ведение документации обеспечивает доступность, полноту и надежность информации и, следовательно, лежит в основе доступа к информации и открытым данным. Как отмечается в Руководстве по открытому правительству, «ведение документации само по себе не обеспечит открытости, но без нее открытость невозможна».¹¹

Надлежащие процедуры ведения документации обеспечивают подлинность и надежность информации, ее быстрый и простой поиск, хранение в течение соответствующего периода времени, безопасную и правильную утилизацию и надлежащую защиту, если речь идет о частной или конфиденциальной информации.

Участие: «Общественность может влиять на работу своих властей»

Гражданское пространство

Механизмы открытого управления часто основаны на предположении, что граждане и гражданское общество будут запрашивать информацию, получать к ней доступ и использовать для требования ответа от лиц, принимающих решения.

¹¹ Руководство по открытому управлению (дата не указана) Ведение документации. <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

Это возможно только в том случае, если гражданское общество свободно от ограничений и не боится возможных последствий.¹² Гражданское пространство определяется как «свобода и возможность [для отдельных лиц и организованных групп] высказываться, получать доступ к информации, объединяться, организовывать и участвовать в принятии государственных решений»¹³ и является необходимым условием открытого управления.

Совет Европы установил четыре принципа, необходимые для укрепления конструктивных отношений между гражданским обществом и властями:¹⁴

1. Участие: НПО собирают и направляют мнения граждан. Это является ценным вкладом в процесс принятия политических решений, повышающим

12 Фокс Дж. (2014) Социальная подотчетность: О чем на самом деле говорят доказательства? Рабочий документ GPSA № 1, Вашингтон, округ Колумбия: Глобальное партнерство в интересах социальной подотчетности/Всемирный банк <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSAWorking-Paper-1-with-Foreword.pdf>

13 Малена, С. (2015) Совершенствование оценки гражданского пространства. Лондон: инициатива по обеспечению транспарентности и подотчетности. <http://www.transparency-initiative.org/archive/wpcontent/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

14 Совет Европы (2009) Гражданское участие в процессе принятия решений: Кодекс надлежащей практики. Страсбург: Совет Европы. <https://rm.coe.int/16802eede1>

качество, понимание и долгосрочную применимость политической инициативы.

2. Доверие: Открытое и демократическое общество основано на честном взаимодействии между субъектами и секторами. Хотя НПО и государственные органы играют разную роль, совместная цель улучшения жизни людей может быть удовлетворительным образом достигнута только в том случае, если она основана на доверии, подразумевающем прозрачность, уважение и взаимную надежность.

3. Подотчетность и прозрачность: Действие в общественных интересах требует открытости, ответственности, ясности и подотчетности как со стороны НПО, так и со стороны государственных органов власти, при обеспечении прозрачности на всех этапах.

4. Независимость: НПО должны быть признаны в качестве свободных и независимых органов в отношении их целей, решений и деятельности. Они имеют право действовать независимо и отстаивать позиции, отличные от позиций властей, с которыми они могут сотрудничать во всем остальном.

Гражданское участие

Под гражданским участием, иначе известным как участие общественности, вовлечение граждан, и их сочетание, понимается активное взаимодействие властей с гражданами, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами.

Гражданское участие возможно на любом этапе политического цикла, начиная с определения приоритетов, информирования и принятия решений и заканчивая осуществлением и оценкой политики. Оно также может происходить на различных уровнях, начиная с таких процессов как консультации с общественностью, где заинтересованные стороны информируют о процессе принятия решений, и заканчивая такими процессами, как составление бюджета на основе принципа участия, когда граждане сами принимают окончательное решение. Международная ассоциация по вопросам участия общественности (IAP2) определяет 5 уровней участия:

1. Информирование: предоставлять общественности сбалансированную и объективную информацию, чтобы помочь ей понять проблему, альтернативы, возможности и/или решения;
2. Консультации: для получения обратной связи от общественности об анализе, альтернативах и/или решениях;
3. Вовлечение: работать непосредственно с общественностью на протяжении всего процесса, чтобы обеспечить устойчивое понимание и учет интересов и чаяний общественности;
4. Сотрудничество: сотрудничать с общественностью по каждому аспекту решения, включая разработку альтернатив и определение предпочтительного решения;

5. Расширение возможностей: передача принятия окончательного решения общественности.

Защита осведомителей

Сотрудники часто первыми замечают коррупционное, опасное, нечестное и/или незаконное поведение внутри организации. Поэтому осведомители играют ключевую роль в открытом управлении, предупреждая институты и общество в целом о правонарушениях там, где они появляются. Ответственные организации устанавливают четкие процедуры осведомления и меры защиты, чтобы граждане могли сообщать о своих опасениях с уверенностью, что те будут надлежащим образом рассмотрены, и не будут бояться негативных последствий для своей безопасности или карьеры.

Резолюция 1729 Парламентской ассамблеи Совета Европы «признает важность осведомителей – заинтересованных лиц, которые подают тревогу, чтобы остановить правонарушения, подвергающие риску других людей, - поскольку их действия способны укрепить подотчетность и способствовать борьбе с коррупцией и неэффективным управлением как в государственном, так и в частном секторе».¹⁵

15 Парламентская ассамблея Совета Европы (2010) Защита осведомителей, Резолюция 1729, принята 29 апреля 2010 г. (17-е заседание). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

Подотчетность: «Общественность может потребовать от властей ответа за их действия»

Аудит

Аудит, как внутренний, так и внешний, имеет решающее значение для обеспечения надлежащего сбора, управления и расходования государственных средств местными органами власти. В Справочнике Совета Европы по общественной этике на местном уровне говорится, что:¹⁶

«Механизмы аудита и контроля местных органов власти должны отражать приверженность верховенству права, транспарентности, демократическому участию и эффективному внутреннему и внешнему аудиту местных выборных должностных лиц. [...]»

«Должны быть установлены и обнародованы рамки распространения выводов независимого аудитора. Аналогичным образом, местные органы власти обязаны обнародовать результаты внутреннего аудита».

В дополнение к официальным функциям аудита в последние десятилетия наблюдается распространение общественного аудита, особенно в некоторых частях

¹⁶ Совет Европы (2006) Сокращенный справочник по общественной этике на местном уровне. Страсбург: Совет Европы. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

Азии и Африки. Общественный аудит проводится гражданским обществом на местном уровне путем получения доступа к информации от властей, привлечения граждан и изучения ситуации на местах. Общественный аудит наиболее эффективен, когда он проводится при поддержке и участии официальных контролирующих организаций.

Кодексы этики

Кодексы этики определяют, что ожидается от государственных чиновников, и служат важной основой для предотвращения противозаконных действий и коррупции в правительстве. Кодексы этики должны подкрепляться четкими процедурами приема жалоб, обжалования и применения санкций.

В Справочнике Совета Европы по общественной этике на местном уровне говорится, что:¹⁷

«Когда местный орган власти принимает конкретный кодекс поведения, предусматривающий санкции за нарушения, этот кодекс приобретает обязательную юридическую силу и может быть приведен в исполнение в отношении нарушителей. Согласно цели обеспечения прозрачности, соответствующее законодательство, типовой кодекс поведения

17 Совет Европы (2006) Сокращенный справочник по общественной этике на местном уровне. Страсбург: Совет Европы. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

и любые относящиеся к делу судебные решения должны быть преданы гласности. Местные органы власти и их выборные и назначенные должностные лица должны работать сообща для обеспечения того, чтобы обеспечить ознакомление всех местных государственных служащих с кодексом поведения, его продвижение и соблюдение».

Контроль

Ключевым компонентом демократического управления является контроль исполнительных функций местной власти выборными представителями. Он позволяет обеспечить, чтобы лица, принимающие решения, несли ответственность и отчитывались перед жителями за принимаемые ими решения. Контроль со стороны выборных представителей также дополняется контролем со стороны жителей, гражданского общества и средств массовой информации. Как и в случае с аудитом, он может проводиться через структуры местного самоуправления (например, общие собрания, слушания, комитеты граждан) либо независимо от них.

РАМКИ ОТКРЫТОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принципы, механизмы и инициативы открытого управления могут быть применены к любой функции местного самоуправления. В рамках, представленных ниже и подробно описанных в следующих разделах, мы разъясним, как открытое управление может применяться к пяти таким функциям: составление бюджета, заключение

контрактов, законотворческая деятельность, разработка политики и предоставление услуг.

Нижеследующая информация не является всеобъемлющей, но служит отправной точкой для изучения реформы открытого управления в органах местной власти. Каждый раздел содержит справочную информацию по данной теме, обзор международных стандартов или принципов передовой практики, наглядный пример, рекомендации и дополнительные ресурсы.

ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Функция: составление бюджета	
Транспарентность	Общественность имеет доступ к информации о том, как власть собирает и расходует государственные средства.
Участие	Общественность влияет на принятие решений о расходовании государственных бюджетных средств.
Подотчетность	Общественность может требовать от лиц, принимающих решения, ответа о том то, как распределяются и расходуются государственные средства.

Контекст

Местные органы власти не могут функционировать без сбора, распределения и расходования налогов своего населения и от его имени. Открытость местного бюджета – это принцип, согласно которому жители должны иметь

возможность знать и влиять на то, как расходуются государственные средства в их регионе или городе.

Инициативы по открытости бюджетирования могут выражаться в реформах транспарентности, в результате которых граждане и заинтересованные стороны получают информацию для тщательного изучения распределения и расходования бюджетов, вплоть до реформ способов участия граждан, дающих им возможность влиять на различные аспекты бюджетного процесса или даже контролировать их.

Местные органы власти во всем мире проводят реформы с целью сделать бюджет более открытым для общественности, зачастую принимая гораздо более прогрессивные меры, нежели чем их коллеги на центральном уровне. Самым, пожалуй, известным примером является действующий в бразильском городе Порту-Алегри порядок составления бюджета при широком участии общественности, которой предоставляется право решать, как будет израсходован бюджет.

Стандарты

Опрос о субнациональном открытом бюджете

В опросе Международного бюджетного партнерства о субнациональном открытом бюджете выявлен ряд показателей измерения открытости бюджетов местных органов власти, в том числе в ходе разработки и исполнения бюджета, отчетности и надзора.¹⁸

¹⁸ http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

Принципы участия общественности в бюджетной политике

В Глобальной инициативе по обеспечению финансовой транспарентности закреплены десять принципов участия общественности в финансовой политике, включая доступность, открытость, инклюзивность, уважение свободы самовыражения, своевременность, глубину, пропорциональность, устойчивость, взаимодополняемость и взаимность.¹⁹

Пример: Разработка бюджета с участием общественности в Париже, Франция

В 2014 году Париж провел свое первое мероприятие по составлению бюджета с участием общественности, в ходе которого 40 745 голосующих выделили 17,7 млн. евро на девять проектов. В данном экспериментальном раунде предложения были выдвинуты департаментами города.

С тех пор с каждым последующим годом этот процесс увеличивался в масштабах и усложнялся. В 2015 году 70 000 голосующих выделили 75 млн. евро на 188 проектов, а в 2016 году 92 809 голосующих выделили 100 млн. евро на 219 проектов.

В 2015 году процесс подготовки предложений был открыт не только для городских департаментов, но и для парижан, так что теперь любой житель может предложить свой собственный проект. В 2016 году было представлено 3200 проектов, 624 из которых были отобраны для голосования.

¹⁹ http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

В 2016 г. особое внимание было уделено неблагополучным районам, для которых было выделено 30% общего бюджета. Кроме того, при участии общественности был принят бюджет школ, за который проголосовали 66 155 детей.²⁰

Рекомендации

Публиковать ключевые бюджетные документы: местные органы власти должны публиковать ключевые бюджетные документы для того, чтобы жители и другие заинтересованные стороны могли тщательно проанализировать, как распределяются и расходуются государственные финансы.²¹ Они должны публиковаться своевременно и на регулярной основе.

Составлять гражданский бюджет: Местные органы власти должны составлять ежегодный гражданский бюджет, в котором основные показатели бюджета представляются в удобном для понимания формате. Это может включать использование инфографики или других визуальных и/или интерактивных средств.²²

Привлекать жителей к определению бюджетных приоритетов: Местные органы власти должны привлекать своих жителей к участию в определении

20 Узнать больше: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

21 <http://www.opengovguide.com/ccommitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

22 <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

приоритетов в расходовании средств. Это может включать проведение консультаций по бюджету для обоснования разработки бюджета населенного пункта и/или определения части бюджета, которую жители могут распределить самостоятельно, участвуя в планировании бюджета.²³

ОТКРЫТОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕСТНЫХ КОНТРАКТОВ

Функция: заключение контрактов	
Транспарентность	Общественность имеет доступ к информации о полном цикле заключения контрактов, включая планирование, тендер, присуждение контрактов, заключение контрактов и их реализацию.
Участие	Общественность привлекается к планированию, присуждению и/или оценке выполнения государственных контрактов.
Подотчетность	Общественность может требовать от лиц, принимающих решения, отчета о том, как товары и услуги заказываются и закупаются.

Контекст

Местные органы власти заказывают и закупают широкий спектр объектов инфраструктуры, товаров и услуг от имени своих граждан. Контракты часто являются тем путем, через который политика трансформируется в осязаемые выгоды для людей и общин. Открытое заключение контрактов

²³ <http://guide.fiscaltransparency.net/>

представляет собой принцип, согласно которому жители должны иметь возможность знать и влиять на то, какие местные органы власти заключают контракты, с кем и для чего.

Реформы открытого заключения контрактов варьируются от предоставления дополнительной информации о каждом этапе процесса заключения контрактов (т.е. планирование, тендеры, предоставление и заключение контрактов и их реализация) до активного участия граждан в определении, предоставлении и контроле исполнения контрактов. Партнерство по открытому заключению контрактов сообщает, что:²⁴

«Публикация и использование структурированной и стандартизированной информации о государственных контрактах может помочь заинтересованным сторонам в следующем:

- обеспечение лучшего соотношения цена-качество для властей,
- создание более справедливой конкуренции и равных условий для бизнеса, особенно для небольших фирм,
- повышение качества товаров, работ и услуг для граждан,

²⁴ Партнерство по открытому заключению контрактов (дата не указана). Преимущества открытого заключения контрактов. <https://www.opencontracting.org/why-open-contracting/>

- предотвращение мошенничества и коррупции,
- содействие проведению более рационального анализа и поиску более эффективных решений государственных проблем.

Такой доступ общественности к информации об открытых контрактах укрепляет доверие и гарантирует, что триллионы долларов, потраченные властями, *будут способствовать улучшению качества услуг, товаров и инфраструктурных проектов*».

Стандарты

Глобальные принципы открытого заключения контрактов

Партнерство открытых контрактов определило ряд Глобальных принципов открытого заключения контрактов, «призванных служить руководством для властей и других заинтересованных сторон по раскрытию документов и информации, связанных с государственным контрактами, обеспечивающих понимание, эффективный мониторинг, эффективную работу и подотчетность руководителей».²⁵ Они охватывают как «транспарентность информации», так и «участие, мониторинг и контроль».

²⁵ Партнерство по открытому заключению контрактов (без указания даты) Глобальные принципы [http:// www.open-contracting.org/get-started/global-principles/](http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/)

Стандарт данных при открытом заключении контрактов

Стандарт информации при открытом заключении контрактов Партнерства по открытому заключению контрактов устанавливает требования к публикации данных в течение всего процесса заключения контрактов, включая планирование, тендеры, присуждение контрактов, заключение контрактов и их осуществление.²⁶

Пример: прозрачные государственные закупки *ProZorro* (Украина)

После Майдана уникальное сотрудничество между властями, бизнесом и гражданским обществом привело к созданию *ProZorro* – системы онлайн-закупок, призванной сделать государственные контракты более открытыми, снизить уровень коррупции и предотвратить сговор в процессе государственных закупок. *ProZorro* (что в переводе с украинского означает «прозрачность») была разработана для того, чтобы государственные органы могли проводить закупки в электронном формате и информация о государственных контрактах была легко доступна для граждан, журналистов и организаций гражданского общества, позволяя им отслеживать закупочную деятельность государственных органов.

В соответствии со Стандартом данных при открытом заключении контрактов в системе хранится информация по всем этапам процесса заключения контрактов – от

²⁶ <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

планирования до платежей, произведенных по завершении. Информация предоставляется на государственном веб-сайте, где имеется возможность поиска, а закупающие органы могут публиковать объявления о тендерах и планы закупок. Сами тендеры проводятся на нескольких отдельных (до некоторой степени между собой связанных) коммерческих тендерных платформах, организованных с учетом потребностей закупщиков и поставщиков.

Она также содержит инструменты для анализа данных тендеров, механизм подачи жалоб участниками торгов (результаты обжалования публикуются онлайн), информационный портал с учебными пособиями по основам закупок и соответствующему законодательству, а также мониторинговую платформу, позволяющую поставщикам и подрядчикам сравнивать свой опыт друг с другом и предоставляющую широкой общественности возможность сообщать властям о подозрительных сделках.

По окончании испытательного срока Верховная Рада Украины приняла закон о государственных закупках, согласно которому с 1 августа 2016 года все государственные заказы должны выполняться с использованием ProZorro. С того времени применение ProZorro привело к расширению участия и конкуренции за публичные торги, а также повысило доверие бизнеса и общественности к справедливости процесса государственных закупок на Украине.²⁷

²⁷ Узнать больше: <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

Рекомендации

Публикация ключевой документации и данных: Местные органы власти должны публиковать информацию, содержащуюся в подписанных ими контрактах, особенно если она касается крупных сумм или важнейших услуг, или инфраструктуры, чтобы жители и другие заинтересованные стороны могли ее тщательно изучить.²⁸

Принять Стандарт данных при открытом заключении контрактов: Местные органы власти должны подписать и принять международный Стандарт данных при открытом заключении контрактов и публиковать информацию и данные, относящиеся к государственным контрактам, в соответствии с ним. Местные органы власти должны регулярно проверять, желательно, посредством проведения независимой оценки, соответствие стандартам.²⁹

Привлекать граждан к заказу услуг: Местные органы власти должны привлекать своих жителей к определению, присуждению и оценке контрактов, особенно когда те связаны с основными услугами или инфраструктурой.³⁰

28 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

29 <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

30 <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Функция: законотворчество	
Транспарентность	Общественность имеет доступ к информации о том, как и кем принимаются законы.
Участие	Общественность участвует в информировании, разработке и проверке законов.
Подотчетность	Общественность может требовать от лиц, принимающих решения, отчета о том, как они принимают законы и как они реализуют их.

Контекст

Как правило, разработкой и осуществлением законов, подзаконных актов и постановлений занимаются местные органы власти. Открытое законотворчество – это принцип, согласно которому жители должны знать и влиять на то, какие решения принимают их выборные представители, почему и как, и иметь возможность привлекать их к ответственности за это. Реформы открытого законотворчества варьируются от предоставления гражданам большей информации о процессе законотворчества и доступа к форумам для принятия решений, до их активного участия в информировании или тщательной проверке решений.

Стандарты

Декларация парламентской открытости, разработанная членами *OpeningParliament.org*, устанавливает стандарты открытости парламента по следующим четырем темам:

- ▶ Поощрение культуры открытости
- ▶ Обеспечение прозрачности парламентской информации
- ▶ Облегчение доступа к парламентской информации
- ▶ Обеспечение возможности электронной передачи парламентской информации

Пример: *Decide Madrid*, Испания

Decide Madrid – это веб-платформа мадридского городского совета для обеспечения участия общественности в принятии решений. Одной из четырех основных функций платформы является обеспечение доступа к форуму для каждого жителя, чтобы предлагать новые местные законы, за которые другие жители могут проголосовать. Предложения, которые получают поддержку от одного процента населения, участвующего в переписи, выносятся на обязательное общественное голосование. После этого Совету предоставляется один месяц для подготовки технических отчетов о законности, осуществимости и стоимости успешных предложений, которые публикуются на платформе.

Первое голосование по успешным предложениям граждан состоялось в феврале 2017 года, когда жители Мадрида проголосовали за «100% экологичный Мадрид» и «Единый билет на общественный транспорт». Оба предложения были приняты, получив 94% (198 905 голосов) и 89% (188 665 голосов) поддержки соответственно, а затем город опубликовал технические документы по обоим проектам.

Наряду с предложениями и голосованием платформа *Decide Madrid* поддерживает дискуссии и составление бюджета при участии общественности.³¹

Рекомендации

Публиковать в доступном формате информацию о процессе принятия решений, повестки дня и протоколы: Местные органы власти должны предоставлять доступную информацию о демократическом процессе принятия решений. Это должно позволить жителям и другим заинтересованным сторонам понять, какие решения принимаются от их имени, когда и кем, и как принимаются окончательные решения.³²

Сделать заседания советов открытыми для посещения представителями общественности, гражданского общества и прессы и для отчетности по ним: Местные органы власти должны предоставлять жителям и другим заинтересованным сторонам возможность присутствовать на заседаниях своих выборных представителей, вести их учет и отчитываться о них, за исключением проведения закрытых заседаний. Местные органы власти должны четко определить право жителей и других лиц на посещение заседаний, а также критерии определения исключений.³³

Предоставить гражданам возможность предлагать местные законы и голосовать по ним: Местные органы власти должны

31 Узнать больше: <https://decide.madrid.es/>

32 <https://www.openingparliament.org/declaration/>

33 <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

вовлекать жителей в процесс информирования о принятии решений и в законотворческую деятельность и создать четкий механизм, с помощью которого жители могут сами предлагать новые законы и/или голосовать по ним.³⁴

ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОЙ ПОЛИТИКИ

Функция: разработка политики	
Транспарентность	Общественность имеет доступ к информации о том, как формируется политика и кем.
Участие	Общественность привлекается к информированию, разработке, осуществлению и оценке политики.
Подотчетность	Общественность может требовать от лиц, принимающих решения, отчета о том, как они вырабатывают политику и каких целей добиваются.

Контекст

Деятельность местных органов власти определяется процессом разработки политики, воплощающим политические амбиции в практические планы и услуги. Открытая разработка политики – это принцип, согласно которому жители должны иметь возможность знать и влиять на то, какие решения принимаются от их имени, кем и каким образом.

Реформы по открытой разработке политики варьируются от предоставления гражданам доступа к информации о

³⁴ <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

формулировании политики до их активного вовлечения в ее разработку. Участие общественности в разработке политики возможно на любом этапе этого процесса. Например, в таблице ниже перечислены некоторые из методов участия общественности, которые могут применяться на различных этапах цикла разработки политики:

Этап политики	Примеры методов
Определение повестки дня	<ul style="list-style-type: none"> - Гражданские инициативы - Совещательные форумы - Дальнейший поиск - Составление бюджета при участии общественности - Разработка концепций
Формирование политики	<ul style="list-style-type: none"> - Группы жителей - Краудсорсинг - Совещательные форумы - Фокус-группы - Опрос общественного мнения
Принятие решений	<ul style="list-style-type: none"> - Собрания граждан - Жюри граждан - Консенсусные конференции - Консультации с общественностью - Референдумы
Осуществление	<ul style="list-style-type: none"> - Совместный заказ - Совместное производство - Совместная разработка услуг - Группы пользователей
Мониторинг и оценка	<ul style="list-style-type: none"> - Учетные карточки жителей - Механизмы рассмотрения жалоб - Тайные покупатели - Опросы

Стандарты

Основные ценности практики участия общественности, разработанные Международной ассоциацией по вопросам участия общественности (IAP2), устанавливают семь общих принципов практики участия общественности:

- a. Участие общественности основывается на убеждении в том, что те, кого касается то или иное решение, имеют право на участие в процессе принятия решений.
- b. Участие общественности включает в себя обещание, что ее вклад повлияет на принятие решения.
- c. Участие общественности способствует принятию устойчивых решений путем признания и информирования о потребностях и интересах всех участников, включая лиц, принимающих решения.
- d. Участие общественности направлено на то, чтобы вовлечь в процесс принятия решения тех, кого оно может касаться или кого оно может заинтересовать, и способствует этому.
- e. Участие общественности требует вклада со стороны участников в разработку методов их участия.
- f. Участие общественности обеспечивает участников информацией, необходимой им для значимого участия.
- g. Участие общественности дает понять участникам, как их вклад повлиял на решение.³⁵

35 <http://www.iap2.org/?page=A4>

Пример: Политика регионального участия в Тоскане, Италия

Политика регионального участия в Тоскане (TPPR) учреждает партисипативный и совещательный процесс в качестве постоянного элемента административного управления и руководства на всей территории Тосканы. Внесенная в региональное законодательство Тосканы в 2007 году и укрепленная в 2013 году, TPPR преследует главную цель, как заявлено в статье 1 № 46/2013, «содействовать обновлению демократии и ее институтов путем их интеграции с практикой, процессами и инструментами демократии на основе широкого участия», и с помощью этого развивать «большую социальную сплоченность, посредством распространения культуры участия и признания ценности всех форм гражданской активности, знаний и навыков, распространяемых в обществе».

Далее закон устанавливает для местных региональных властей обязательство разработать различные процессы широкого участия с тем, чтобы привлечь граждан к созданию государственной политики и проектов. Эти обязательства основываются на принципе, согласно которому участие является одним из основных прав человека, и государственные учреждения несут ответственность за предоставление возможностей для этого и обеспечение наличия надлежащих инструментов, гарантирующих эффективное участие.

Закон также предусматривает создание независимого института, отвечающего за поощрение процессов,

основанных на широком участии: «Право на участие». Этот орган призван осуществлять мониторинг распространения культуры более широкого участия во всем регионе и распределять финансирование для поддержки инновационных методологических подходов к участию (включая использование новых информационно-коммуникативных технологий) с целью развития новых форм обмена между учреждениями и гражданами.³⁶

Рекомендации

Публиковать в доступном формате информацию о процессе разработки политики, включая обновленную информацию о текущих политических процессах: Местные органы власти должны предоставлять доступную информацию о процессе разработки политики. Это должно позволить жителям и другим заинтересованным сторонам понять, какая политика осуществляется от их имени, когда и кем, и как были приняты окончательные политические решения.³⁷

Привлекать жителей к участию в высокоприоритетных вопросах: Местные органы власти должны определить вопросы, имеющие первостепенное значение для жителей, и вовлечь их в разработку, пересмотр и/или принятие решений по вариантам политики. Процесс должен отражать искреннее желание вовлечь в процесс разработки

36 Узнать больше: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

37 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

общественность, он должен осуществляться в соответствии с принципами передовой практики и включать в себя получение обратной связи от жителей по итогам процесса.³⁸

Разработать и внедрить политику участия в совете: Местным органам власти следует прилагать усилия для внедрения принципа участия общественности в свою работу. Это может принимать форму политики участия в работе совета, устанавливающую требование о привлечении жителей, которое доводится до их сведения и имеет обязательную юридическую силу.³⁹

ОТКРЫТОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Функция: оказание услуг	
Транспарентность	Общественность имеет доступ к информации о своих правах и привилегиях, а также об управлении, финансировании и эффективности государственных услуг.
Участие	Общественность привлекается к разработке, заказу, предоставлению и оценке государственных услуг.
Подотчетность	Общественность может требовать от лиц, принимающих решения, отчетности за качество и доступность государственных услуг.

38 <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

39 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

Контекст

Оказание государственных услуг является основополагающей функцией органов местной власти. Жители полагаются на доступность и высокое качество этих услуг для себя и своей семьи. Открытые государственные услуги – это принцип, согласно которому жители должны знать и влиять на то, как государственные услуги предоставляются в их местности.

Реформы открытых государственных услуг варьируются от предоставления информации о правах жителей на услуги и их стандарты, до активного вовлечения пользователей услуг в их разработку, оказание и/или контроль.

Партнерство «Открытое управление» сообщает, что:⁴⁰

«Реформы открытых государственных услуг могут применяться на различных этапах цикла разработки политики, например:

- Определение приоритетов и составление повестки дня – т.е. обязательства разработать механизмы, обеспечивающие вклад граждан в принятие решений о приоритетности вопросов и/или распределении ресурсов

40 Хьюз, Т; Скотт, К; и Маасен, П. (2017) Совершенствование государственных услуг: Руководство по разработке обязательств OGP. Вашингтон, округ Колумбия: Партнерство «Открытое управление». https://www.open-govpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

(например, составление бюджета при участии общественности)

- Разработка политики и услуг – т. е. обязательства, обеспечивающие учет мнений граждан в политических процессах, связанных с государственными услугами и/или привлекающие граждан к разработке услуг.
- Совместный заказ и совместное производство – т. е. обязательства, обеспечивающие привлечение граждан к принятию решений о заказе и/или непосредственному предоставлению государственных услуг
- Мониторинг и подотчетность – т. е. обязательства, обеспечивающие привлечение граждан к оценке эффективности государственных услуг и требованию поставщиков отчитываться за их предоставление».

Стандарты

Партнерство «Открытое управление» рекомендует шестиступенчатый подход к разработке реформ/обязательств в области открытых государственных услуг:

- a. Привлекать граждан и гражданское общество к выбору приоритетной услуги и определению проблемы, которую позволит решить эта реформа или инициатива.
- b. Изучить и понять контекст и систему, в рамках которой будет реализована реформа или инициатива, включая доступность и использование ресурсов, соответствующие государственные и

негосударственные заинтересованные стороны, соотношение сил и существующие механизмы привлечения и подотчетности.

- c. Привлекать граждан, отраслевых специалистов и экспертов по социальной подотчетности – представляющих национальное гражданское общество, академические круги, международные НПО и/или многосторонние организации – к участию в разработке реформы или инициативы.
- d. Привлекать соответствующие надзорные органы (инспекции и т.д.), органы аудита, омбудсмена и/или парламентские институты к изучению того, каким образом реформа или инициатива могут способствовать существующим процессам подотчетности.
- e. Взаимодействовать со средствами массовой информации, организациями гражданского общества, социальными движениями и другими группами для повышения осведомленности о реформе или инициативе, а также мобилизовать граждан на участие в ней.
- f. Сотрудничать с научными кругами и многосторонними партнерами для оценки последствий реформы или инициативы.

Пример: МН:2К – Психическое здоровье молодежи Олдема, Великобритания

Психические расстройства затрагивают примерно каждого десятого молодого человека в Великобритании,

при этом особому риску подвержены уязвимые группы. МН:2К была разработана организацией *Involve and Leaders Unlocked* с целью вовлечения молодых людей в беседы о психическом здоровье в районе их проживания. Это дает возможность 14-25-летним лицам определить проблемы психического здоровья, которые они считают наиболее важными; вовлечь своих сверстников в обсуждение и изучение этих тем; и работать с ключевыми лицами, принимающими решения на местном уровне для выработки рекомендаций о преобразованиях.

Модель МН:2К состоит из шести ключевых компонентов:

- a. Набор основной группы молодых людей в качестве «граждан исследователей», включая тех, кто имел непосредственный опыт с проблемами психического здоровья, и лиц из групп риска.
- b. Дни разработки (*Design Days*), позволяющие этой группе изучить ключевую национальную и местную информацию о психическом здоровье молодежи наряду с их собственными взглядами и опытом. Исследователи определяют, какие проблемы психического здоровья являются наиболее распространенными в их районе проживания. Они проходят подготовку в области исследований, содействия и публичных выступлений.
- c. Презентация (*Roadshow*): Граждане исследователи совместно разрабатывают и совместно проводят семинары для привлечения по меньшей мере 500 других молодых людей к темам, которые они определили как наиболее значимые для своей

местности. Семинары стимулируют неформальное обучение и собирают мнения молодых людей о проблемах и возможных решениях.

- d. День результатов (*Results Day*): Граждане исследователи помогают анализировать и извлекать основные выводы. Они сотрудничают с местными лицами, принимающими решения, в целях разработки четких практических рекомендаций о преобразованиях.
- e. Большая демонстрация (*Big Showcase*): Граждане исследователи представляют свои выводы и рекомендации ключевым заинтересованным сторонам на демонстрационном мероприятии, включая упрощенные беседы о дальнейших шагах.
- f. Экспертная группа, состоящая из ключевых лиц, принимающих решения, и заинтересованных сторон, информирует о работе проекта на протяжении всего срока его реализации.

Этот процесс был в экспериментальном порядке осуществлен в Олдеме, городе на северо-западе Англии, в период с сентября 2016 года по май 2017 года. Двадцать молодых людей из разных слоев населения были отобраны в качестве первых Граждан исследователей МН:2К. Вооруженные необходимыми знаниями и поддержкой, Граждане исследователи выбрали пять ключевых приоритетов для решения в рамках этого экспериментального проекта: членовредительство; стигматизация; профессиональная практика; семья и отношения; окружающая среда; культура образования.

Проект будет опробован в экспериментальном порядке в четырех других районах в 2017/18 году.⁴¹

Рекомендации

Публиковать и популяризировать информацию о государственных услугах, на которые население имеет право: Местные органы власти должны информировать своих жителей об услугах, которые они имеют право получать, и о стандартах, которых им следует ожидать. Это должно позволить жителям и другим заинтересованным сторонам понять свои права и обязанности и обязать поставщиков услуг отчитываться за уровень получаемых ими услуг.

Собирать отзывы об удовлетворенности граждан государственными услугами: Местные органы власти должны регулярно собирать отзывы жителей о качестве и доступности получаемых ими услуг и действовать на их основе. Это может происходить в момент оказания услуг и/или в рамках более широких процедур взаимодействия.

Привлекать граждан к разработке и предоставлению государственных услуг: Местные органы власти должны привлекать жителей, особенно пользователей услуг, к анализу, проектированию и предоставлению государственных услуг. Этот процесс должен отражать подлинную готовность действовать на основе отзывов и идей жителей, разрабатываться в соответствии с принципами передовой практики и включать в себя обратную связь с жителями относительно результатов процесса.

⁴¹ Узнать больше: <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДДЕРЖКЕ ОТКРЫТОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Концепт открытого правительства напрямую связан с усилиями Совета Европы по продвижению прав человека, демократии и верховенства права, которые направлены на оказание поддержки местного самоуправления. В контексте местного самоуправления принципы и практика открытого управления пересекаются с «12 принципами надлежащего демократического управления на местном уровне» Совета Европы (см. п. 1.3.1 выше).

Ниже приводится несколько рекомендаций относительно того, каким образом Совет Европы может и далее поддерживать развитие открытых органов местного самоуправления в странах-членах.

Разрабатывать и продвигать международные стандарты открытого управления в применении к местным органам власти. Как отмечалось в предыдущих разделах, на сегодняшний день существует ряд международных стандартов открытого управления. Там, где они существуют, Совет Европы может играть важную роль в содействии их распространению среди стран-членов Совета Европы. Однако в действующих стандартах имеются пробелы, особенно в их отношении их применения в деятельности местных органов власти. Совет Европы способен внести важный вклад в восполнение этих пробелов.

Предоставлять техническую помощь местным органам власти для внедрения механизмов открытого управления. Для осуществления реформ открытого управления могут

потребуется значительные технические знания. Совет Европы может играть важнейшую роль в согласовании источников экспертных знаний с потребностями местных органов власти через наставничество, обучение или консультирование. При наличии областей, представляющих общий интерес для многих местных органов власти, Совет Европы может содействовать созыву форумов, на которых можно было бы обмениваться опытом и обсуждать его.

Поддерживать коллегиальный обмен опытом и обучение между местными органами власти, выступающими инициаторами реформ в области открытого управления. Наряду с техническими знаниями Совет Европы может оказывать поддержку коллегиальному обмену опытом между местными органами власти в своих странах-членах. Органами местного самоуправления накоплен значительный объем знаний о реалиях проведения реформ в области открытого управления, которыми можно было бы поделиться с органами местного самоуправления на ранней стадии.

Поощрять членство в партнерстве «Открытое управление» и других международных форумах. Уже существует ряд международных форумов – и партнерство «Открытое управление» является самым заметным из них, – которые поддерживают практику открытого управления на национальном и субнациональном уровне. Совет Европы может содействовать поощрению и поддержке членства в таких инициативах местных органов власти в странах-членах Совета Европы.

Резолюция 435 (2018)

Транспарентность и открытое управление

Обсуждена и принята Конгрессом 7
ноября 2018 г.

1. Прозрачность и открытое управление – одно из приоритетных направлений, определенных Конгрессом в «дорожной карте» действий по предупреждению коррупции и продвижению общественной этики на местном и региональном уровнях, утвержденной на 31-й сессии в октябре 2016 года.

2. Понятие «открытого правительства» охватывает широкий спектр практик, которые могут привести к появлению новых способов управления, как с точки зрения правительства, так и с точки зрения граждан». Оно может содействовать надлежащему управлению и способствовать принятию более эффективных решений. Помогая уменьшить коррупцию или продвигать более эффективные услуги, открытое управление является действенным инструментом решения некоторых проблем, с которыми может столкнуться местная демократия.

3. Прозрачность, участие и подотчетность - ключевые принципы открытого управления - требуют новаторских действий со стороны местных и региональных властей в их взаимодействии с гражданами и в управлении администрацией. Прозрачность требует от властей упрощения доступа граждан к информации, в частности, через открытые данные и ведение документации. Это должно сопровождаться более широким участием гражданского общества в процессе принятия государственных решений, включая защиту осведомителей. Такому расширению участия должно также способствовать повышение подотчетности органов власти посредством применения аудитов, кодексов этики и общественного контроля.

4. Стратегия «Открытого управления» может применяться к широкому спектру деятельности властей, включая не только составление бюджета, законотворчество и формирование политики, но и такие области, как заключение контрактов и предоставление услуг, где местные и региональные власти часто сотрудничают с нашими партнерами и заинтересованными сторонами.

5. В свете вышеизложенного, Конгресс:

a. принимая во внимание

i. Резолюцию Конгресса 417 и Рекомендацию 398 (2017) об открытых данных для повышения эффективности государственных услуг;

ii. Резолюцию Конгресса 421 и Рекомендацию 405 (2017) о повышении прозрачности государственных закупок на местном и региональном уровнях;

iii. Руководящие принципы Совета Европы, касающиеся гражданского участия в принятии политических решений (2017);

iv. 12 принципов надлежащего управления Совета Европы (2008);

v. Справочник Совета Европы по общественной этике на местном уровне (2004);

vi. Кодекс надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009 г., Конференция НПО Совета Европы);

vii. Рекомендацию Совета ОЭСР по открытому управлению (2017)

- viii. Международную хартию открытых данных (2015), принятую на Глобальном саммите партнерства «Открытое управление»;
- b. убежденный в том, что открытое управление и транспарентность представляют возможность для совершенствования демократии местного управления;
 - c. уверенный в том, что открытый процесс принятия решений является действенным инструментом для разработки и применения более эффективной государственной политики;
 - d. сознавая трудности, с которыми сталкиваются местные органы власти в решении проблем всех граждан, в частности тех, кто страдает от цифрового разрыва;
 - e. осознавая важность соблюдения законов о конфиденциальности и защите данных.
6. Призывает местные и региональные органы власти в странах-членах Совета Европы:
- a. принять и внедрить стандарты открытого управления, в частности:
 - i. опираясь на основные положения Международной хартии открытых данных и Стандарта открытого заключения контрактов;
 - ii. поддерживая соблюдение четырех принципов, определенных в Кодексе надлежащей практики участия гражданского общества в процессе

принятия решений, а именно: участия, доверия, подотчетности и независимости;

- b. организовывать в своих административных управлениях учебные курсы для повышения осведомленности о важности транспарентности и, в частности:
 - i. организовывать образовательные мероприятия в государственных учреждениях, например, семинары, практикумы и курсы повышения квалификации с тем, чтобы повысить осведомленность о преимуществах открытого управления и важности прозрачности;
 - ii. расширять использование открытых данных и ведение документации со стороны административных управлений, при этом обеспечивая их публикацию всеобъемлющим, доступным и пригодным для повторного использования образом;
- c. содействовать вовлечению и участию граждан в местной общественной жизни путем:
 - i. осуществления мер, направленных на то, чтобы помочь гражданам лучше понять работу своих властей в целях обеспечения общественного доверия;
 - ii. поощрения участия общественности в своих процессах формирования политики и принятия решений, учитывая важность и актуальность, которые гражданское общество, включая НПО

- и осведомителей, может иметь для процесса принятия решений;
- iii. расширения применения различных форм совещательного участия общественности в виде консультаций с общественностью для информирования о своих процессах формирования политики и принятия решений;
 - iv. поощрения привлечения граждан к определению бюджетных приоритетов и оценке важных контрактов, например, относящихся к крупным инфраструктурным проектам;
 - v. предоставления гражданам возможности посещать заседания городского советов и региональных парламентов и устанавливать критерии, регулирующие их участие в таких заседаниях;
 - vi. содействия сбору отзывов об удовлетворенности граждан государственными услугами, независимо от того, находятся ли они под прямым или косвенным управлением местных и региональных органов власти;
 - vii. реагирования на жалобы и рекомендации жителей в целях повышения общественного доверия к местному и региональному управлению;
- d. проводить исследования и консультации с различными сторонами в сообществах, в том числе с организациями гражданского общества, профсоюзами и сотрудниками кадровых служб, в целях разработки политики, наилучшим образом отвечающей местным потребностям;

- e. поощрять проведение внутреннего, внешнего и общественного аудитов в своих администрациях;
 - f. обеспечить, чтобы меры, связанные с транспарентностью и открытым управлением, не нарушали законы о защите данных и неприкосновенности частной жизни.
7. Обязуется:
- a. разрабатывать и продвигать международные стандарты открытого управления, применимые к местным и региональным органам власти;
 - b. оказывать местным и региональным органам власти техническую поддержку во внедрении механизмов открытого управления;
 - c. поддерживать коллегиальный обмен опытом и знаний между местными и региональными органами власти, выступившими инициаторами реформ открытого управления;
 - d. поощрять членство в партнерстве «Открытое управление».

Рекомендация 424 (2018)

**Транспарентность и открытое
управление**

Обсуждена и принята Конгрессом 7
ноября 2018 г.

1. На 31-ой сессии в октябре 2016 г. Конгресс принял «дорожную карту» мероприятий, включающую шесть тематических докладов, направленных на повышение эффективности и качества надлежащего управления на местном и на региональном уровнях. В «дорожную карту» входил доклад о транспарентности и открытом управлении, составленный в рамках работы по предупреждению коррупции и продвижению общественной этики на местном и региональном уровнях.

2. Под открытым управлением подразумевается транспарентность деятельности властей, основанная на участии общественности, подотчетных перед своими гражданами. Это понятие, применимое к любому органу власти, независимо от его ранга и того, является ли он местным, региональным или общенациональным. Многие местные и региональные власти уже провели реформы по открытому управлению не только для повышения прозрачности в отношении гражданам, но и для увеличения их эффективности.

3. Открытое правительство – то, чья деятельность которого понятна общественности. Это означает, что граждане имеют возможность изучить то, что было обсуждено и подготовлено их правительством, и запросить информацию у местной администрации. Со своей стороны, территориальные административные органы и органы власти должны облегчать доступ к своей информации, предоставлять доступ к ней, благодаря использованию открытых систем данных и внедрять надежную политику и процедуры ведения документации.

4. Открытое правительство должно также повышать уровень участия граждан как в работе своих властей, так и в

гражданском пространстве. Для поощрения такого участия общественности в делах органов и НПО органам управления необходимо предотвращать неправомерные ограничения или возможные последствия такой деятельности. Эти гарантии должны распространяться и на осведомителей.

5. Наряду с транспарентностью и участием третьей неотъемлемой чертой открытого управления является подотчетность. Это – ключевая черта демократии, означающая, что общественность может призвать органы управления к ответу за их действия. Подотчетность может поощряться внутренними средствами, например, через кодексы этики, или внешних средств, например, аудиторские проверки, и контроля со стороны гражданского общества и средств массовой информации.

6. Эти три принципа открытого управления – транспарентность, участие и подотчетность – могут и должны применяться к пяти основным задачам территориального управления: составление бюджета, заключение контрактов, законотворческая деятельность, разработка политики и предоставление услуг.

7. В свете вышеизложенного, Конгресс:

a. принимая во внимание:

- i. Резолюцию Конгресса 417 и Рекомендацию 398 (2017) об открытых данных для повышения эффективности государственных услуг;
- ii. Резолюцию Конгресса 421 и Рекомендацию 405 (2017) о повышении прозрачности государственных закупок на местном и региональном уровнях;

- iii. Руководящие принципы Совета Европы, касающиеся гражданского участия в принятии политических решений (2017);
 - iv. 12 принципов надлежащего управления Совета Европы (2008);
 - v. Справочник Совета Европы по общественной этике на местном уровне (2004);
 - vi. Кодекс надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009 г., Конференция НПО Совета Европы);
 - vii. Рекомендацию Совета ОЭСР по открытому управлению (2017)
 - viii. Международную хартию открытых данных (2015), принятую на Глобальном саммите партнерства «Открытое управление»;
- b. признавая, что открытое управление имеет большой потенциал для совершенствования демократии на местном и региональном уровнях;
 - c. осознавая, что более открытое местное самоуправление может повысить доверие общественности и снизить уровень коррупции, что необходимо для процветания местной демократии;
 - d. осознавая, что реализация принципов открытого управления может привести к более эффективному предоставлению местных государственных услуг;
 - e. будучи убежденным в том, что государствам-членам Совета Европы необходимо прилагать больше усилий для содействия открытому управлению на всех уровнях;

8. Рекомендует Комитету министров обратиться к органам управления своих государств-членов с призывом:
- a. принять общие стандарты открытого управления, в частности:
 - i. опираясь на шесть принципов Международной хартии открытых данных;
 - ii. поддерживая принятие общих стандартов открытого управления, таких как Глобальные принципы открытого заключения контрактов;
 - iii. поддерживая соблюдение четырех принципов, определенных в Кодексе надлежащей практики участия гражданского общества в процессе принятия решений, а именно: участия, доверия, подотчетности и независимости, необходимых для обеспечения эффективного сотрудничества между гражданским обществом и органами государственного управления;
 - b. поощрять территориальные власти к публикации ключевых документов и информации, и в частности:
 - i. поощрять публикацию бюджетных документов;
 - ii. информации об уровнях государственных услуг, на которые граждане имеют право;
 - iii. облегчать доступ к данным, изложенным в понятной форме, для использования в государственным и частным сектором;
 - iv. содействовать публикации ключевых документов на нескольких языках;

- c. поддерживать процедуры консультаций с общественностью;
- d. поддерживать эффективный мониторинг и реализацию мер по обеспечению транспарентности на местном и региональном уровнях, в частности посредством:
 - i. обеспечения того, чтобы Управления омбудсменов принимали активное участие в осуществлении принципов открытого управления;
 - ii. обеспечения проведения регулярных внутренних и/или внешних аудитов местных органов власти;
 - iii. содействия проведению общественных аудитов со НПО на местном уровне;
- e. привлекать все заинтересованные стороны к содействию транспарентности и открытости властей на местном и региональных уровнях и, в частности:
 - i. содействовать повышению бюджетной грамотности парламентариев, должностных лиц органов управления, выборных представителей, журналистов и представителей гражданского общества;
 - ii. повышать уровень осведомленности общественности о важности гражданского общества, НПО и осведомителей в решении проблем коррупции и расточительства в местных и региональных органах власти;
- f. обеспечить совместимость своего законодательства с принципами, изложенными в данной Рекомендации и Пояснительном меморандуме к ней.

Учитывая риски коррупции, которым подвергаются местные и региональные органы власти, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы призывает местные и региональные власти развивать и внедрять концепцию «открытого управления».

В одобренном Конгрессом докладе подробно изложены три принципа открытого управления: прозрачность, участие и подотчетность, которые могут и должны применяться в деятельности местных и региональных властей.

Настоящий доклад является частью «дорожной карты» Конгресса по предупреждению коррупции и продвижению общественной этики на местном и региональном уровнях. Задача состоит в том, чтобы обеспечить комплекс практических мер реагирования на проблемы, возникающие в работе местных и региональных властей.

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 странах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.