

# Стандарты участия общественности

## Рекомендации для надлежащей практики

*2 июля 2008 г. утверждены Советом Министров Австрии.*

**2008**

Перевод на русский язык осуществлен Международной экологической ассоциацией хранителей реки "Eco-TIRAS" (Молдова), [www.eco-tiras.org](http://www.eco-tiras.org) в рамках совместного с Независимым институтом проблем окружающей среды (UfU, Berlin) проекта по внедрению в Молдове Орхусской Конвенции за средства Федерального министерства окружающей среды и ядерной безопасности Германии



[lebensministerium.at](http://lebensministerium.at)

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

# Стандарты участия общественности

## Рекомендации для надлежащей практики

2008

Стандарты участия общественности были разработаны межминистерской рабочей группой с участием представителей заинтересованных групп, НПО и внешних экспертов в рамках проекта по поручению Федеральной Канцелярии Австрии и Федеральным Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами Австрии, и были одобрены Советом Министров Австрии 2 июля 2008 г.

Рекомендуемая форма цитирования:

Стандарты участия общественности (2008г.; одобрены Советом Министров Австрии 2 июля 2008 г.)

Контакты:

Элизабет Диринг – Федеральная Канцелярия Австрии: [Elisabeth.Dearing@bka.gv.at](mailto:Elisabeth.Dearing@bka.gv.at),  
Телефон: 0043-(0)1-531 15-71 48

Рита Траттниг – Федеральное Министерство сельского и лесного хозяйства,  
окружающей среды и управления водными ресурсами Австрии:

[Rita.Trattnigg@lebensministerium.at](mailto:Rita.Trattnigg@lebensministerium.at),

Телефон: 0043-(0)1-515 22-13 09

Практическое руководство по стандартам участия общественности доступно на сайте [www.partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/standards_oeb.html) (на нем. яз.).

A practical guide on the Standards of Public Participation is available on [www.partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/standards_oeb.html) (in German).

## Структура

<b>1</b>	<b>Цели участия общественности .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Принципы участия общественности .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Стандарты участия общественности.....</b>	<b>7</b>
	3.1 Стандарты подготовки процесса участия.....	9
	3.2 Стандарты внедрения процесса участия.....	11
	3.3 Стандарты мониторинга и оценки процесса участия.....	16
<b>4</b>	<b>Определения, относящиеся к участию общественности.....</b>	<b>17</b>
	4.1 Что такое участие общественности? .....	17
	4.2 Кто такая общественность?.....	17
	4.3 Уровни интенсивности участия общественности.....	17
	4.4 Где обращаться к стандартам участия общественности .....	18
<b>5</b>	<b>Выгоды от участия общественности .....</b>	<b>20</b>

## 1 Цели участия общественности

Там, где политика, планы, программы и правовые акты подготовлены, общественности предлагается в растущей степени возможность для участия. Общественность, политики и администрация могут получить оптимальную выгоду от такого участия в случаях, когда участие общественности практикуется на высоком уровне. Это может быть обеспечено путем внедрения стандартов, направленных на максимальное повышение эффективности и продуктивности участия общественности. Данные Стандарты участия общественности должны помочь сотрудникам администрации федерального правительства в конкретной реализации высококачественных процессов участия. Они являются вкладом в надлежащее управление в Австрии.

### Участие общественности

- содействует обмену информацией и опытом.
- способствует пониманию различных точек зрения и координации интересов.
- повышает качество и прозрачность принимаемых решений.
- повышает приемлемость и прослеживаемость решений, в том числе для тех, чья социальная выгода станет очевидной лишь в долгосрочной перспективе.
- усиливает идентификацию граждан и групп представительства интересов с решениями, а также с регионами, где они проживают.
- усиливает доверие людей к политикам и публичной администрации и обеспечивает расширенную основу для принятия решений политиками и администрацией.
- создает широкомасштабный подход к формированию мнений.
- Участие общественности помогает избежать задержек и дополнительных затрат при внедрении политики, планов, программ и правовых инструментов, оптимизируя, таким образом, использование ресурсов.

## 2 Принципы участия общественности

Совместная работа для будущего означает, что ...

- Политики, администрация, граждане и группы с различными интересами выражают желание работать заинтересованно как партнеры с совместной ответственностью перед обществом.
- Политики, администрация, граждане и группы с различными интересами используют участие общественности как средство для общения.
- Участие общественности является частью современного понятия политики и управления и тем является неотъемлемой частью административного действия
- Участие общественности - ключевой элемент прозрачной и ориентированной на граждан административной практики.

### Принципы участия общественности

#### **Вовлеченность**

Политики и администрация интегрируют общественность для развития политики, планов, программ или правовых инструментов. Это может привести к совместно поддерживаемым решениям, которые могут быть беспрепятственно внедрены.

#### **Прозрачность и прослеживаемость**

Процесс участия общественности прозрачен и этим его результаты поддаются прослеживаемости. Прозрачность и прослеживаемость создают доверие к политике и администрации.

#### **Совместная ответственность**

Участие общественности означает для всех участников принятие ответственности за совместно выполненную работу и ее результаты. Этим может быть улучшено и качество результатов и идентификация с ними.

#### **Свобода действий**

Участие общественности требует свободы действий в определенных пределах. На начальном этапе процесса все участники должны быть четко проинформированы об этой возможности. Таким образом, участники имеют возможность реалистично оценить масштабы своего влияния.

#### **Баланс и равные возможности**

Процессы участия общественности в четких рамках свободы действий нацелены на предоставление группам участников равных возможностей и равноценного влияния. Обращение к группам осуществляется на одинаковой основе. Процесс участия организуется без каких-либо барьеров.

#### **Взаимное уважение**

Участие общественности – это процесс всеобъемлющего вовлечения граждан, которых это касается или которые заинтересованы в решениях в сфере политики, планов, программ и правовых инструментов. Все участники осознают свои различные роли. Отношение друг с другом складываются на основе взаимного уважения. Это способствует сотрудничеству всех участников.

### **Беспристрастность**

Интересы участников принимаются всерьез. Участники встречаются друг с другом в атмосфере партнерства. Ко всем аргументам и контраргументам в процессе участия общественности относятся беспристрастно. Справедливое отношение является основой для плодотворного сотрудничества.

### **Информирование**

Информационный поток и доступ к информации осуществляется для всех заинтересованных сторон с учётом правовых основ и возможностей.

### **Ясность языка**

В процессе участия общественности информирование и условия по ограничению сообщаются и обеспечиваются в ясной и понятной форме. Это облегчает взаимопонимание и позволяет избежать временных задержек, разочарований или других осложнений при сотрудничестве.

### **Сроки**

Участие общественности осуществляется на ранней стадии. До принятия решения имеется достаточно времени для информирования, консультирования или сотрудничества. С одной стороны участники получают этим возможность эффективного влияния. С другой стороны, этим можно избежать временных задержек и повышенных затрат, которые могли бы появиться при слишком позднем участии, например засчёт дополнительных изменений.

### **Организация**

Для процессов участия общественности в самом начале устанавливаются в обязательном порядке вид организации, а также ответственность и контактные лица в администрации. Это обеспечивает участникам необходимую ясность и способствует эффективной и продуктивной работе.

### **Решение и отклик**

Ответственные лица принимают во внимание результаты участия общественности в процессе разработки решений. «Принимают во внимание» означает, что они с уважением относятся к результатам и включают их, насколько возможно, в решения. При сообщении решения необходимо ссылаться на суть процесса участия общественности. Так политики и администрация могут выразить свое уважение к вкладу участников и создать доверие.

### **Правовые рамки**

Участие общественности имеет место в рамках Федеральной Конституции и других существующих правовых требований. Там где есть свобода действия организации участия общественности должны быть применены настоящие стандарты участия общественности.

### 3 Стандарты участия общественности

Участие общественности требует стандартов. Такими **стандартами участия общественности** являются:

- **стандарты работы** для политиков и администрации для того, чтобы они наилучшим образом вовлекли граждан и группы заинтересованных лиц в процесс разработки решений и
- **стандарты качества** для участников - в качестве эталона, с помощью которого граждане и группы заинтересованных лиц могли бы оценить качество деятельности администрации в плане участия общественности.

Стандарты участия общественности - это **рекомендации надлежащей практики и обслуживания** а также практическая **поддержка** в процессах участия общественности.

В то время, когда законоположения по участию общественности должны применяться в обязательном порядке, эти стандарты должны быть применены дополнительно с учётом особенности конкретного случая, а также при участии общественности **по развитию политических подходов, планов, программ или правовых актов.**

Участие общественности особенно рекомендуется, когда

- тема касается широких кругов населения или они ею заинтересованы,
- тема может оказаться спорной,
- для осуществления политических подходов, планов, программ, правовых актов требуется сотрудничество с заинтересованным кругом лиц либо
- есть стремление к широкому пониманию, приемлемости и результату высокого качества.

Стандарты участия общественности были разделены на три участка:

1. Стандарты подготовки процесса участия;
2. Стандарты проведения процесса участия;
3. Стандарты мониторинга и оценки процесса участия.

Стандарты участия общественности построены в качестве вопросника. На задаваемые вопросы должны быть даны ответы для каждого процесса участия. Если возможно получить ответы на все вопросы по существу и одобрить их, можно говорить о высоком качестве участия общественности.

В исключительных случаях некоторые вопросы могут оказаться неважными..  
Возможное отклонение от Стандартов участия общественности должно быть предствленно понятным образом.

Чтобы содействовать внедрению Стандартов участия общественности, существует практическое руководство.\* Это практическое руководство содержит указания по применению участия с помощью электронных средств для вовлечения общественности через электронные средства коммуникации, напр., через Интернет или мобильную телефонию (см. [www.bka.gv.at/site/6363/default.aspx](http://www.bka.gv.at/site/6363/default.aspx) and [www.partizipation.at/стандарты\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/стандарты_oeb.html)).

С учетом роста опыта управления и после проведения пилотных процессов будет проводиться совершенствование Стандартов участия общественности спустя 1-2 года на основании оценки и в смысле обучающейся администрации<sup>1</sup>.

\* Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundeskanzleramt (Hrsg.), Arbter, Kerstin (2008): Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, version: November 2008, Wien, [www.partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/standards_oeb.html)

<sup>1</sup> Это означает, что администрация как обучающаяся организация постоянно проверяет свои развтия и подходы, проводит обмен знанием и опытом и в случае необходимости уточняет процессы

### 3.1 Стандарты подготовки процесса участия

П ... для стадии подготовки

- П 1 Ясно ли Вам, чего Вы хотите **достичь**, используя участие общественности (четкие **цели**)?
- П 2 Знакомы ли Вы с **рамковыми условиями** процесса участия общественности? Ясно ли вам, какие из уже принятых решений, технических требований или законоположений должны быть учтены как **неизменяемые положения** в процессе участия, и для каких тем существует свобода действий? Ясно ли определены **вопросы и задания** (о каких темах идёт речь, какими темами не будут заниматься)?
- П 3 Ясно ли, какие **возможности влияния** Вы предоставляете общественности, и в какой мере результаты процесса участия являются обязательными? Изобразили ли Вы возможности влияния реалистически, чтобы избежать преувеличенных ожиданий общественности? Ясно ли Вы указали на то, кто принимает окончательное решение по теме, и какую роль будет играть в этом результат процесса участия?
- П 4 Были ли ясно определены **целевые группы** Вашего процесса участия? Был ли весь диапазон интересов учтён в сбалансированном виде? Решили ли Вы, к какой именно общественности Вы хотели бы обратиться и, основываясь на этом, планируете ли Вы вовлечь организованную общественность, широкие круги публики, либо обе эти категории (см. также пункт 4.2, стр. 17 «Кто является общественностью?»)? Приняли ли Вы во внимание основные аспекты по отбору участников (напр., гендерных, инвалидов)?
- П 5 Определелись ли Вы, насколько **интенсивно** можете вовлечь общественность (Уровень 1: Информирование, Уровень 2: Консультирование, Уровень 3: Сотрудничество)?
- П 6 Выбрали ли Вы для своей цели а также для общественности подходящие и понятные **методы** Вашего процесса участия (напр., Интернет-интервью, консультирование, круглые столы, конференции по достижению согласия<sup>1</sup>, и т.д.)? Позаботились ли Вы при выборе Вашего метода о том, чтобы по возможности вовлечь **всех** людей, которых это касается и которые заинтересованы, например путем продуманной комбинации методов?
- П 7 Использовали ли Вы, особенно в случае кооперативного участия общественности, профессионального **посредника**, который отвечает за организацию и ведение процесса участия? Выяснили ли Вы, как распределены **задач и функций**?

<sup>1</sup> Для более детальной информации см. :

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundeskanzleramt (Hrsg.), Arbter, Kerstin (2009): Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Version: März 2009, Wien ([www.partizipation.at/стандарты\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/стандарты_oeb.html))
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R. (2007): The Public Participation Manual – Shaping the Future Together;
- [www.partizipation.at/methods.html](http://www.partizipation.at/methods.html); <http://www.partizipation.at/casehistories.html>

- П 8 Было ли определено, **когда** Вы будете вовлекать общественность? Вовлекайте общественность **как можно раньше**, в то время, когда ещё открыты все возможности.
- П 9 Подготовили ли Вы **план работ** и **график** процесса участия общественности? Учили ли Вы при этом отражение и документацию Вашего опыта (см. также 3.3, стр.16)? Предусмотрели ли Вы резерв для непредвиденного в своем графике? Учили ли вы возможные сроки процесса и то время, когда должны быть приняты решения?
- П 10 Предоставили ли Вы хорошо сбалансированную **информацию** о сути процесса для участников? Была ли представлена наиболее важная для них информация в виде короткого резюме?
- П 11 Подготовили ли Вы **концепцию процесса участия**, которая содержит информацию о выше указанных пунктах и которой прилагается приглашение общественности к участию?
- П 12 **Согласовали** ли Вы концепцию процесса участия с политически ответственными? Обеспечили ли Вы поддержку Вашего процесса участия общественности со стороны **политически** ответственных?
- П 13 Договорились ли вы с политически ответственными и принимающими решения лицами о том, что они **учтут результаты** процесса участия при принятии решений? Учесть – это значит, отнестись с уважением к результатам и как можно больше включить их в решение. Если это не всегда возможно, следует ясно обосновать другие отклоняющиеся решения.

## 3.2 Стандарты проведения процесса участия

Информационные, консультативные и кооперативные формы участия общественности (см. Определения, гл. 4.3) могут предусматриваться в процессе участия как отдельно так и в комбинации друг с другом.

Если Вы в Вашем процессе участия комбинируете информацию и консультацию или информацию, консультацию и кооперацию, что на практике часто случается, то применяйте при этом соответствующие стандарты (см. и главу 3.2, руководство по стандартам участия общественности).

Подготовка



Проведение

Информативное участие общественности (ИНФОРМАЦИЯ)	Консультационное участие общественности (КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ)	Кооперативное участие общественности (ПРАВО УЧАСТИЯ)
---	--	--



Мониторинг

### 3.2.1 Стандарты информационного участия общественности (ИНФОРМАЦИЯ)

И ... для информационного участия общественности

- |  |
|--|
| <p>И 1 Предоставили ли Вы <b>сбалансированную</b> информацию? Представили ли различные аспекты темы?</p> <p>И 2 <b>Информировали ли Вы активно и по собственной инициативе</b> заинтересованную организованную общественность, напр., через электронную или обычную почту?</p> <p>И 3 Подготовили ли Вы информацию с учётом <b>специфики целевых групп</b>? Представили ли Вы сложные обстоятельства и проблемы как можно яснее ( по возможности просто и исчерпывающе в мере необходимости ?</p> <p>И 4 Адаптировали ли Вы <b>средства коммуникации</b> к своим целевым группам, в том числе - в отношении языка? Использовали ли Вы минимум два различных средства информации для контактов с широкой публикой, одно из которых в любом случае Интернет?<sup>2</sup> Обновляете ли список адресатов?</p> |
|--|

<sup>2</sup> Хорошо продуманная комбинация СМИ увеличивает вероятность того, что Вы действительно достигнете своих целевых групп.

- И 5 Обеспечили ли Вы, что существует **безпрепятственный доступ** к информации?  
И 6 Указали ли Вы дополнительные **источники информации** по теме, например, исследования, Интернет-ссылки, доклады СМИ, мероприятия или экспертов по теме? Охватываете ли Вы как можно полнее диапазон мнений экспертов?  
И 7 **Обосновали** ли Вы достаточно понятно принятые **решения**?

### 3.2.2 Стандарты консультативного участия общественности (КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ)

К ... для консультативного участия общественности

#### Объявление процесса консультирования

- К 1 Подумали ли Вы о своевременном **объявлении** процесса консультирования Вашим выбранным целевым группам для того, чтобы обеспечить необходимую подготовку?  
К 2 **Контактировали ли Вы активно** и по собственной инициативе заинтересованную организованную общественность, напр., по электронной или обычной почте?

#### Составление консультационных материалов для участников

- К 3 Приложили ли Вы предварительно к консультационным материалам **короткое, понятное в общих чертах**, резюме темы и процесса участия, что позволит общественности определиться, будет ли она участвовать в процессе или нет?  
К 4 Привели ли Вы **предмет и цели** процесса консультирования?  
К 5 Представили ли Вы уже принятые решения (**неизменяемые факты**) и **темы** консультации в доступной форме и тем определили пространство для маневра?  
К 6 Объяснили ли Вы **исходную информацию** и **причину** консультирования? Объяснили ли Вы необходимость развития политики, планов, программ и правовых актов? Предоставили ли Вы **исходную информацию** по Вашей теме?  
К 7 Объяснили ли Вы, какие последствия могут иметь политика, планы, программы и правовые акты и что произошло бы, если бы они не были подготовлены?  
К 8 Составили ли Вы **список проконсультированных** лиц, ведомств и организаций? Обосновали ли Вы Ваш выбор? Попросили ли Вы о предложениях, кого еще можно проконсультировать по теме?  
К 9 Если это для темы целесообразно задали ли Вы участникам **конкретные вопросы** по проекту или по теме, на которые Вы в любом случае хотели бы получить ответ?  
К 10 Определили ли Вы **данные**, которые консультируемые должны указать в любом случае (напр., ФИО, организация и т. д.)? Указали ли Вы на то, что необходимо представить чётко обоснованные комментарии и, если

- возможно, предложить конкретные альтернативы?
- К 11 Указали ли Вы на то, что комментарии должны быть представлены **по почте, по электронной почте, через страницу в Интернете, по факсу, по телефону** или же **лично**?<sup>3</sup>
- К 12 Назвали ли Вы как минимум один **контактное лицо**, которое знакомо по специальности с проектом или темой?
- К 13 Указали ли Вы **лицо или организацию, которым должны быть доставлены комментарии**?
- К 14 Установили ли Вы четкие **и в зависимости от темы достаточные сроки** для передачи комментариев? Срок для подачи комментариев должен всегда соответствовать содержанию и типу участия общественности. По опыту срок от 6 до 12 недель является достаточным<sup>4</sup>. Продлили ли Вы срок для подачи комментариев на 2 недели, если он попадает на период больших каникул? Если вы должны сократить срок подачи, понятно ли вы это обосновали?

- К 15 Пояснили ли Вы, как должен **продолжаться** процесс после раунда консультаций и **где** Вы обеспечите **публичный доступ** к полученным комментариям и отчёту о консультационном процессе (см. также К 24)?

#### **Приглашение сделать комментарии**

- К 16 **Пригласили** ли Вы все целевые группы на равных условиях к предоставлению комментариев?
- К 17 **Активно ли Вы контактировали по собственной инициативе** заинтересованную организованную общественность по данному поводу?

#### **Обслуживание в период раунда консультаций**

- К 18 Была ли **легкодоступно** указанное контактное лицо в период для подачи комментариев?
- К 19 Было ли контактное лицо достаточно **проинформировано** о теме? Был ли оно привлечено к процессу участия и имеет ли оно все соответствующие документы по теме?

#### **Подтверждение получения каждого комментария**

- К 20 Подтвердили ли Вы получение каждого из комментариев **в течение одной недели**?<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Предпочитаются письменные комментарии, поскольку мнения, высказанные лично или по телефону вызывают повышенный объём административных работ и должны быть зафиксированы в точном и однозначном письменном виде.

<sup>5</sup> В определённых случаях приемлемы 4 недели

<sup>5</sup> Будет ли достигнут этот стандарт, зависит от количества полученных комментариев и от того, будут ли они доставлены по электронной почте, через Интернет страницу, по почте, через факс, по телефону или лично.

### **Опубликование полученных комментариев**

К 21 **Обеспечили** ли Вы доступ к полученным комментариям сразу же после окончания периода консультаций при условии, что они не являются конфиденциальными.

### **Просмотр и принятие во внимание комментариев<sup>6</sup>**

К 22 **Просмотрели** ли Вы все комментарии полностью и документировали ли это?

К 23 **Приняли ли Вы во внимание** ключевые положения комментариев? «Принять во внимание» означает, что Вы **рассматриваете** различные аргументы, приведенные в комментариях с точки зрения специалиста, при необходимости, **обсуждаете** их с участниками, понято их **оцениваете**, и затем учитываете их при обсуждении разработки проекта Вашей политики, Ваших планов, Вашей программы или Ваших правовых актов.

### **Информация о решении**

К 24 Подготовили ли Вы **отчёт о** документации процесса консультаций? Обобщили ли Вы в этом отчете полученные комментарии и отметили ли Вы, где можно с ними ознакомиться? Описали ли Вы, хотя бы вкратце, и ясно ли объяснили, почему одни аргументы были приняты во внимание, а другие нет. Согласовали ли Вы этот отчет и дальнейшие шаги (напр., опубликование) с лицом, ответственным за принятие политических решений?

К 25 **Опубликовали** ли Вы отчет о процессе консультаций как можно быстрее после принятия решения?

---

<sup>6</sup> Насколько тщательно вы с полученными комментариями обращаетесь, зависит от типа процесса участия, типа и количества комментариев и Ваших ресурсов.

---

### 3.2.3 Стандарты при совместном участии общественности (право участия в совместном решении)

Процессы совместного участия общественности могут быть спланированы различным образом. Часто пользующимся методом являются, например, конференции по согласованию, встречи за круглым столом или планировочные ячейки (см. также «Руководство по участию общественности»<sup>7</sup>, [www.partizipation.at/methoden.html](http://www.partizipation.at/methoden.html)). Каждый из этих методов предусматривает специфические процедуры и структуры, которые касаются участия. Поэтому стандарты качества очень индивидуальны. Некоторые стандарты, однако, распространяются на все виды кооперативного участия общественности.

К ... для кооперативного участия общественности

- |   |
|---|
| <p>К 1 <b>Связали</b> ли Вы выбранный <b>метод</b>, т.е. процедуру и структуру участия общественности с потребностями Вашего специального задания, целевыми группами, бюджетом и временными рамками?</p> <p>К 2 Определили ли Вы, <b>сколько времени</b> потребует участие в случае более интенсивного процесса участия? Сообщили ли Вы участникам предполагаемую затрату времени, приглашая их участвовать в процессе?</p> <p>К 3 Запланировали ли Вы и <b>обеспечили</b> ли необходимые внутренние <b>ресурсы</b> (персонал: время и квалификацию, материалы, и т.д.)?</p> <p>К 4 <b>Оценили</b> ли Вы в соответствующей мере бесплатные рабочие часы и внесённое ноу-хау участников?</p> <p>К 5 Договорились ли Вы в рабочей группе о <b>способе принятия решений</b> (напр., решения большинства или решения путём достижения взаимного согласия и т.д.)? Предусмотрено ли, что расхождения мнений документируются и обосновываются в письменном виде?</p> <p>К 6 Обеспечили ли Вы, что посредник <b>одинаково</b> относится ко всем сторонам?</p> <p>К 7 Заключили ли Вы <b>соглашения по процессу</b> с членами рабочей группы, например, по взаимному уважению друг друга, по разделению обязанностей, по конфиденциальности и представительству рабочей группы перед третьей стороной, по документированию результатов во время процесса, по конечному отчету и сообщению о результатах тем, кто принимает решения?</p> <p>К 8 Определили ли Вы, каким образом широкие круги общественности будут <b>информированы</b> о процессе участия, его результате и окончательном решении?</p> <p>К 9 Документировали ли Вы, каким образом участие общественности <b>повлияло на окончательное решение</b>, план, программу или правовой акт, и дали ли Вы обоснование тому, что не все результаты процесса были приняты во внимание?</p> |
|---|

<sup>7</sup> Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R. (2005): Руководство по участию общественности – Представляя будущее вместе ([www.partizipation.at](http://www.partizipation.at))

### **3.3 Стандарты мониторинга и оценки процесса участия**

М ... для мониторинга

- М 1 Документировали ли Вы, какие меры политики, плана, программы или правового акта были уже осуществлены, а какие все еще не завершены (**мониторинг внедрения**)?
- М 2 **Документировали** ли Вы Ваш **опыт** по процессу участия общественности так, что Вы сможете принять его во внимание или использовать в дальнейших процедурах (в случае крупных процессов может быть также проведена оценка независимой организацией)? Подумали ли Вы о том, кому Вы сможете представить Вашу документацию и кто мог бы получить от этого пользу?
- М 3 Проверили ли Вы, **достигнуты ли цели** процесса участия общественности?
- М 4 **Вовлекли** ли Вы общественность в процесс мониторинга и оценки, например, через участие в группе мониторинга?

## 4 Определения терминов

### 4.1 Что такое участие общественности?

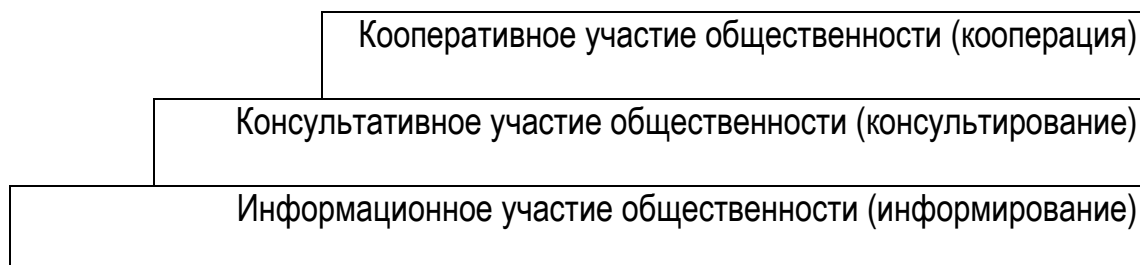
**Участие общественности** означает возможность для всех лиц, которых это касается и/или которые заинтересованы отстаивать свои интересы или требования при разработке планов, программ, политики или правовых актов.

### 4.2 Кто такая общественность?

**Общественность** - это открытый и неограниченный круг людей, все члены и организационные формы общества.

Термин **общественность** включает **в себя** индивидуальных лиц а так же группы людей. Группы лиц могут формироваться в зависимости от конкретного повода (гражданские инициативы, например, формируются в большинстве случаев в связи с конкретным проектом, но имеют очень свободную внутреннюю организационную структуру) или в связи со специфической долгосрочной задачей и ясной структурой (= **организованная общественность**). Примерами организованной общественности являются представительства интересов, такие как палаты, Федеральное представительство молодежи или Совет старшего поколения, чьи задания определены законом. Организации гражданского общества также являются частью организованной общественности, но они создаются на добровольной основе, на длительное время, независимо от проектов; как например организации по защите прав человека, экологические (НПО), а также инициативные группы и религиозные сообщества, объединение промышленности, или профсоюз. В противоположность к организованной общественности означает термин **«широкая общественность»** тех людей, которые не входят в более или менее серьезно организованные группы, а отстаивают свои индивидуальные интересы.

### 4.3 Уровни интенсивности участия общественности



#### 4.3.1 Информационное участие общественности (информирование):

Участники получают информацию о планирующемся решении. Однако они не имеют возможности на него повлиять. Коммуникации преимущественно односторонние, обычно от тех, кто планирует принятие решений, к общественности.

#### **4.3.2 Консультативное участие общественности (консультирование):**

Участники могут дать свои комментарии по заданному вопросу или представленному проекту. Таким образом они могут повлиять на решение, даже если степень влияния существенно различна. Коммуникации в обоих направлениях – от органа, который планирует или принимает решения к общественности и обратно, а также, при определенных обстоятельствах, опять к общественности, например, если получен ответ о полученных комментариях. Сделать комментарии может быть предложено на очень ранней стадии процесса участия, например, через интервью. Продолжающиеся, например ежеквартальные, диалоги с выбранными целевыми группами для обмена информацией также требуют консультативного участия общественности.

#### **4.3.3 Совместное участие общественности (кооперация):**

Участники могут сообщить о решении, например, во время встреч за круглым столом, во время процедур переговоров или процесса участия всех заинтересованных сторон. Степень влияния высока и может включать совместное принятие решений с политическими органами по принятию решений. Органы планирования или принятия решений и общественность интенсивно общаются друг с другом.

### ***4.4 Где применять Стандарты участия общественности***

Стандарты участия общественности применяют там, где разрабатываются политики, планы, программы и основные правовые инструменты.

#### **4.4.1 Уровень политики**

Уровень политики является наиболее абстрактным уровнем в иерархии планирования и принятия решений. Английский термин «**политика**», описанный в соответствующих международных документах, объединяет стратегии, видения и стратегические концепции, такие как Климатическая Стратегия Австрии, Национальный план действий в сфере занятости, Экономическое руководство для Австрии или Австрийские стратегии по позиционированию страны на уровне ЕС или международном уровне. Политики частично разработаны как результат рекомендаций на уровне ЕС странам-членам по подготовке национальных планов действий по отдельным вопросам.

Процесс разработки политик не является предметом для каких-либо формальных требований и поэтому имеет широкие вариации. Политики могут быть одобрены ответственным министром или Советом министров. Парламент обычно не вовлекается. Разница между направленностью политик с одной стороны и планов и программ с другой, тем не менее, затруднена и не всегда однозначна. Поскольку

политики обычно сформулированы в более абстрактной манере, чем планы и программы, в их формировании обычно принимает участие общественность.

#### **4.4.2 Уровень планов и программ**

Планы и программы имеют стратегический характер и обычно состоят из единого пакета мер. Планы и программы могут предусматривать в большей степени меры по созданию, чем организационные. Например, транспортная программа может включать меры по расширению железнодорожной или дорожной сети, а также по снижению загрязнений от транспортного движения, либо по изменению маршрутов движения публичного транспорта. К примеру, исследовательские программы по продвижению оказывают влияние на научный подход в специфических вопросах и развитие науки в целом.

Стратегические планы менее конкретны, чем проекты создания. Не всегда можно точно определить категории озабоченных. Чем абстрактнее содержание планов и программ, тем более вероятно, что формы участия организованной общественности – обеспокоенных групп с различными интересами окажутся успешны.

Существуют стратегические планы, в разработке которых участвует как широкая общественность, так и организованная. Подготовка отдельных планов и программ обязательна, например, как составная часть планов управления отходами или зональных. В подготовке планов и программ существуют различные правовые требования к участию общественности. Процесс завершается принятием формы постановления.

#### **4.4.3 Уровень основных правовых инструментов**

Законы и постановления – общеприменимые правовые инструменты. Они юридически связаны. Дополнительно к действующему пересмотру правил Конституционной Службой Федеральной Канцелярии, Стандарты участия общественности могут также применяться при разработке общепринятых правовых инструментов.

## 5 Выгоды от участия общественности

**Высококачественное участие общественности** требует заинтересованности, затрат времени, ресурсов, энергии, но оно также дает различные выгоды и как результат - инвестиции могут принести множественные дивиденды:

- Участие общественности **вовлечет** тех, кто пострадал, в поиск результатов.
  - Участие общественности поможет усилить **климат доверия** между политиками, администрацией; теми, кто озабочен, и участниками.
  - Участие общественности усилит **интерес народа к политическому участию и реальную демократию**.
  - Участие общественности **активизирует**; делает участников заинтересованнее; а развитие процессов и проектов участия - **более динамичным**.
  - Участие общественности поддерживает сообщество и **взаимное уважение** между политиками, администрацией и участниками, и между самими участниками.
  - Предлагаемые **услуги** в большой степени **взаимно признаны**.
  - Процессы участия являются совместно **обучающими процессами** и таким образом - **усиливающими заинтересованность**.
  - Участие общественности делает видимыми **ценности** и отношение участников, а также их **интересы и потребности**.
  - Участие общественности усиливает **охват** различных точек зрения и проблем, нуждающихся в решении. **Поступление информации улучшено**. Работа администрации **ориентирована на граждан, получении решений; основана на нуждах**.
  - Кооперация между публичной администрацией и группами, озабоченными различными интересами, **снижает давление от ожиданий и лоббирования** групп с индивидуальными интересами.
  - Участие общественности ведет к **инновационным решениям**, поскольку все участники предлагают свои знания, практический опыт и творческий потенциал.
-

- Участие общественности способствует **разработке** приемлемой **стратегии**. Оно усиливает **долгосрочные** решения и таким образом обеспечивает гарантию планирования.
- Участие общественности помогает созданию таких **процессов принятия решений**, которые обеспечивают **прозрачность и прослеживаемость**.
- В процессах участия общественности **сферы компетенции** участвующих групп ясно определены и осознанны.
- Участие общественности позволяет вовлечь общественность в процесс **принятия решений**.
- Таким образом, результаты могут быть **приняты и поддержаны** на широкой основе. Благодаря интенсивной кооперации, участники могут лучше **идентифицировать** себя с результатом.
- Интенсивный обмен между участниками позволяет интегрировать различные точки зрения, что продвигает поддержку результатов. Таким образом, участие общественности также способствует **гарантии качества** и облегченному внедрению. Это означает, что участие общественности может иметь эффект сбережения времени и средств.

«Стандарты участия общественности» были разработаны межминистерской рабочей группой с участием юридически определенного представительства интересов, НПО и внешних экспертов как часть проекта, утвержденного Федеральной Канцелярией Австрии и Федеральным Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами Австрии. 2 июля 2008 г. они были одобрены Советом Министров Австрии.

В рабочей группе участвовали следующие органы и агентства Австрии:

Федеральная Канцелярия; Федеральное Министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами; Федеральное Министерство транспорта, инноваций и технологий; Федеральное Министерство здравоохранения, семьи и молодежи; Федеральное Министерство науки и исследований; Федеральное Министерство образования, искусства и культуры; Федеральное Министерство социальных вопросов и защиты потребителей; Федеральное Министерство обороны; Федеральное Министерство внутренних дел; Федеральное Министерство по европейским и международным делам; Федеральное Министерство финансов; Федеральное Министерство экономики и вопросов труда; Палата труда; Экономическая палата; Öкоbюго; Каритас; Совет ветеранов Австрии; Парламентская администрация – подразделение информации и публикаций в составе

Парламентской научной службы; Венский Университет экономики и бизнес администрации; Институт по австрийскому и международному публичному праву; Бюро Arbter.

41 организация комментировала проект Стандартов участия общественности. Кроме вышеупомянутых организаций, среди них:

ADA (Austrian Development Agency) – Агентство по развитию Австрии; AGEZ – Рабочая группа по развитию кооперации; Региональный исполнительный орган Зальцбурга; Региональный исполнительный орган Стирии, Региональный исполнительный орган Тироля; Рабочая группа е-участие/е-демократия под руководством Федеральной Канцелярии, Федеральное министерство по правовым вопросам, Федерация промышленности Австрии, Joanneum RESEARCH, Региональное развитие Стирии, Управление городской администрации Вены, Красный Крест, члены стратегической группы «Partizipation», Мир НПО, Федеральное Агентство по окружающей среде, Verein Lokale Agenda 21 в Вене.

Внешняя поддержка проекта и техническая помощь:

Керстин Арбтер (Бюро Арбтер – Проектное бюро ландшафтного планирования, [www.arbter.at](http://www.arbter.at)).

Мы хотели бы искренне поблагодарить всех участников за их вклад и преданную работу на благо надлежащего управления в Австрии!

Элизабет Диринг – Федеральная Канцелярия Австрии: [Elisabeth.Dearing@bka.gv.at](mailto:Elisabeth.Dearing@bka.gv.at) и  
Рита Траттниг – Федеральное Министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами Австрии: [Rita.Trattnigg@lebensministerium.at](mailto:Rita.Trattnigg@lebensministerium.at),  
(Руководители проекта и персоны для контакта)