

**Губницын А.В.**

## ОТ КОНСУЛЬТАЦИЙ К ДИАЛОГУ: ОПЫТ КАНАДЫ ПО УЧАСТИЮ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ\*

### Аннотация

*Статья посвящена участию граждан в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления. В работе рассматриваются цели участия граждан в государственном управлении, модели, формы и проблемы организации этого участия, анализируется канадский опыт участия граждан в государственном управлении. В фокусе внимания автора – возможность перехода России от информирования населения и общественных консультаций к активному участию граждан в государственном управлении и диалогу между властью и населением.*

**Ключевые слова:** участие граждан в государственном управлении; цели участия граждан в государственном управлении; модели участия граждан в государственном управлении; формы участия граждан в государственном управлении; проблемы организации участия граждан в государственном управлении; информирование населения о деятельности органов власти; консультации органов власти и населения; общественный диалог; открытость и прозрачность органов власти.

### Зачем необходимо участие граждан?

Говоря об участии граждан в управлении государственными делами и осуществлении местного самоуправления, мы прежде всего должны четко понимать, зачем необходимо это участие. Сегодня в России действует значительное число институтов, формально позаимствованных из практики де-

---

\* Работа выполнена при поддержке программы постдокторских исследований Министерства иностранных дел и международной торговли Канады.

мократических стран, но не наполненных соответствующим содержанием. Многопартийная система, сконструированная и контролируемая исполнительной властью, выборы, в процессе которых у оппозиции нет возможности донести свои взгляды до населения, общественная палата, имеющая более тесные связи с государственными органами, нежели с гражданским обществом. Эти и другие демократические атрибуты пересажены на российскую почву без особой заботы о смысле их существования, кажется, для того, чтобы соблюсти некие «правила демократии». Вот почему, рассматривая участие граждан в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления, мы прежде всего должны понять, каковы цели этого участия, необходимо ли оно нам на самом деле.

Если попытаться дать простой ответ на этот вопрос, то он будет выглядеть так: деятельность органов власти осуществляется на деньги граждан и напрямую касается их прав, свобод и интересов, а следовательно, население должно принимать участие в этой деятельности и контролировать ее.

Участие граждан является необходимым условием открытости<sup>1</sup> и прозрачности<sup>2</sup> государственной власти. Как отмечает А.Чуклинов, прозрачность делает систему госуправления «хорошо просматриваемой» [Чуклинов 2006: 46]. Это очень актуально для России, система исполнительной власти которой, в оценке Концепции административной реформы, является «весьма закрытой для граждан и бизнеса» [Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005].

Важно понимать, что открытость и прозрачность власти – не дань демократической моде и не стремление подражать западным образцам, а насущная необходимость, напрямую влияющая на развитие государства. По данным Министерства экономического развития РФ, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелирует с увеличением среднегодового ВВП на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1% и сокращением инфляции на 0,46% [Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005].

Участие граждан в государственном управлении имеет своим прямым следствием увеличение информированности населения. Это приводит к тому, что граждане становятся более осведомленными о политических лидерах и государственных служащих, а это в итоге влияет на результаты выборов. Кроме того, общественное участие является барьером на пути коррупции и необоснованных расходов бюджетных средств.

Наконец, как отмечается в документах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), участие граждан в делах государства предоставляет правительству более прочную основу для принятия политических решений и в то же время обеспечивает более эффективное выполнение этих решений [Gramberger 2001: 20].

## Модели участия граждан в государственном управлении

В самом общем виде следует выделить три основные модели участия граждан в госуправлении [см. там же]:

1. **Информирование.** Правительство предоставляет населению сведения о своей деятельности. Информирование может проходить как по инициа-

тиве органов власти (распространение отчетов о работе, информационные сюжеты в СМИ и т.п.), так и населения (запросы граждан в органы власти о предоставлении интересующей их информации).

2. **Консультации.** Правительство организует различные формы взаимодействия с населением (референдумы, всенародные обсуждения, публичные слушания, «круглые столы» и т.п.) с целью выявить мнение граждан по определенному кругу вопросов.
3. **Активное участие (диалог).** Граждане участвуют в процессе разработки политического курса, предлагают собственные варианты решений проблем, стоящих на повестке дня (открытые рабочие группы, экспертные комиссии, гражданское жюри и т.п.).

В настоящее время большинство развитых и развивающихся демократических стран в полной мере освоили лишь первую модель – информирование. Более чем в семидесяти государствах действует закон о доступе граждан к информации о деятельности органов власти. Большинство из этих документов имеют сходное содержание, так как в той или иной мере ориентируются на закон США «О свободе информации» (Freedom of Information Act), принятый в 1966 г. Данный закон устанавливает право граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов, конкретный срок для подготовки ответа на запрос гражданина, ограничения на доступ к отдельным видам информации, а также процедуры независимого контроля за предоставлением информации и отчетность органов власти о работе с запросами граждан.

Кроме того, в настоящее время расширяется использование форм консультаций власти с населением. В различных странах эти формы получили разную степень развития. Что касается активного участия граждан в государственных делах – сегодня это лишь экспериментальные проекты отдельных стран.

## Формы участия граждан в государственном управлении РФ

Законодательство РФ предусматривает следующие формы непосредственного участия граждан в государственном управлении<sup>3</sup>.

*В рамках модели информирования:*

**Обращение граждан в органы власти.** Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» создал четкую систему документооборота, связанного с обращениями населения, но мало изменил содержательную сторону общения граждан с властью. Сегодня гражданин может рассчитывать на получение ответа в течение 30 дней со дня регистрации его обращения в органе власти. Проблема в том, каково содержание этих ответов. В основном это по-прежнему отписки и отсылки. В отчетах министерств и ведомств о работе с обращениями граждан фиксируется количество поступивших обращений, их тематика, а также число направленных ответов. Но удовлетворили ли эти ответы граждан – вот ключевой вопрос; информации на этот счет не дает ни один орган власти, подобной статистики не ведется.

**Доступ граждан к информации о деятельности органов власти.** Основным способом реализации права на доступ населения к информации о государственных органах является запрос информации, поскольку он предполагает, во-первых, инициативу гражданина в получении информации, во-вторых, получение сведений, в которых заинтересован сам гражданин, а не властные структуры. Попытки принять закон, регламентирующий доступ граждан к информации о деятельности органов власти, предпринимались в России в течение последних десяти лет. В феврале 2009 г. закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» наконец был принят (Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009). Данный закон, вступающий в силу с января 2010 г., содержит ряд прогрессивных положений. Так, ст. 13 устанавливает перечень информации, которую органы власти обязаны публиковать в сети Интернет. Статьи 18 и 19 определяют порядок запроса гражданином информации, а также порядок предоставления этой информации органами власти. Однако закон содержит и ряд упущений. Так, в соответствии со ст. 24 «контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления». Другими словами, в деле предоставления информации орган власти сам себя контролирует. В то же время общепринятой практикой демократических стран является контроль за соблюдением информационного законодательства со стороны независимой от исполнительной власти структуры (омбудсмена по вопросам информации). Кроме того, ФЗ «Об обеспечении доступа к информации...» не устанавливает четкой ответственности органов власти и должностных лиц за несоблюдение положений данного закона.

**Публичные мероприятия, инициированные гражданами.** Население может информировать органы власти о своей позиции с помощью участия в митингах, пикетированиях, забастовках и прочих публичных мероприятиях, направленных на поддержку либо порицание тех или иных действий власти.

*В рамках модели консультаций:*

**Публичные обсуждения, слушания, «круглые столы».** Инициаторами проведения подобных обсуждений выступают, как правило, органы власти и общественные палаты (Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ), однако их целевой аудиторией являются в основном представители некоммерческих организаций, а не отдельные жители. Граждане, не входящие в состав общественных организаций и политических партий, как правило, могут принять участие в публичных обсуждениях местного уровня, что зафиксировано в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Анализ практики использования различных форм участия граждан в государственном управлении РФ позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время Россия находится на этапе освоения первой модели участия граждан в управлении – информирования. Нам еще не удалось в полной мере наладить систему работы госорганов с обращениями граждан, доступ граждан к информации о деятельности органов власти по-прежнему в значительной мере зависит от воли руководства этих органов.

Модель консультаций используется в основном на местном (муниципальном) уровне; он ближе всего к населению, здесь решаются вопросы, непосредственно связанные с жизнеобеспечением граждан, затрагивающие повседневные интересы жителей конкретного муниципального образования.

Модель активного участия населения в государственном управлении в настоящее время органами власти РФ не используется. Вместе с тем отдельные некоммерческие организации ведут работу по развитию подобных форм, с этим опытом можно ознакомиться, например, на сайте Новосибирской школы гражданского общества, а также петербургского Центра экологических экспертиз «Эком».

## Проблемы организации участия граждан в государственном управлении РФ

Следует выделить основные проблемы, связанные с участием граждан в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления.

**Формальность организации участия граждан в государственном управлении.** Наглядным примером такого формального подхода является проведение публичных слушаний. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» проект бюджета каждого муниципального образования должен быть вынесен на публичные слушания. В реальности эта процедура обычно выглядит следующим образом. Органы местного самоуправления публикуют проект бюджета в СМИ, затем объявляют о времени и месте проведения публичных слушаний. Как правило, немногие жители знакомятся с проектом местного бюджета, поскольку это довольно сложный документ для неподготовленного восприятия. В результате на слушания приходят единицы – обычно это протестный электорат либо общественно активные граждане, принципиально участвующие во всех публичных мероприятиях. Предвидя подобную ситуацию, местная власть старается привлечь к участию в мероприятии лояльно настроенных к ней представителей общественных организаций. Очевидно, что подобные формальные публичные слушания не достигают ни одной из ставившихся изначально целей, а именно:

- информировать население о параметрах бюджета и задачах, которые органы местного самоуправления намерены решить с его помощью;
- привлечь граждан к определению приоритетов финансирования, подаче предложений;
- предоставить гражданам возможность оказывать влияние на власть для принятия либо отклонения поправок к бюджету, исходя из интересов населения.

**Низкий уровень общественной активности населения.** Граждане не видят, каким образом участие в государственном управлении может быть интересно и полезно для частного человека, они замыкают круг своих интересов решением повседневных проблем. Сегодня в России отсутствует мотивация участия населения в управлении, нет связи между этим участием и решением насущных вопросов жизнеобеспечения (ремонт до-

рог, замена систем водоснабжения, повышение качества медицинского обслуживания и т.д.).

**Отсутствие выработанного общественного мнения, учитывающего интересы различных групп населения.** Общество – не монолитная структура, оно состоит из отдельных групп. Это справедливо как применительно к государству в целом, так и к отдельному муниципальному образованию, где, например, наряду с малым бизнесом существуют рабочие, медицинские работники, военнослужащие, пенсионеры и другие социальные группы. У каждой группы в решении вопросов местного значения есть свои интересы. Эти интересы различаются при определении приоритетов бюджета, при установлении местных налогов, регулировании тарифов на коммунальные услуги и т.д. Желая узнать общественное мнение и используя для этого лишь консультативные формы участия граждан, органы власти могут прийти только к наиболее очевидным выводам, например о том, что матери-одиночки ожидают снижения платы за детский сад, бизнесмены считают необходимым уменьшить ставки на аренду муниципальных площадей, а пенсионеры выступают за введение муниципальных надбавок к пенсии.

Сегодня у населения большинства муниципальных образований нет общего мнения относительно приоритетов развития, перечня наиболее острых проблем. А в условиях отсутствия общих интересов граждан эффективно управлять муниципальным образованием весьма проблематично. Все существующие проблемы не могут быть приоритетными одновременно, поэтому органы власти самостоятельно решают, что важнее: проблемы пенсионеров, матерей-одиночек или малого бизнеса. Но, обращая внимание на одну группу интересов, власть неизбежно вызывает недовольство других групп.

## Опыт Канады по организации участия граждан в госуправлении

Описанные проблемы не уникальны, они существуют и в других странах, применяющих демократические механизмы в государственном управлении. Интересный путь решения данных проблем предложен канадскими исследователями. Участники некоммерческого форума «The Crossing Boundaries National Council» и сотрудники исследовательского центра «Canada 2020» разработали форму общественного диалога [Lenihan и др. 2007], тем самым сделав попытку перейти от консультативной модели к модели активного участия. Общественный диалог базируется на следующих основных положениях:

1. Представление о том, что правительство самостоятельно планирует и проводит политику, а также несет полную ответственность за развитие региона<sup>4</sup>, устарело и нуждается в изменении.
2. Роль правительства в управлении регионом – быть организатором этого процесса, а также партнером всех заинтересованных в развитии региона групп населения.
3. Для эффективного управления регионом необходим диалог. Разные общественные группы должны быть включены в диалог с различными целями и с использованием разных видов диалога.

4. Общественное участие в управлении регионом предполагает активную деятельность неформальных лидеров, желающих и имеющих возможность брать на себя ответственность за решение проблем, стоящих перед регионом.

Проведение общественного диалога включает в себя три основных этапа.

**Позиции.** На этом этапе участники выражают свои мнения по обсуждаемому вопросу. Это отправная точка диалога.

**Обсуждения.** Участники обсуждают высказанные мнения, пытаются найти в них точки соприкосновения, прийти к компромиссу. В результате обсуждения необходимо выработать общую позицию участников и поставить соответствующие ей цели по изменению существующего положения.

**Действия.** Вырабатывается план конкретных действий по достижению поставленных целей. Эти действия предназначены для выполнения отдельными участниками обсуждения либо всеми участниками совместно.

Как видим, модель общественных консультаций соотносится с первым этапом («Позиции»). Общественный диалог предлагает идти дальше простого выражения позиций различных групп: вырабатывать общую позицию и совместно добиваться поставленных целей. Обосновывая необходимость этих дальнейших шагов, авторы отмечают, что человек, пытаясь решить проблемы в семье или на работе, не заканчивает разговор тем, что высказывает свою позицию по данной проблеме, – после выражения своего мнения разумно двигаться к обсуждению. Однако и достижения общего мнения недостаточно, нужно выработать план, как достичь поставленные цели.

Поскольку группы, из которых состоит общество, имеют свои специфические характеристики, диалог с ними нужно строить на основе принципа разделения труда, исходя из особых навыков каждой группы. В зависимости от целей обсуждения и его участников выделяют пять типов диалога:

1. **Диалог жителей, цель которого – выработка общего видения.** Примером такого диалога может стать обсуждение гражданами вопроса, каким они хотят видеть свой город через десять лет. Это представление о будущем исходя из оценки текущего состояния региона, его сильных и слабых сторон, выработка приоритетов развития. Диалог данного типа представляет собой разговор «неспециалистов» – рядовых жителей. Подобный тип диалога применяется не только для обсуждения стратегических вопросов, но и для повседневных согласований с населением деятельности правительства (к примеру, для выяснения, какой парк жители хотели бы видеть в центре города).
2. **Диалог заинтересованных сторон, цель которого – создание плана действий, направленных на конкретный результат.** В данном диалоге участвуют представители организаций, имеющих профессиональный интерес к обсуждаемой проблеме. Все участники – профессионалы, которые четко могут сформулировать, чего они хотят и что готовы сделать для достижения своих интересов. Примером такого диалога может служить обсуждение проблемы развития трудовых ресурсов региона, подготовки специалистов, адекватных требованиям

регионального рынка труда. Участники – представители вузов и колледжей, работодателей, профсоюзов, департамента по труду и занятости региональной администрации. В ходе обсуждения стороны ищут конкретные средства для достижения выработанной общей цели. В сравнении с первым типом стиль данного диалога более профессиональный и аналитичный.

3. **Диалог жителей, цель которого – общественная активность.** Этот вид диалога мотивирует граждан изменить свое поведение или отношение к поднятой проблеме. Примером может служить диалог о здоровом образе жизни. Участники обсуждают, что включает в себя здоровый образ жизни, почему он так важен, кто ответственен за пропаганду здорового образа жизни, какова в этом роль органов власти, групп интересов и рядовых жителей. Итогом подобного диалога может стать решение участников обсуждения использовать свои социальные связи (в семье, на работе, среди друзей) для мотивирования окружающих придерживаться принципов здорового образа жизни.
4. **Диалог лидеров мнений, цель которого – управление обществом.** Участники обсуждения – уважаемые в регионе люди, являющиеся примером для многих жителей. Это могут быть учителя, спортсмены, журналисты, люди искусства и др. Лидеры мнений способны оказывать влияние на взгляды людей, причем даже в тех сферах, в которых они сами не являются профессионалами. Эта их ключевая характеристика может быть использована для донесения важных идей до населения. Примером диалога данного типа может служить обсуждение, посвященное экологии, цель которого – убедить лидеров мнений в необходимости говорить с населением о важности снижения загрязнения окружающей среды. Организаторам важно выбрать правильную тональность диалога. Как правило, лидеры мнений не заинтересованы выступать от имени власти, они не должны ощущать себя ее рупором. Следует делать упор на общественную значимость поднимаемой проблемы. Ответ на вопрос, что конкретно участники диалога могут сделать в русле решения данной проблемы, должен исходить от них самих, а не от организаторов обсуждения. Лидеры мнений в состоянии самостоятельно избрать лучший путь донесения идей до населения, органы власти могут лишь предложить свою помощь в этом вопросе.
5. **Диалог представителей различных общественных групп, цель которого – установление связей между ними в рамках единого местного сообщества.** Данный диалог предполагает сведение вместе представителей всех групп, участвующих в различных типах диалога, описанных выше. Рядовые граждане, объединенные общностью места жительства (жители конкретного поселения, района), общей культурой (носители одного языка, национально-культурные землячества), общим социальным статусом, представители организаций, имеющих профессиональный интерес к обсуждаемой проблеме; лидеры мнений – все они объединены в рамках всестороннего диалога с целью понять взгляды друг друга, установить связи и устранить имеющиеся противоречия.

Важным для понимания формы общественного диалога является выяснение новой **роли власти** в ее отношениях с населением. Авторы выделяют несколько ролей:

- **Правительство как организатор.** Оно запускает процесс участия граждан в государственном управлении, определяет цель диалога, его участников и правила взаимодействия.
- **Правительство как посредник.** Это роль нейтрального руководителя диалога, судьи и учителя. Цель посредника – поощрение активности других участников, разъяснение имеющихся у них вопросов.
- **Правительство как участник.** В данном случае правительство выступает в качестве одной из равноправных сторон обсуждения, в качестве организации, профессионально разбирающейся в сути обсуждаемого вопроса.
- **Правительство как партнер.** Речь идет о сотрудничестве между тремя секторами: властью, бизнесом и общественными организациями – для достижения общих целей, выработанных в ходе диалога.

Важно разделять описанные роли правительства, в частности роль организатора и роль участника.

Организация диалога предполагает четкое определение цели обсуждения, типа диалога, его участников, а также роли власти в данном диалоге (только организатор и посредник либо также участник и партнер). Диалог проводится в виде серии «круглых столов», в перерывах между которыми происходит он-лайн обсуждение разбираемой проблемы (для этого создается защищенный паролем Интернет-сайт, на котором участники могут делиться мнениями, задавать друг другу вопросы), а также общение участников в индивидуальном порядке. Он-лайн обсуждения и индивидуальное общение дают участникам диалога возможность обдумать и взвесить позиции, услышанные в ходе «круглых столов».

Обращает на себя внимание долгосрочный характер диалога. Так, в описываемых авторами примерах использования данной формы обсуждения проблемы занимает в общей сложности около шести месяцев.

По итогам диалога участниками готовятся **доклад и план действий**. Доклад представляет собой изложение сути проблемы и стратегию ее решения (на основе выработанной общей позиции). План действий фиксирует перечень конкретных мер по реализации стратегии.

Существует несколько принципиальных отличий доклада и плана, выработанных в процессе диалога, от сходных документов, подготовленных в ходе консультаций правительства с общественностью. Во-первых, документы, подготовленные в процессе диалога, адресованы широкой аудитории, тогда как рекомендации, выработанные с помощью общественных консультаций, адресованы конкретному руководителю в правительстве.

Во-вторых, план действий, подготовленный в результате диалога, – это перечень конкретных мер, которые сами участники диалога могут и намерены осуществить для решения данной проблемы. Например, это перечень действий предприятий, профсоюзов, университетов, органов власти для подготовки и удержания в регионе квалифицированных кадров. В случае же с общественными консультациями это документ, содержащий рекоменда-

ции, адресованные исключительно представителям власти, в нем излагаются меры, которые могут предпринять госорганы по решению поставленной проблемы. Другими словами, участники диалога берут на себя **ответственность** по решению рассмотренной проблемы.

Описанная форма общественного диалога положена в основу преобразований, осуществляемых в настоящее время правительством канадской провинции Нью-Брансуик. Экономические трудности и демографический спад в данном регионе заставили руководство провинции переосмыслить традиционные формы гражданского участия в государственном управлении. В апреле 2007 г. здесь был запущен проект «Инициатива общественного участия» («Public engagement Initiative»), куратором которого выступил премьер-министр провинции С. Грэхем [Listen, Learn and Act 2008]. Цель проекта – вывести социально-экономические показатели Нью-Брансуика на уровень средних и выше средних среди всех провинций Канады; к 2026 г. сделать регион самодостаточным, т.е. обеспечить покрытие всех расходов доходами регионального бюджета без федеральных выравнивающих дотаций<sup>5</sup> (на момент запуска проекта эти дотации составляли около четверти доходов Нью-Брансуика). Эффективное взаимодействие между гражданами и властью объявлено главным условием эффективного госуправления и социально-экономического развития региона.

## Заключение

Участие граждан в делах государства и осуществлении местного самоуправления – необходимое условие формирования прозрачной и открытой системы госуправления, информированности населения о деятельности правительства, динамичного социально-экономического развития государства. Вместе с тем следует признать, что сегодня Россия находится на начальном этапе освоения моделей участия граждан в государственном управлении.

Основными проблемами организации общественного участия в РФ являются его формальность, низкий уровень активности населения, отсутствие выработанного общественного мнения, учитывающего интересы различных групп населения. Эти проблемы не уникальны, они существуют не только в России, но и в других странах, использующих демократические механизмы в государственном управлении. Форма общественного диалога, разработанная канадскими исследователями, – хороший образец осмысленного и творческого подхода к решению данных проблем.

Общественный диалог представляет собой пример реального самоуправления, в рамках которого граждане пытаются самостоятельно решать проблемы, стоящие перед регионом. Развитие подобных самоуправленческих начал является весьма полезным для России, где ожидания населения от правительства чрезмерно велики, тогда как решение вопросов развития государства, региона, поселения зависит не только от органов власти, но и от существующих на данной территории групп интересов, а также простых граждан.

Вместе с тем следует признать, что в настоящее время данная форма не может быть реализована в РФ в полной мере. Формат диалога требует, чтобы

у власти и общества были относительно равные позиции, а сегодня в России это не так. Исторически власть в нашей стране никогда не была партнером населения, интересы граждан не ставились во главу угла. В настоящее время в России не существует независимых от государственной власти развитых и сильных общественных организаций. Большинство населения остается экономически зависимым от власти, политические решения напрямую влияют на устойчивость бизнеса.

Вот почему целесообразно создание в РФ переходной формы, являющейся шагом на пути от консультаций власти с населением к диалогу между ними. Следует ввести в практику государственного управления обсуждение и формулирование гражданами своих интересов, выработку общих позиций и приоритетов развития государства, региона, поселения, отражающих интересы различных социальных групп. Разумеется, разработка и использование этой переходной формы имеет смысл лишь при отказе органов власти от сугубо формального подхода к организации участия граждан в государственном управлении, а также при условии формирования понятной каждому жителю мотивации общественного участия в государственных делах и вопросах местного самоуправления. Очевидно, что эта мотивация должна быть связана с решением повседневных проблем граждан. Кроме того, в России следует развивать уже существующие, но пока работающие с низкой эффективностью модели информирования граждан о деятельности власти и консультаций государственных органов с населением – без развития данных моделей переход к диалогу власти и населения невозможен.

Главный урок, который следует извлечь из рассмотренной канадской формы общественного диалога, состоит в понимании того, что универсальной модели участия граждан в государственном управлении не существует, как не существует универсальной модели демократии. Необходимо заниматься творчеством, создавать формы общественного участия, разработанные исходя из специфики конкретного государства, региона, поселения. Важно четко понимать, с какой целью мы используем ту или иную форму участия граждан. Осмысленный и творческий подход является условием создания системы эффективного взаимодействия органов власти и общества, стабильного развития государства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.».
2. Федеральный закон № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
4. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – № 8. – 2006.
6. Gramberger M. Citizens as partners. OECD handbook on Information, consultation and public participation in policy-making. – OECD Publications. – 2001.
7. Lenihan D., Barber T., Fox G., Milloy J. Progressive Governance for Canadians: What You Need To Know. – Ottawa. – 2007.
8. Listen, Learn and Act. A New Model for Public Engagement//The Final Report of the Public Engagement Initiative. – New Brunswick. – April 2008.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Открытость власти – способность учитывать мнения различных групп населения.
- 2 Прозрачность власти – универсальность и понятность правил, которым следуют органы власти, доступность информации об их деятельности.
- 3 В данной статье рассматриваются формы непосредственного участия граждан в госуправлении; такие формы, как выборы и отзыв избирателями выборного лица находятся за пределами нашего внимания, так как имеют отношение к участию населения в госуправлении посредством избрания своих представителей.
- 4 Разработчики формы общественного диалога рассматривают ее применение преимущественно на уровне субъекта федерации (канадской провинции).
- 5 Речь не идет о прекращении федерального финансирования медицинских и социальных программ, осуществляемого во всех регионах Канады.