

УДК 342.591

DOI: 10.34670/AR.2023.32.56.014

Зарубежный опыт поиска методов общественной экспертизы правовых актов

Печегина Юлия Сергеевна

старший преподаватель
кафедра медицинского права и биоэтики
Самарский государственный медицинский университет
443099, Российская Федерация, Самара, ул. Чапаевская, 89;
e-mail: yu.s.pechegina@samsmu.ru

Аннотация

В последние годы в Российской Федерации создаются условия для развития новых форм непосредственного участия граждан в управлении государством, решении общественно-значимых проблем, формирования гражданской позиции, институционализации гражданского общества. В статье исследуются практики применения различных методик выявления и учета общественного мнения в зарубежных странах в рамках мероприятий, схожих с институтом общественной экспертизы правовых актов в Российской Федерации, выявляются положительные и отрицательные черты, формулируются предложения по совершенствованию методологического сопровождения общественной экспертной деятельности. Цель: исследование методик выявления и учета общественного мнения в рамках зарубежных форм консультаций публичной власти с общественностью. Задачи: выявление и обоснование необходимости детальной регламентации методики проведения общественной экспертизы; исследование практики консультаций с общественностью в зарубежных странах; выделение и характеристика наиболее распространенных и эффективных методик выявления и учета общественного мнения, оценка рисков их внедрения в практику общественной экспертизы в России. Методы: диалектический, сравнительно-правовой, формально-логический, функциональный, системный и другие общенаучные методы исследования; частнонаучные методы: статистический, формально-юридический. Результаты: доказана необходимость детальной регламентации процедуры выявления и учета общественной позиции по вопросу, вынесенному на общественную экспертизу, обобщены и проанализированы практики привлечения общественности к решению публично значимых вопросов в зарубежных, определены положительные стороны и риски внедрения таких методов. Выводы: на современном этапе развития гражданского участия в России особое значение имеет разработка методологии выявления и учета общественного мнения, требуется совершенствование механизма вовлечения граждан в общественный экспертный процесс и разумная рецепция «лучших практик» выработанных и апробированных в зарубежных странах может значительно увеличить эффективность общественной экспертной деятельности в России.

Для цитирования в научных исследованиях

Печегина Ю.С. Зарубежный опыт поиска методов общественной экспертизы правовых актов // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 10А. С. 125-133. DOI: 10.34670/AR.2023.32.56.014

Ключевые слова

Общественная экспертиза, гражданское жюри, конференции по достижению консенсуса, гражданское общество, законотворчество.

Введение

Государственный патернализм и формальный подход к процессу выявления и учета общественного мнения сказывается негативно на установлении конструктивных взаимоотношений между участниками конституционно-правовых общественных отношений. До настоящего времени в не сформировалась культура гражданского участия в делах общества и его государственности, возникают проблемы с формированием правосознания населения [Лукашева, 2015].

Основное содержание

Одним из способов преодоления указанной проблемы является широкое применение такого способа общественного контроля как общественная экспертиза правовых актов, представляющая собой - социальную практику включение граждан в статусе экспертов в процесс принятия общественно-значимых решений, облакаемых в форму правовых актов. Общественная экспертиза получила применение в нормотворческой деятельности на всех уровнях публичной власти: надгосударственном (международно-правовом), общефедеральном, региональном, муниципальном, локальном. Однако методология общественной экспертной деятельности выпала из поля зрения и актов регулирующих проведения экспертиз конкретными субъектами, например, общественными палатами.

В рамках настоящего исследования было проведено анкетирование (в Яндекс.Форме) среди членов Общественной Палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. В анкетировании приняли участие 323 члена общественных палат, функционирующих на всей территории Российской Федерации. Респондентам было задано 7 вопросов в числе которых были: «Считаете ли Вы общественную экспертизу правовых актов необходимой в современных условиях?». 294 члена общественных экспертиз или 91 % ответили «Да», отрицают необходимость проведения общественной экспертизы 9 респондентов (2,8 %), затрудняются ответить на вопрос 20 респондентов (6,2 %). Так же опрашиваемым членам общественных палат был задан вопрос: «Считаете ли Вы необходимым подробное правовое регулирование порядка проведения общественной экспертизы, включая введение единой методики её проведения?» Необходимость подробного правового регулирования методики проведения общественной экспертизы подтвердили 238 респондентов, что составляет 73.7 % опрашиваемых, не видят необходимости введения единой методики проведения общественной экспертизы 39 опрашиваемых (12.1%), затруднились в ответе на данный вопрос 46 респондентов, что составляет 14, 2%. Таким образом, подтверждена гипотеза о том, что общественная экспертиза является востребованной формой общественного контроля и

нуждается в дополнительной правовой регламентации, в частности, в части определения методики выявления и учета общественного мнения по экспертируемому вопросу.

В то же время во всем мире наблюдается новая волна интереса публичной власти и институтов гражданского общества, направленная на большее экспериментирование в назначении и дизайне форм непосредственного участия граждан в консультативных форумах и в других формах участия и, в конце концов, их институционализации. Приведем наиболее часто используемые модели выработки и учета общественного экспертного (в контексте информированного) мнения, используемые в зарубежных странах:

1. *Собрания/ассамблеи граждан* считается наиболее надежной и продуманной моделью представительных совещательных процессов. Впервые она была использована в Канаде в начале 2000 - х годов, в 2004 году – в Британской Колумбии, в 2006 году в Онтарио. Собрания граждан использовались для решения вопросов, связанных с институциональным устройством и конституционными изменениями, а также имели тенденцию использоваться в контексте политической напряженности. Например, Ассамблея ирландских граждан 2018 года была создана для решения вопросов допустимости однополых браков и аборт. Конвенция французских граждан по климату на 2019–2020 годов стала ответом на социальную мобилизацию – прямым результатом движения «Желтые жилеты».

Как правило, Собрания привлекают больше участников и длятся дольше, чем другие представительные совещательные модели. В среднем Собрания граждан объединяют 90 граждан (в диапазоне от 36 до 161, хотя в четырех из шести примеров 99 участников или более) в среднем продолжительностью в 18 дней.

Перед Гражданской ассамблеей формируется независимая консультативная группа исследователей, которой поручено подготовить разнообразную информационную и доказательную базу для этой цели. Гражданские собрания/ассамблеи начинаются с этапа обучения, на котором граждане знакомятся с вопросом и рассматривают ряд точек зрения, представленных экспертами, заинтересованными сторонами и заинтересованными группами, которые лично выступают перед участниками и отвечают на их вопросы.

За обучением и консультациями следует обсуждение с участием граждан, когда оцениваются фактические данные, варианты и компромиссы и коллективно вырабатываются рекомендации. Процесс тщательно разработан, чтобы максимально предоставить каждому участнику возможность выразить свое мнение.

За окончательный набор рекомендаций голосуют все участники. По итогам голосования составляется подробный отчет, публикуемый для всеобщего обозрения и предоставляемый компетентным органам публичной власти. Длительные и тщательно продуманные Собрания граждан привлекают больше внимания средств массовой информации, чем другие виды общественных совещательных процессов, поскольку все учебные материалы и информация, к которым имеют доступ члены Гражданской ассамблеи, обнародуются. Эта репрезентативная совещательная модель создает возможность для обогащения более широких информационных дебатов, способствуя широкому и информированному обсуждению ключевого политического вопроса, выходящего за рамки группы избранных членов Гражданской ассамблеи.

2. *Гражданское жюри/Коллегия* было разработано в Соединенных Штатах Недом Кросби и Центром Джефферсона в 1971 году. Нед Кросби разработал его во время написания докторской диссертации по социальной этике. Его целью было изобрести процесс, который усилил бы понимание и сопереживание среди граждан при обсуждении вопросов государственной политики или оценке кандидатов (Центр Джефферсона). Отличительной чертой присяжных

граждан Джефферсон-центра является то, что их в среднем от 12 до 24 человек. Заседают они шесть дней подряд.

Хотя этот подход был разработан в Соединенных Штатах Америки, он неоднократно воспроизводился в Австралии, Канаде, Дании, Франции, Корее, Испании и Великобритании и использовался на всех уровнях государственного управления. Гражданское жюри и экспертные коллегии создавались для рассмотрения широкого круга политических вопросов, наиболее распространенными из которых являются: здравоохранение, городское планирование, окружающая среда и общественные услуги.

Гражданские жюри/коллегии проходят те же этапы обучения, обсуждения и принятия решений, что и Собрания граждан, но в более сжатые сроки. На сегодня они являются наиболее адаптированными из репрезентативных совещательных моделей и часто сочетаются с широким спектром других практик гражданского участия: собраниями сообществ, опросами и онлайн-конкурсами предложений, консультативными комитетами, обсуждениями в сообществе, консультациями с общественностью, фокус-группами, собраниями и др.

3. *Конференция по достижению консенсуса* была разработана в Дании в 1987 году Датским технологическим советом. Эта модель объединяет в среднем 16 случайно выбранных граждан на четыре дня, обычно с пятницы по понедельник.

Этап обучения происходит во время подготовительных выходных. Участники изучают поставленную перед ними общественно-политическую проблему и определяют круг вопросов, которые они хотели бы задать группе экспертов, состоящей из ученых, практиков и политиков. В течение первого дня конференции группа экспертов представляет свои точки зрения, а граждане ставят под сомнение их позицию. За этим следует обсуждение граждан и написание рекомендаций в течение следующей половины дня. Конференции по достижению консенсуса специфичны тем, что перед участниками стоит задача не просто высказать мнение, но достигнуть консенсуса по выработанным ими рекомендациям с указанием пунктов, по которым был достигнуто 100% согласие. В течение заключительного дня граждане представляют свои рекомендации группе экспертов и политиков.

Такой дизайн позволяет экспертам незамедлительно реагировать на запросы граждан, поскольку затем обсуждаются предложения граждан. Кроме того, средства массовой информации и более широкие слои общества приглашаются принять участие в заключительном этапе, обнародовав рекомендации граждан и открыв их для более широкого обсуждения.

4. *Ячейка планирования* – репрезентативная модель процесса обсуждения, разработанная Питером Кристианом Динелем в Университете Вупперталя (Германия) в 1970-х годах. С тех пор для решения различных политических вопросов, чаще всего касающихся вопросов городского планирования, она используется на местном региональном уровнях. Особенность этой модели состоит в том, что она состоит из множества ячеек планирования, выполняемых параллельно друг другу, иногда с учетом различных элементов одной и той же всеобъемлющей проблемы.

Ячейка планирования также была адаптирована в Японии, где используется на муниципальном уровне и называется Совещательными собраниями граждан – *Шимин Тугикай* (Нагано, 2020). Однако японская модель специфична, поскольку в ней обычно одновременно выполняется только одна ячейка планирования.

Группа планирования собирает 24 рандомно выбранных граждан для разработки в течение 2-3 дней подряд отчета граждан – коллективной позиции по обсуждаемому политическому вопросу. В нем также прослеживаются основные этапы репрезентативного совещательного

процесса (обучение, обдумывание, принятие решений). Ключевое отличие от Собраний граждан и жюри/групп граждан - отсутствие квалифицированных фасилитаторов, делает организацию Группы планирования менее дорогостоящей, но это также создает проблему управления обсуждением, поскольку нет гарантии, что более уверенные в себе люди не будут доминировать в дискуссиях.

Проведенный анализ практики привлечения граждан к обсуждению общественно важных проблем, итогом которого является заключение или предложение, показывает, что несмотря на определенные различия, в частности, по признаку разности приоритетов, все модели осуществляются по схожей методике (схеме) общественной оценки, состоят из схожих этапов формирования заключения:

На *первом этапе* формируется экспертная группа из числа представителей заинтересованных социальных групп или всего общества в целом.

Возможность замены всеобщности участия на представительство интересов была обоснована в работах Габриеля Алмонда (Gabriel Almond), по мнению которого эффективность гражданского участия не требует того, чтобы все граждане были сведущи и политически активны по поводу каждой общественной проблемы. Для целей общественной оценки решения публичной власти достаточно активной и хорошо информированной совокупности граждан, которую он назвал «внимательной (attentive) публикой» [Даль, 2003 С. 515 – 516]. Таким образом, эффективную работу и плодотворную дискуссию гражданского жюри могут обеспечить небольшие группы граждан (от 18 до 24 чел.).

В отличие от отечественной традиции экспертные группы в большинстве зарубежных стран по каждому случаю экспертизы формируются с нуля. Непременным требованием формирования состава гражданских жюри является случайный (по жребию) отбор их членов с применением специальных методик, обеспечивающих представительство различных демографических групп и интересов. С точки зрения сохранения стабильности деятельности жюри, преемственности и накопления практического опыта рассмотрения публично-правовых вопросов, такой подход представляется спорным. Однако сформированная таким образом рабочая группа отвечает в большей степени требованиям независимости и представительности действительно заинтересованных субъектов общественного контроля.

Сама методика случайного отбора успешно применялась еще в Древней Греции в IV–III вв. до н. э. для обеспечения представительства интересов всего гражданского коллектива афинского полиса в органах публичного управления, прежде всего всех административных единиц (фил). С помощью специального механизма (машины) для жеребьевки «клеротериона» производился кластерный отбор членов различных органов публичной власти и управления, то есть случайный отбор вариантов, отвечающих всем необходимым требованиям, из генеральной совокупности объектов, разбитых на однородные группы (кластеры). Указанная технология прошла проверку временем и активно применяется во многих странах мира для отбора в жюри присяжных и организации публичных консультаций. Например, при реализации проекта гражданского жюри в Западной Австралии, поддержанного правительством штата, подбор членов гражданского жюри из генеральной совокупности кандидатов осуществлялся по критериям: пола; возраста (четыре возрастные категории); образования (четыре категории); политических предпочтений (четыре категории). Исходя из приведенных критериев, окончательный состав гражданского жюри формируется из лиц, представляющих 14 групп с учетом их пересекающихся связей (кластеров) [Citizens' Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy. Perth, Western Australia, 2005. P. 26].

Наличие у участников консультативных процедур квалификации или опыта работы в сфере обсуждаемой проблемы не является существенным для практики большинства стран. Однако имеются исключения. Так, в Хорватии, как и в России, при отборе в консультационную рабочую группу представителей общественности, учитывается соответствующая квалификация, опыт работы в определенной сфере и другие особые требования в соответствии с законом и регламентами консультационных групп. При этом граждане, не вошедшие в экспертную группу, и их объединения вправе выступать со своим мнением по поводу разработанных рабочей группой документов или заключений.

Случайный отбор участников консультационных процедур служит нескольким целям: предполагая полную выборку, дает всем гражданам равные шансы на участие, предотвращает манипуляции с составом, обеспечивает пропорциональное представительство дискурсов. Указанный способ формирования консультативных групп с первого взгляда снимает вопрос об аффилированности участников, вызывает большее доверие к результатам консультации.

Второй этап – Информирование представителей гражданского общества, вошедших в состав рабочей группы общественных экспертов, о сути обсуждаемой проблемы путем заслушивания докладов представителей органов государственной власти, а также предоставления всех необходимых для экспертизы материалов. При этом американский вариант технологии больше напоминает суд присяжных с допросом свидетелей (экспертов), в то время как европейский – занимается поиском консенсуса, а значит должны быть в равной мере представлены полярные мнения и найдены точки соприкосновения. В этом этапе сокрыт риск искусственного формирования общественного мнения, поскольку чем больше информации дается участникам, тем менее типичными представителями общества они становятся [4. С. 85 – 93]. Особого внимания требует содержание вводной информации, поскольку посредством неё на участников может быть оказано давление.

Для практики гражданских жюри и конференций по достижению консенсуса большое значение имеет фигура эксперта – лица, обладающего специальными знаниями об обсуждаемой проблеме. В качестве экспертов выступают ученые из высших учебных заведений, работники законодательных органов власти, лидеры бизнеса, представители групп интересов или лоббисты и другие. При этом, в отличие от отечественной традиции, эксперты призваны лишь информировать участников консультативного процесса, а не принимать решение. Эксперты для участия в работе гражданского жюри приглашаются консультативным комитетом. Показания экспертов предварительно сравнивают и корректируют во избежание доминирования одной точки зрения и для обеспечения справедливого освещения интересов всех сторон при вынесении решения жюри [Citizens Jury Process, [www...](#)]. При подготовке информационных материалов для гражданских жюри и конференций по достижению консенсуса большое внимание уделяется равному представительству позиций *pro* и *contra* [The Jefferson Center Citizens Jury Handbook, Updated & Revised, 2004, с. 68]. При организации «консенсусных конференций» за этим следит специальный наблюдательный совет. В американской версии эксперты заполняют бумагу, удостоверяющую, что им дали полностью высказаться и не оказывали на них давления.

На *третьем этапе* участники изучают различные точки зрения на решение проблемы, лежащей в основе темы, и высказывают собственное мнение по этому поводу. Примечательно, что участники обсуждения самостоятельно формируют повестку заседаний. Завершающим действием на данной стадии является подготовка заключения (доклада) и его обязательное обнародование.

Заключительный этап – *четвертый* – связан с продвижением результатов представительного совещательного процесса. Как правило, решения (заключения) этих форм гражданского участия имеют рекомендательный (консультативный) характер. В ряде стран в сложившейся практике или нормативных актах предусматриваются процедуры, согласно которым органы публичной власти обязаны давать ответ по поводу предложенных рекомендаций, сформулированных в ходе гражданских жюри и конференций, либо, в случае несогласия с рекомендациями, обязаны обосновать свой ответ и сделать его максимально публичным. В редких случаях, в основном в странах Латинской Америки (например, в Боливии), решения и рекомендации общественных консультативных комиссий для государственных органов обязательности, если основная задача таких комиссий – контроль за бюджетными ресурсами, как правило, на муниципальном уровне, и если они имеют очень широкое представительство граждан.

Заключение

Рассмотренные выше методики использования института участия общественности по *конституционным и публично значимым стали точками роста конституционных дискуссий*, на наш взгляд, могут быть использованы в общественной экспертологической деятельности также в нашей стране – России. Придание общественной экспертной деятельности большей институциональности и связанной с нею легитимности в рамках правового поля востребовано и актуально. В условиях информационных войн и широкой практики распространения «фейков» с целью управления общественным мнением, институт независимой общественной экспертизы, укрепленный тщательно регламентированной и измеримой методикой выявления и учета общественного мнения, выводит оценку ситуации из под влияния социальной структуры, постороннего давления и создает возможность объективной оценки и критического мышления.

Библиография

1. Citizens' Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy. Perth, Western Australia // Department for Planning and Infrastructure Government of Western Australia. June 2005.
2. Абрамитов, С. А. Общественная экспертиза региональных законопроектов как фактор повышения качества законодательства / С. А. Абрамитов, Э. Ф. Мамедов // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 11(78). – С. 191-193. – EDN TCDCLN.
3. Бевзюк, П. И. Общественная экспертиза как форма общественного контроля / П. И. Бевзюк, А. Р. Корнилов, Б. Е. Кошелюк // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 11(174). – С. 311-313. – EDN QEKGOG.
4. Даль Р. Демократия и ее критики. М., 2003.
5. Корнилов А. Р. Общественная экспертиза нормативных правовых актов как вид правовой экспертизы // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. – 2019. – № 3. – С. 144-149.
6. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Самигуллин В. К. Правосознание: корень добра и справедливости. М.; Уфа, 2015; Щегорцев В. А. Социология правосознания. М., 1981; Ясюкова Л. А. Правовое сознание в структуре ментальности россиян. СПб., 2008.
7. Пейдж Б. Методы публичных консультаций. Воркшоп и гражданское жюри // Городское управление. 2008. № 4.
8. Шмелева О. Ю. Публичная экспертиза законопроектов как средство оптимизации системы государственного управления: теория и практика применения // Вестник Нижегородского института управления. – 2019. – № 1. – С. 44-48.
9. Citizens Jury Process URL: http://www.jefferson-center.org/index.asp? Type=B_BASIC&SEC={2BD10C3C-90AF-438C-B04F-88682B6393BE}
10. The Jefferson Center Citizens Jury Handbook, Updated & Revised. 2004.

Foreign experience of use public examination

Yuliya S. Pechegina

Senior Lecturer,
Department of Medical Law and Bioethic,
Samara State Medical University,
443099, 89, str. Chapaevskaya, Samara, Russian Federation;
e-mail: yu.s.pechegina@samsmu.ru

Abstract

In recent years, conditions have been created in the Russian Federation for the development of new forms of direct participation of citizens in government, solving socially significant problems, the formation of a civic position, and the institutionalization of civil society. The article examines the practice of using various methods for identifying and taking into account public opinion in foreign countries within the framework of events similar to the institute of public examination of legal acts in the Russian Federation, identifies positive and negative features, and formulates proposals for improving the methodological support of public expert activities. Purpose: to study methods for identifying and taking into account public opinion within the framework of foreign forms of consultation between public authorities and the public. Objectives: identifying and justifying the need for detailed regulation of the methodology for conducting public examinations; research into the practice of public consultation in foreign countries; identifying and characterizing the most common and effective methods for identifying and taking into account public opinion, assessing the risks of their implementation in the practice of public examination in Russia. Methods: dialectical, comparative legal, formal logical, functional, systemic and other general scientific research methods; private scientific methods: statistical, formal legal. Results: the need for detailed regulation of the procedure for identifying and taking into account the public position on an issue submitted for public examination has been proven, the practices of involving the public in resolving publicly significant issues in foreign countries have been summarized and analyzed, the positive aspects and risks of introducing such methods have been identified. Conclusions: at the present stage of development of civil participation in Russia, the development of a methodology for identifying and taking into account public opinion is of particular importance; it is necessary to improve the mechanism for involving citizens in the public expert process and the reasonable reception of “best practices” developed and tested in foreign countries can significantly increase the effectiveness of public expert activities in Russia.

For citation

Pechegina Yu.S. (2023) Zarubezhnyi opyt poiska metodov obshchestvennoi ekspertizy pravovykh aktov [Foreign experience of use public examination]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (10A), pp. 125-133. DOI: 10.34670/AR.2023.32.56.014

Keywords

Public examination, citizen jury, consensus conferences, civil society, lawmaking

References

1. Abramitov, S. A. Public expertise of regional bills as a factor in improving the quality of legislation / S. A. Abramitov, E. F. Mammadov // Eurasian Law Journal. – 2014. – № 11(78). – Pp. 191-193. – EDN TCDCLH.
2. Bevzyuk, P. I. Public expertise as a form of public control / P. I. Bevzyuk, A. R. Kornilov, B. E. Koshelyuk // Eurasian Law Journal. – 2022. – № 11(174). – Pp. 311-313. – EDN QEKGOG.
3. Citizens' Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy. Perth, Western Australia // Department for Planning and Infrastructure Government of Western Australia. June 2005.
4. Citizens Jury Process URL: http://www.jefferson-center.org/index.asp? Type=B_BASIC&SEC={2BD10C3C-90AF-438C-B04F-88682B6393BE}
5. Dahl R. Democracy and its critics. M., 2003.
6. Kornilov A. R. Public examination of normative legal acts as a type of legal expertise // Bulletin of the Russian New University. Series: Man and Society. – 2019. – №. 3. – Pp. 144-149.
7. Lukasheva E. A. Socialist legal consciousness and legality. M., 1973; Samigullin V. K. Legal consciousness: the root of goodness and justice. M.; Ufa, 2015; Shchegortsev V. A. Sociology of legal consciousness. M., 1981; Yasyukova L. A. Legal consciousness in the structure of the mentality of Russians. St. Petersburg., 2008.
8. Page B. Methods of public consultations. Workshop and civic jury // City Administration. 2008. № 4.
9. Shmeleva O. Y. Public examination of draft laws as a means of optimizing the public administration system: theory and practice of application // Bulletin of the Nizhny Novgorod Institute of Management. – 2019. – No. 1. – pp. 44-48.
10. The Jefferson Center Citizens Jury Handbook, Updated & Revised. 2004.