

Научная статья
УДК 342.57.05(100)

Юлия Сергеевна Печегина
Самарский государственный медицинский университет, Самара, Россия, yu.s.pechegina@samsmu.ru

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
(ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА)**

Аннотация. Использование ресурсов общественной экспертизы как политико-правового механизма взаимного сотрудничества населения и органов власти в целях формирования и реализации на основе взаимных дискуссий компромиссных публично-властных решений имеет большое значение для повышения эффективности правового регулирования. Рассмотрение опыта зарубежных стран в части воплощения данного института в различных комбинациях и выделение наиболее эффективных моделей позволяют выработать возможные средства оптимизации общественной экспертной деятельности как части правотворческого процесса в России.

Ключевые слова: общественная экспертиза, «гражданское жюри», конференции по достижению консенсуса, гражданское общество, законотворчество

Для цитирования: Печегина Ю. С. Общественная экспертиза в зарубежных странах (опыт сравнительно-правового анализа) // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2023. № 4 (16). С. 27–36.

Original article

Yulia S. Pechegina
Samara State Medical University, Samara, Russia, yu.s.pechegina@samsmu.ru

**PUBLIC EXPERTISE IN FOREIGN COUNTRIES
(EXPERIENCE OF COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)**

Abstract. The use of public expertise resources as a political and legal mechanism for mutual cooperation between the population and authorities in order to form and implement compromise public-government decisions on the basis of mutual discussions is of greater importance for increasing the efficiency of legal regulation. Consideration of the experience of foreign countries in terms of implementing this institution in various combinations and identifying the most effective models makes it possible to develop possible means of optimizing public expert activity as part of the law-making process in Russia.

Keywords: public examination, “citizens’ jury”, consensus conferences, civil society, lawmaking

For citation: Pechegina Yu. S. Public expertise in foreign countries (experience of comparative legal analysis) // Society, law, statehood: retrospective and perspective. 2023. No. 4 (16). P. 27–36.

Опыт западных демократий и демократических транзитов конца XX в. – начала XXI в. показал, что вслед за завоеванием формальных возможностей отдавать голос за своего представителя последовал спад политического участия граждан. Появилась

проблема высокой вероятности деформации института народного представительства в замкнутый. Одновременно можно проследить усиление интереса правящей элиты большинства стран мира к вопросам расширения непосредственного участия обще-

ственности в процессах принятия решений, в частности, в правотворчестве, улучшении обратной связи между государственными органами и гражданами.

В теории демократии родилось новое течение «делиберативная демократия» (*deliberative democracy, discursive democracy*). Здесь центральным элементом демократического процесса является голосование. Теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов и политических решений может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления «лучшего» аргумента [1, с. 290]. Этим концепция делиберативной демократии отличается от устоявшейся либеральной демократической практики.

Идея вовлечения граждан в процесс принятия политических решений посредством вынесения проблемы на всеобщее обсуждение, впервые озвученная американскими политологами Дж. Бессетом, Дж. Дьюи, Ю. Хабермасом [2, с. 336], нашла отклик в политической мысли и практике ряда развитых стран мира, породив множество различных общественных консультативных форумов.

В конце 1960-х – начале 1970-х годов Питером Даенелом было предложено возродить древнейший институт народных собраний в виде гражданских консультативных органов, формируемых при мэрах крупных городов, губернаторах штатов, сенаторах, а в перспективе – при Президенте США [3]. Роберт Даль дал рассматриваемым ассамблеям название «*mini-public*», обозначив их как своего рода легитимный суррогат народа – «мини-народ», – воспринимаемый властью как беспристрастный и объективный советник, манифестант и проводник воли, мнений и настроений граждан [4, с. 215–217]. В 1974 г. организация «Джефферсон центр» (*Jefferson Center*) зарегистрировала авторские права на технологию вовлечения

граждан в принятие общенациональных решений – «гражданское жюри».

В настоящее время наблюдается новая волна, направленная на большее экспериментирование в назначении и дизайне форм непосредственного участия граждан в консультативных форумах, сочетании с другими формами участия и, в конце концов, их институционализации. По всему миру государственные органы все чаще используют представительные совещательные процессы, направленные на более непосредственное вовлечение граждан в решение некоторых наиболее насущных политических задач. Таким образом, существует необходимость лучше понять их работу и влияние посредством сравнительного анализа. Эмпирической базой настоящего исследования послужила статистика представительных совещательных процессов и институтов, публикуемая Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР)¹. Источниками обобщенной службами ОЭСР информации являются национальные статистические службы стран-членов, а также России и стран БРИКС. Приведенные в отчетах статистические данные и факты свидетельствуют о том, что представительные совещательные процессы помогают государственным органам принимать трудные решения по широкому кругу политических вопросов на всех уровнях правительства, по которым ранее существовал политический тупик или отсутствовали очевидные решения.

Вместе с тем ситуация с участием граждан в консультативных форумах во многих странах напоминает лоскутное одеяло из разных пилотных инициатив, экспериментов и традиций. Даже в странах, которые имеют схожие правовые системы и исторический опыт развития, модели механизмов общественного участия различаются.

Приведем наиболее часто используемые модели для разработки информированных рекомендаций граждан по вопросам политики:

¹ Официальный сайт ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/regreform/> (дата обращения: 05.09.2023).

1. Собрания/ассамблеи граждан считаются наиболее надежной и продуманной моделью представительных совещательных процессов. Впервые данная модель была использована в Канаде в начале 2000-х гг., в Британской Колумбии – в 2004 г. и в Онтарио для решения вопроса о избирательной реформе – в 2006 г. Собрания граждан организовывались для решения вопросов, связанных с институциональным устройством и конституционными изменениями. Они имели тенденцию проводиться в контексте политической напряженности. Например, Ассамблея ирландских граждан 2018 г. была создана для решения вопросов допустимости однополых браков и аборт. Конвенция французских граждан по климату на 2019–2020 гг. стала ответом на социальную мобилизацию – прямым результатом движения «Желтые жилеты» и продолжением Великих национальных дебатов.

Учитывая причины их использования, собрания граждан, как правило, привлекают больше участников и существуют 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 течение 18 дней. Как правило, их проведение приходится на многочисленные выходные. В случаях, когда организатором выступает ОЭСР, средняя продолжительность Собрания граждан составляет около 11 месяцев.

Данные мероприятия начинаются с этапа обучения, на котором граждане знакомятся с определенными вопросами и рассматривают ряд точек зрения, представленных экспертами, заинтересованными сторонами и группами, которые лично выступают перед участниками и отвечают на их вопросы. Также часто граждане имеют возможность запросить дополнительную информацию или получить консультации экспертов, если они чувствуют, что им не хватает представленного материала или им нужны дополнительные разъяснения. Это одна из причин, почему совещания, как правило, растягиваются на несколько недель. Часто перед Граждан-

ской ассамблеей формируется независимая консультативная группа исследователей, которой поручено подготовить разнообразную информационную и доказательную базу.

За обучением и консультациями следуют обсуждение фактических данных с участием граждан, оценка вариантов и компромиссов, коллективная разработка рекомендаций. Процесс тщательно регламентируется для того, чтобы максимально предоставить каждому участнику возможность выразить свое мнение, и проводится беспристрастными подготовленными фасилитаторами.

За окончательный набор рекомендаций голосуют все участники (чаще всего большинством голосов), в результате чего составляется подробный отчет, а также нередко отчет меньшинства, в котором признаются другие мнения, которые были высказаны, но не достигли консенсуса. Окончательные рекомендации публикуются в открытом доступе и передаются правительственному органу. Государственный орган реагирует на рекомендации, предоставляя обратную связь участникам и широкой общественности.

Длительные и тщательно продуманные Собрания граждан, как правило, 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, обнародованы. 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 была разработана в США Недом Кросби и Центром Джефферсона в 1971 г. Н. Кросби описал его в ходе 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 Центра является то, что их в среднем от 12 до 24 человек, а процесс длится шесть дней подряд.

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

Гражданское жюри и коллегии проходят те же этапы обучения, обсуждения и принятия решений, что и Собрания граждан, но более лаконично. В настоящее время они являются наиболее адаптированными из репрезентативных совещательных моделей и часто сочетаются с широким спектром других практик гражданского участия, которые предшествуют заседанию жюри или проводятся в качестве параллельных мероприятий по привлечению граждан (собрания сообщества, опросы и онлайн-конкурсы предложений, консультативные комитеты, обсуждения в сообществе, консультации с общественностью, фокус-группы, собрания и другие).

Гражданские жюри/коллегии могут создаваться на длительный период и для обсуждения нескольких вопросов, относящихся к одной области политики. По состоянию на начало 2023 г. эта форма использовалась лишь однажды в Канаде (Комиссия по обзору планирования в Торонто (TPRP) на 2015–2017 гг.) и проводилась под эгидой MASS LBP (организация работает с государственным сектором, некоммерческими организациями и бизнес-клиентами, чтобы лучше вовлекать общественность, заинтересованные стороны или членов в трудные процессы принятия решений, планирования или разработки политики)¹. С точки зре-

ния среднего числа участников (около 30), отбора посредством гражданской лотереи, этапа углубленного обучения, обсуждения, моделируемого квалифицированными фасилитаторами, и предоставления информированных материалов директивным органам она не отличалась от классической модели гражданского жюри.

3. Конференция по достижению консенсуса была разработана в Дании в 1987 г. Датским технологическим советом. Модель Консенсусных конференций, как правило, объединяет в среднем 16 случайно выбранных граждан на четыре дня – обычно с пятницы по понедельник. Этап обучения проходит во время подготовительных выходных. Участники погружаются в политический аспект и определяют круг вопросов, которые они хотели бы задать группе экспертов, состоящей из ученых, практиков и политиков. В течение первого дня конференции эксперты представляют свое мнение, а граждане ставят под сомнение их позицию (Датский совет по технологиям, 2006 г.). За этим следует обсуждение гражданами и написание рекомендаций в течение следующей половины дня. Конференции по достижению консенсуса специфичны тем, что гражданам обычно приходится достигать консенсуса по выработанным ими рекомендациям с указанием пунктов, по которым было 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 их предложения. Кроме того, пресса 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 г. С тех пор для решения различных полити-

¹ Официальный сайт MASS LBP. URL: <https://www.masslbp.com/about> (дата обращения: 05.09.2023).

ческих вопросов, чаще всего касающихся городского планирования, она используется на местном и 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 в основном использовалась на муниципальном уровне и называлась Совещательными собраниями граждан – Шимин Тугикай (Нагано, 2020). Однако японская модель специфична, поскольку в ней обычно одновременно выполняется только одна ячейка планирования. Группа планирования обычно собирает 24 случайно выбранных гражданина в течение 3,2 дня подряд для разработки отчета граждан – коллективной позиции по обсуждаемому политическому вопросу. В нем также прослеживаются основные этапы репрезентативного совещательного процесса (обучение, обдумывание, принятие решений). Кроме того, Ячейка планирования обладает некоторой гибкостью, т. е. обсуждение гражданами проходит в небольших группах без фасилитаторов. Это ключевое отличие от Собраний граждан и жюри/групп граждан, в состав которых входят квалифицированные фасилитаторы. Их отсутствие делает организацию Группы планирования менее дорогостоящей, но это также создает проблему для качества обсуждения, поскольку нет гарантии, что более уверенные в себе люди не будут доминировать в дискуссиях.

В то время как средняя продолжительность ячеек планирования составляет 3,2 дня (причем многие из них длятся не менее четырех дней), существует множество примеров более коротких ячеек планирования, которые длятся всего два дня. Эти примеры, как правило, касаются менее сложных вопросов политики, и таким образом их результаты после более короткого периода изучения и обсуждения будут ближе ко второй категории целей.

Можно сделать вывод, что, несмотря на различия приоритетов, все модели общественной оценки проводятся по схожей схеме, по-

этапный анализ которой позволяет выделить «лучшие практики», выработанные и успешно применяемые в зарубежных странах.

Первый этап направлен на формирование экспертной группы из числа представителей заинтересованных социальных групп или 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 общественной оценки решений публичной власти достаточно активная и хорошо информированная совокупность граждан, которую он назвал «внимательной (attentive) публикой» [4, с. 515–516]. Таким образом, эффективную работу и плодотворную дискуссию гражданского жюри может обеспечить небольшая группа граждан (от 18 до 24 человек).

В отличие от отечественной традиции, экспертные группы в большинстве зарубежных стран по каждому случаю экспертизы формируются с нуля. Непременным требованием к формированию 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 по-

мощью специального механизма (машины) для жеребьевки «клеротериона» производился кластерный отбор членов различных органов публичной власти и управления, т. е. 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: пол, возраст (четыре возрастные категории), образование (четыре категории), политические предпочтения (четыре категории). Окончательный состав гражданского жюри формируется из лиц, представляющих 14 групп (по указанным критериям) с учетом их пересекающихся связей (кластеров)¹.

Наличие у участников консультативных процедур квалификации или опыта работы в сфере обсуждаемой проблемы не является существенным для практики большинства стран. Однако имеются исключения. В Хорватии 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 предложенных рабочей группой документов или заключений.

Случайный отбор участников консультационных процедур служит нескольким целям: дает всем гражданам равные шансы на участие, предполагая полную выборку; предотвращает манипуляции с составом; обеспечивает пропорциональное представит-

ельство дискурсов. Указанный способ формирования консультативных групп с первого взгляда снимает вопрос об аффилированности участников, вызывает большее доверие к результатам консультации.

На втором этапе участников знакомят с сутью проблемы и с различными предложениями по ее решению. Отметим, чем больше информации им дается, тем менее типичными представителями общества они становятся [5, с. 85–93]. Особого внимания требует содержание вводной информации, которая может оказывать давление. Информирование представителей гражданского общества, вошедших в состав рабочей группы общественных экспертов, о сути обсуждаемой проблемы осуществляется 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), а европейский занимается поиском консенсуса, т. е. в равной мере должны быть представлены полярные мнения и найдены точки соприкосновения.

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 др. 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

¹ Citizens' Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy. Perth, Western Australia // Department for Planning and Infrastructure Government of Western Australia. June 2005. P. 26.

сторон при вынесении решения жюри¹. При подготовке информационных материалов для гражданских жюри и конференций по достижению консенсуса большое внимание уделяется равному представительству позиций «pro» и «contra»². За организацией «консенсусных конференций» следит специальный наблюдательный совет, в американской версии эксперты заполняют бумагу, согласно которой им дали полностью высказаться и не оказали давления.

На третьем этапе участники изучают различные точки зрения по решению 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.

Последний четвертый этап 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, должны обосновать свой ответ и сделать его максимально публичным. В редких случаях, в основном в странах Латинской Америки (например, в Боливии), есть примеры обязательности решений и рекомендаций общественных консультативных комиссий для государственных органов, если основной задачей таких комиссий является контроль за бюджетными ресурсами (как правило, на муниципальном уровне) и если они имеют широкое представительство граждан.

Таким образом, характерными чертами таких институтов публичного представитель-

ства, как гражданские жюри и конференции по достижению консенсуса являются:

1. Случайный выбор членов жюри на основе научно обоснованных социологических методов.

2. Репрезентативность – состав рабочей группы подбирается так, чтобы в ней равным образом были представлены разные социально-демографические группы и различные точки зрения.

3. Отсутствие специальных квалификационных требований к участникам консультационных процессов компенсируется вводным информированием рабочей группы с привлечением экспертов в области обсуждаемой проблемы.

4. Применяются различные методики обсуждения проблемы с целью консолидации мнений участников консультации. В случае применения технологии гражданских жюри приоритет отдается не поиску общего мнения, а победе одних аргументов над другими в ходе состязательности дискурсов.

Анализ практики консультаций с общественностью в зарубежных странах позволил вскрыть и ряд проблем, от преодоления которых зависит эффективность применения исследуемых технологий. Например, метод случайной выборки не всегда позволяет привлекать к консультации мотивированных добровольцев, готовых потратить 4–5 дней на изучение документов, посещение лекций экспертов и участие в дискуссиях, а также взять на себя ответственность за рекомендации. Процесс информирования участников консультации, изначально не обладающих специальными знаниями и опытом в сфере обсуждаемого вопроса, может существенным образом исказить результаты изучения общественного мнения за счет навязывания идей и мнений.

Еще одной насущной проблемой становления института общественной экспертизы является формирование нормативной правовой базы, закрепляющей основные принципы, формы, методы, субъекты и объекты общественной экспертной деятельности.

¹ Citizens Jury Process. URL: <http://www.jefferson-center.org> (дата обращения: 05.09.2023).

² The Jefferson Center Citizens Jury Handbook, Updated & Revised. 2004. P. 68.

Сложность решения данного вопроса состоит в тонкости грани между ситуацией отсутствия правовых гарантий общественной деятельности по оценке государственных властных решений, бессистемности консультативных практик и настойчивым вмешательством со стороны государства в деятельность институтов гражданского общества, что может породить вокруг них ауру аффилированности, политической ангажированности.

Так, например, особенностью Китайской модели делиберативных процедур является их жесткая правовая регламентация: в 2004 г. правительство провинции Фуцзянь издало требования, в соответствии с которыми каждая деревня должна проводить не меньше четырех публичных заседаний в год, и подробно определило процедуры отбора участников и проведения заседаний, роль председателя, процесс принятия решений [6, р. 269–289].

Особый интерес в контексте становления институтов консультативной демократии представляет Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, принятый 1 октября 2009 г. Конференцией международных неправительственных организаций государств-членов Совета Европы и Белоруссии. Указанный документ был призван определить на европейском уровне набор общих принципов, руководящих направлений, инструментов и механизмов для гражданского участия в процессе принятия политических решений и базировался на практиках консультаций, собранных по всей Европе. В качестве основных (сквозных) инструментов, обеспечивающих гражданское участие в процессе принятия властных решений, в Кодексе названы следующие:

1. Использование электронных инструментов, способных в большей мере обеспечить транспарентность процедуры общественного участия и реагирование со стороны государства, а также содействовать ангажированности граждан и повышению их потенциала, обеспечивая доступность и открытость демократического процесса.

В частности, речь идет об использовании wiki-технологии – веб-сайтов, структуру и содержимое которых пользователи могут самостоятельно изменять с помощью инструментов, предоставляемых самим сайтом. В настоящее время во многих странах мира набирает популярность такая социальная технология, как краудсорсинг – передача решения тех или иных задач неопределенному кругу лиц.

2. Повышение уровня готовности членов гражданского общества к участию в принятии властных решений посредством обучения граждан, разъяснения порядка реализации средств участия в управлении государством, повышения правовой культуры.

3. Создание специальных структур (площадок) сотрудничества между неправительственными организациями и органами государственного управления, таких как многосторонние комитеты, рабочие группы, экспертные советы (постоянные или специальные), альянсы (коалиции) неправительственных организаций (далее – НПО), которые объединяют ресурсы и разрабатывают совместные позиции.

4. Обязательное правовое закрепление порядка проведения гражданских жюри и конференций, наблюдательных общественных советов, консультационных площадок, национальных советов и других институтов и механизмов участия населения.

Основу правового регулирования могут составлять нормы, гарантирующие обязанность органов публичной власти оказывать содействие общественному участию (Южная Африка, Швейцария), регламентирующие процедуры вовлечения общественности в делиберативные процессы (акты Агентства нормотворчества США). В некоторых случаях государство ограничивается созданием документов в виде руководств для министерств и государственных агентств, в которых обобщаются собранные законодательные акты, связанные с реализацией гражданами своих прав на доступ к информации, получение качественных услуг от государственных органов, общественное участие в бюджетных процессах; требования к государственным

чиновникам; этические и профессиональные кодексы госслужащих. Например, в Великобритании участие граждан осуществляется на всех стадиях цикла принятия решений на основании Протоколов (Меморандумов) о сотрудничестве. При этом базовые стандарты сотрудничества определяются «Кодексом практики консультаций» (2004 г.), который представляет собой модельное соглашение о рекомендуемой практике консультаций и общественной экспертизы принимаемых политик. Несмотря на формальное отсутствие у указанного кодекса юридической силы, за его несоблюдение госслужащие и должностные лица могут нести политическую и дисциплинарную ответственность. В Уэльсе подобные меморандумы встроены в юридически обязательные правовые акты.

Анализ консультативной практики показывает, что одним из условий эффективности общественных консультаций в большинстве зарубежных стран, практикующих привлечение рядовых граждан к процессу принятия управленческих решений, является создание специальных структур (площадок) – советов (комитетов). Составы таких структур формируются из представителей государственных органов и НПО. Исходя из предназначения и основных функций таких советов, можно выделить следующие модели:

1. Консультативные общественные советы на национальном уровне (на уровне страны) с широкими полномочиями и представительством интересов разных групп. Примером такого типа общественных советов является Экономический, социальный и экологический совет во Франции, созданный в 1958 г. и предназначенный для обеспечения активного участия различных профессиональных категорий граждан в принятии решений. Экспертная оценка решений органов государственной власти является основным видом деятельности указанного совета. Он рассматривает программы в социальной, экономической и экологической сферах, законопроекты (кроме финансовых), которые в обязательном порядке рассматриваются советом от имени правительства или пре-

мьер-министра. По собственной инициативе совет может посылать уведомления правительству относительно реформ, выполнения программ в указанных выше сферах жизни. Премьер-министр ежегодно отчитывается о ходе реализации предложений совета.

2. Общественные советы на национальном уровне, которые решают вопросы в конкретной сфере. К данному типу можно отнести, например, Совет национальных меньшинств Чешской Республики и подобные консультативные органы правительства других стран (Венгрия, Сербия), Консультативный совет по глобальным изменениям в окружающей среде в Германии, Датский Совет по инвалидности.

3. Общественные советы на уровне местного самоуправления. Примером подобного общественного совета является Консультативно-совещательный совет г. Щецина в Польше.

Анализ практики применения процедур консультации с общественностью в формах, близких к отечественному институту общественной экспертизы, показал, что конфигурация механизмов общественного участия и их успешность зависят во многом от политической культуры, гражданских традиций, активности гражданского общества. Вместе с тем имеются выработанные многолетней практикой механизмы обеспечения эффективности общественных консультативных процедур, которые могут быть успешно использованы и в Российской Федерации. Приведем краткое описание принципов, которые содержатся во всех или почти во всех существующих документах, регламентирующий порядок проведения представительных совещательных собраний граждан:

– предметом общественной экспертизы должен стать четко сформулированный вопрос или поручение участникам, которые связаны с определенной общественной проблемой, предполагающей взвешивание компромиссов;

– результат общественной экспертизы должен оказывать влияние на государственные решения посредством четкой связи с процессом разработки политики, включая

подробную регламентацию того, как орган, принимающий решения, будет реагировать на рекомендации общественности;

– репрезентативность участников («микромир широкой общественности») посредством случайного отбора и демографической стратификации;

– обсуждение, которое предполагает внимательное и активное слушание; сочетание различных форматов, которые чередуются между дискуссиями в малых группах и пленарными заседаниями; квалифицированное содействие; информированное обсуждение путем предоставления участникам достаточного времени и ресурсов для изучения и взвешивания опыта и доказательств

широкого круга экспертов и заинтересованных сторон;

– независимость процесса и прозрачность всех материалов, включая методологию, повестки дня, информационных документов, материалов аудио- и видеозаписи, отчетов; публичность рекомендаций, итогового отчета и реакции государственного органа на рекомендации.

В дополнение к собранным доказательствам и выявленным в них особенностям и передовой практике эти принципы способны послужить полезной отправной точкой для разработки норм надлежащей практики общественной экспертизы в Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Хабермас Ю. Политические работы. М. : Праксис, 2005.
2. Бессет Дж. М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М. : РОССПЭН, 2011.
3. Даль Р. Проблемы гражданской компетентности. URL: <http://polit.mezhdunarodnik.ru/art.php3?rub=382&id=9818> (дата обращения: 05.09.2023).
4. Даль Р. Демократия и ее критики. М., 2003.
5. Пейдж Б. Методы публичных консультаций. Воркшоп и гражданское жюри // Городское управление. 2008. № 4.
6. He B., Warren M. E. Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn: Chinese Political Development // Perspectives on Politics. 2011. Vol. 9. № 2.

REFERENCES

1. Habermas Yu. Political works. M. : Praxis, 2005. (In Russ.)
2. Bessette J. M. The Quiet Voice of Reason. Deliberative democracy and the American system of government. M. : ROSSPEN, 2011. (In Russ.)
3. Dahl R. Problems of civil competence. URL: <http://polit.mezhdunarodnik.ru/art.php3?rub=382&id=9818> (date of access: 05.09.2023). (In Russ.)
4. Dahl R. Democracy and its critics. M., 2003. (In Russ.)
5. Page B. Methods of public consultations. Workshop and citizens' jury // City management. 2008. No. 4. (In Russ.)
6. He B., Warren M. E. Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn: Chinese Political Development // Perspectives on Politics. 2011. Vol. 9. № 2.

Статья поступила в редакцию 03.10.2023; одобрена после рецензирования 17.10.2023; принята к публикации 17.11.2023.

The article was submitted 03.10.2023; approved after reviewing 17.10.2023; accepted for publication 17.11.2023.