

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Шульман Е.М., Марача В.Г., Кацаурова С.Ю.

**Привлечение экспертного и гражданского участия как
путь совершенствования законотворческого процесса:
методы и механизмы**

Москва 2017

Аннотация. Анализируются проблемы становления института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации. Представлена методика социологического исследования, по материалам которого реконструирована позиция Минэкономразвития России. Рассмотрены возможности институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия как форм экспертного и общественного участия в процессе законотворчества. Проанализированы ключевые проблемы и разработаны рекомендации по повышению эффективности общественного участия в законотворческом процессе и принятии решений.

Шульман Е.М. доцент кафедры государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Марача В.Г. ведущий научный сотрудник центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Кацаурова С.Ю. ведущий аналитик экспертно-аналитического центра ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Анализ действующих процедур оценки регулирующего воздействия: методология социологического исследования	5
1.1 Методология исследования.....	5
1.2 Описание выборки.....	8
1.3 Организация опроса	8
1.4 Проблемы становления института оценки регулирующего воздействия в России: позиция Минэкономразвития России (по материалам социологического исследования)10	
2 Анализ возможностей институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия как форм экспертного и общественного участия в процессе законотворчества	24
3 Анализ проблем и разработка рекомендаций по повышению эффективности общественного участия в законотворческом процессе и принятии решений	28
3.1 Анализ проблем, требующих решения	28
3.1 Основные принципы, преимущества и недостатки привлечения общественности к принятию решений.....	28
3.2 Предлагаемый подход к решению выявленных проблем	32
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	48
ПРИЛОЖЕНИЕ А	51

ВВЕДЕНИЕ

Общественное недовольство работой парламента (фиксируемого методами социологических опросов) во многом объясняется отчуждением общества от процесса разработки и обсуждения нового законодательства, отсутствием возможности влиять на него. Эффективность законотворчества остается недостаточной в том числе вследствие «зарегулированности», отвлекающей ресурсы от тех сфер, где действительно имеются пробелы регулирования. Осознание необходимости привлечения граждан, общественных организаций и независимых экспертов к разработке и обсуждению проектов федеральных законов и непосредственной связи такого участия с качеством законотворчества манифестируется в постоянно возникающих инициативах законодательной и исполнительной власти по организации органов и механизмов, призванных обеспечить такое участие. Функции по привлечению общественных организаций и независимых экспертов к обсуждению законодательных инициатив в разное время возлагались – и в настоящее время осуществляются – Общественной палатой, Открытым правительством, экспертными советами при парламентских комитетах, общественными советами при министерствах и ведомствах, различного рода консультационными и совещательными органами. Отметим также роль сетевых ресурсов, само число которых – постоянно увеличивающееся – говорит о том, что недостаток независимого мнения и гражданского участия в законотворческом процессе осознается самой государственной системой как насущная проблема. Поэтому для совершенствования процессов законотворчества представляется актуальным выявление наилучших механизмов привлечения к данным процессам качественной профессиональной и общественной экспертизы, а также методов оценки эффективности экспертного и гражданского участия в законотворческом процессе.

Выявление нормативных и ценностных установок в отношении государственной службы, в том числе через сравнительный анализ общих и специфических административных процедур и практик в различных органах и на различных уровнях системы государственной власти, представляется необходимым этапом разработки практических предложений по совершенствованию модели государственной службы и системы государственного управления в целом..

1 Анализ действующих процедур оценки регулирующего воздействия: методология социологического исследования

1.1 Методология исследования

В ходе эмпирического этапа исследования был осуществлен опрос экспертов – представителей нескольких профессиональных аудиторий, компетентных специалистов. Для сбора информации был использован метод личного глубинного неформализованного интервью. Каждый участник исследования не был информирован о позициях других участников. В данном случае преследовалась цель – получение индивидуальных мнений экспертов, максимально очищенных от постороннего влияния. Данный метод подразумевает компетентное участие всех респондентов в анализе предлагаемых к рассмотрению ситуаций и формировании предложений для решения рассматриваемых проблем (в том числе, и обозначенных самими респондентами в ходе беседы). Интервьюер в этом случае оказывается в роли заинтересованного профессионального собеседника.

В ходе проведенного опроса метод глубинных интервью позволил получить наиболее глубокую информацию, актуальные знания и развернутые комментарии специалистов по следующим вопросам:

1. современные условия законотворчества;
2. эффективность законодательной работы;
3. круг заинтересованных сторон, в том числе непосредственных участников законотворческого процесса;
4. характер взаимодействия участников законотворческого процесса;
5. оценка качества законодательных и нормативных актов;
6. роль институтов гражданского общества в законотворческом процессе;
7. оценка регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов.

Для проведения интервью были разработаны 2 гайда (опросных листа). Первый гайд (7 открытых вопросов) использовался для обсуждения заявленной проблематики со всеми аудиториями экспертов, за исключением специалистов по ОРВ (категория 3, описание целевых групп см. ниже).

1.1. Приходилось ли Вам участвовать в нормотворческом/законотворческом процессе: написании, обсуждении, продвижении изменений в действующее законодательство, подзаконные акты, ведомственную документацию?

1.2. Приходилось ли Вам участвовать в процедурах оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а также оценки фактического воздействия и экспертизы законов? Если

да, то приходилось ли Вам участвовать в публичных консультациях, проводимых в рамках этих процедур?

2. В каком качестве? Что именно Вы делали: писали текст, организовывали процесс, руководили процессом, к Вам обращались за вашим мнением, Вы приходили в органы власти с вашим предложением, Вы высказывали свою позицию в рамках какого-либо публичного мероприятия (парламентских слушаний, обсуждения в Общественной палате или ином органе, общественной и/или профессиональной экспертизы, публичных консультаций и т.п. – в этом случае укажите формат мероприятия)?

3. Какие структуры были при этом задействованы (вар.: никаких структур – все делалось на личных связях)?

4. Сколько времени занимал процесс? Опишите его основные этапы и их результаты.

5. Чем закончилась работа? Были ли ваши предложения/позиция учтены, отвергнуты, учтены частично? Изменялись ли Ваши собственные предложения/взгляды на обсуждаемый вопрос в процессе обсуждения?

6. Оцениваете ли Вы результат процесса как успех/неуспех? В том и другом случае, какие именно факторы, по Вашему мнению, привели к такому результату?

7.1. (для категорий опрошенных 5–8) Должны ли внешние эксперты/общественные организации больше или меньше, чем сейчас, участвовать в нормотворческом процессе? Приносит ли их участие скорее пользу или скорее вред? Насколько адекватны существующие форматы экспертного и гражданского участия (в частности, форматы публичных консультаций и экспертизы)? Достаточно ли для такого участия существующих площадок коммуникации? Чье мнение в процессе должно быть определяющим – кто «финальный судья» в вопросе о законодательных изменениях?

7.2. (для категорий опрошенных 1, 2, 4) Считаете ли вы, что Ваше мнение/позиция вашей организации должна больше учитываться при изменении законодательства в сфере Вашей деятельности? Если да, что для этого нужно сделать? В частности, какие бы Вы предложили направления совершенствования/расширения существующих форматов экспертного и гражданского участия (в частности, форматов публичных консультаций и экспертизы)? Достаточно ли для Вашего эффективного участия существующих площадок коммуникации?

Второй гайд (6 открытых вопросов) использовался для опроса специалистов по ОРВ.

1. На практике в рамках оценки регулирующего воздействия реализуется механизм обратной связи между законодателем и стейкхолдерами? Если да, то как именно это происходит?

2. Как Вы оцениваете механизм публичных консультаций в рамках процедуры ОРВ по сути? В какой степени в него вовлечены представители различных экспертных сообществ? Оцените их заинтересованность?

3. Чем обусловлен такой большой объем (поток) проектов правовых актов на этапе проведения процедуры ОРВ? Как осуществляется отбор документов для ОРВ при таком количестве заявок?

4. Как Вы считаете, следует ли внести какие-либо изменения в существующую систему отбора законопроектов для ОРВ?

5. В какой мере, по Вашему мнению, законодатель учитывает результаты ОРВ?

6. Какие пути совершенствования российской практики ОРВ Вы видите?

Данный метод сбора информации обладает рядом объективных преимуществ:

- возможность формирования доверительной атмосферы, что дает возможность постановки более сложных вопросов;
- возможность уточнений и встречных вопросов респондента;
- получение оценок и развернутых обоснований экспертов, уточнений, прогнозов;
- обсуждение деликатных вопросов;
- понимание сложной проблематики, непосредственно связанной с темой исследования;
- повышение достижимости целевых аудиторий при личном контакте интервьюера с респондентом.

Все интервьюеры прошли специальное обучение для успешного проведения интервью в рамках данного экспертного опроса. Инструктирование интервьюеров включает в себя разъяснение информации о целях и задачах работ, об особенностях взаимодействия с экспертами.

Использованный метод сбора данных обеспечил соблюдение принципов комплексности и полноты информации, получаемой в ходе интервью, надежности результатов исследования для формирования выводов и разработки рекомендаций.

Опрос специалистов-экспертов проводился в формате свободной беседы с использованием аудиозаписи, которая использовалась для повышения качества обработки данных.

Отбор экспертов был осуществлен на основании следующих критериев:

1. статус эксперта;
2. активная позиция и открытость эксперта;
3. практический опыт эксперта.

4. заинтересованность эксперта в обсуждении исследуемых проблем;
5. информированность эксперта в области исследуемых проблем;

В ходе интервью были артикулированы вопросы, ответы на которые позволяют оценить восприятие представителями органов государственной власти и экспертным сообществом законодательной деятельности в Российской Федерации и описать возможности ее усовершенствования. Экспертами были выделены проблемные зоны в части привлечения экспертного и гражданского сообщества к участию в законотворчестве, описаны типичные подходы к данной работе, отмечены сильные и слабые стороны существующей практики законодательной деятельности, инициативы власти и общественности на разных уровнях.

Экспертам также было предложено сформировать рекомендации в части более эффективного использования компетенций экспертов и усиления роли гражданских институтов на всех этапах работы над законодательными и нормативными актами.

Продолжительность одного интервью составила от 20 до 35 минут.

1.2 Описание выборки

Всего в ходе опроса было проведено 15 интервью. Данное количество респондентов можно считать оптимальным с точки зрения получения достаточно полного спектра мнений по проблематике исследования в целом, а также для кросс-проверки информации внутри каждой целевой аудитории исследования, с учетом ее специфики.

Целевые аудитории опроса:

1. представители законодательной власти;
2. представители исполнительной власти (кроме Департамента ОРВ Минэкономразвития России);
3. руководители и специалисты Департамента ОРВ Минэкономразвития России;
4. представители контрольно-надзорных органов;
5. представители научного сообщества;
6. специалисты исследовательских и консалтинговых организаций, выполняющих работы в интересах государственных структур и частного бизнеса;
7. представители общественных организаций;
8. специалисты вузов.

1.3 Организация опроса

Работа по проведению экспертного опроса была разбита на следующие 3 этапа (таблица 1).

Таблица 1

Этап	Содержание этапа	Результат
I. Подготовительные работы	Подготовка 1-го варианта опросного листа; Формирование списка потенциальных экспертов; Оценка достижимости потенциальных целевых аудиторий; Формирование официальных писем для рассылки приглашений участникам; Пилотаж гайда (опросного листа); Формирование договоренностей с респондентами.	Согласование перечня вопросов; Согласование списка целевых аудиторий; Согласование сроков полевых работ; Пилотаж первого гайда, корректировка гайда по итогам пилотирования; Согласование итогового варианта первого гайда; Утверждение второго гайда; План-график интервью с респондентами.
II. Полевые работы	Проведение глубинных интервью; Обеспечение аудиозаписи бесед.	Список участников исследования; Аудиофайлы.
III. Обработка данных	Транскрибирование аудиофайлов; Формирование итогового документа, включающего цитатник и анализ полученной информации.	15 текстовых файлов (*.doc); 1 аналитический документ (*.doc).

Обработка собранной информации в ходе интервьюирования осуществлялась в анонимном формате в четком соответствии с требованиями Кодекса ENSOMAR к практике проведения маркетинговых и социальных исследований, а именно:

- участие респондентов осуществлялось только на добровольной основе;
- при получении согласия респондентов на участие в исследовании им была предоставлена полная информация о целях и характере работы; они не были введены в заблуждение;
- организаторы исследования уважали права респондентов как частных лиц и приняли все меры, чтобы не допустить причинения респондентам прямого вреда или другого нежелательного воздействия, которое может возникнуть в результате их участия;

- полученная в ходе опроса личная информация респондентов использовалась только целей, связанных с исследованием.

Анонимность результатов опроса была также анонсирована всем респондентам на этапе формирования договоренностей.

В связи с необходимостью соблюдения вышеперечисленных требований в обработанном виде в цитатнике для обозначения эксперта использована его принадлежность к соответствующей целевой аудитории.

Общая продолжительность работ по проведению опроса и обработке данных: апрель – октябрь 2016 года.

1.4 Проблемы становления института оценки регулирующего воздействия в России: позиция Минэкономразвития России (по материалам социологического исследования)

Институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) появился в Минэкономразвития России и, в целом, в деятельности Правительства Российской Федерации, с 2010 года. Это была мера по своего рода «расчистке» массива проектов нормативных актов, которые на определенный момент перестали удовлетворять запросам общества, руководства Правительства, и, в целом, воспринимались как сырой материал, потому что они прошли процедуру согласования, вычитки, но, тем не менее, не удовлетворяли интересам всех участников. Немаловажной была история, связанная с тем, что эти акты никто экспертно не прорабатывал, и в них не было необходимых экспертных правок и анализа. Посмотрели, увидели, что есть за рубежом институт ОРВ, который, в целом, мог бы эти интересы удовлетворить. С 2010 года эту работу закрепили за Минэкономразвития России, где создан профильный Департамент ОРВ.

В чем главный принцип института ОРВ? Он заключается в анализе последствий принятия проекта нормативного правового акта, основанном на расчетах, открытых данных, экспертных позициях и так далее. Поставщиками этих данных и позиций могут быть, в том числе, и участники публичных консультаций, эксперты и так далее. Это не единственные участники, но они, в общем и целом, должны помогать формировать правовую позицию. Минэкономразвития России за своей подписью выпускает заключение, которое, так или иначе, отражает отношение к этой проблеме. И именно в этом заключении указывается, достигнута ли будет цель, в какой мере она будет достигнута, какие выявлены барьеры, риски, есть ли расходы, избыточные издержки и так далее.

Всё это выглядело бы, в целом, так, если бы не несколько «но». Одно из главных «но» – это объем нормотворчества и количество нормативных правовых актов, которые принимаются на текущий момент.

На первых порах, когда ОРВ только вводилось, оно касалось лишь проектов самых заметных нормативных правовых актов. Но запросы бизнеса состояли в том, что им недостаточно было рассматривать только «избранные» проекты нормативных актов, а надо распространять это постепенно на все нормативные акты, которые затрагивают предпринимательскую деятельность.

Поэтому постепенно сфера ОРВ расширялась, и в нее стали попадать документы из разных сфер, на которые ОРВ раньше не распространялось: налогового администрирования, таможенного, корпоративного законодательства, госзакупок и так далее. Соответственно, постепенно поле для анализа тоже заметно увеличилось.

На текущий момент мы имеем ситуацию, при которой происходит ежегодный прирост количества нормативных актов на 10-15%. Данная тенденция, вместе с расширением сферы применения ОРВ с небольшого сегмента до довольно значительного, привела к тому, что сейчас под ОРВ подпадает довольно большой круг проектов нормативных актов. И в этой сфере применения ОРВ есть как документы, которые, действительно, представляют колоссальный интерес для бизнеса, так и те документы, которые подобного интереса не представляют.

Что было сделано со стороны Минэкономразвития России? Вместе с экспертами была разработана система фильтров и разграничений этих документов на 3 степени регулирующего воздействия: низкое, среднее и высокое – в зависимости от того, насколько значимы объемы изменений регулирования, которые предлагаются. В соответствии с этим делением проектов нормативных правовых актов на 3 категории была предусмотрена разветвленная схема проведения публичных консультаций, разные сроки и так далее.

Ведомства, в целом, оказались не совсем готовы к такой детализации. Кроме того, они не очень заинтересованы в том, чтобы по этим документам увеличивались сроки проведения публичных консультаций. И, в этом смысле, ведомства умышленно нередко искажают прохождение процедуры, чтобы обойти этот самый фильтр. По сути, они занижают степень важности проектов нормативных правовых актов, чтобы провести процедуру ОРВ побыстрее.

Какие эффекты в связи с этим возникли у экспертов и у предпринимателей? Если раньше они рассматривали какое-то количество нормативных актов (обозначим его n), и оно было достаточно для того, чтобы они с этим могли справиться, то сегодня это количество стало $n \cdot 3$ (« n , умноженное на 3»). Может быть, даже больше. Иными словами, количество нормативных актов кратно увеличилось. И теперь как эксперты, так и предприниматели говорят о том, что «с таким объемом мы справиться не можем, фокусироваться на детальных

проблематиках нам сложно». В этом смысле, произошло некое «размытие повестки», когда значимые акты идут в общем котле со всеми остальными, и система приоритетов не может фокусироваться именно на этих документах.

Иными словами, в реальной практике эта система приоритетов оказалась недостаточно устойчивой. Как решало эту проблему Минэкономразвития России? Мы постарались эту систему приоритетов дополнительно «подсветить» следующим образом: у нас есть возможность по всему массиву проектов нормативных правовых актов, который к нам приходит, проводить дополнительные публичные консультации, даже за пределами тех, которые есть на портале regulation.gov.ru. Минэкономразвития России примерно с начала 2015 года делает адресную рассылку по избранным экспертам. «Избранные» – это те, с которыми оно уже наладило хорошие коммуникации, и которые могут на эти проекты нормативных правовых актов реагировать.

Данная мера дала свои плоды, и теперь по целому ряду проектов нормативных правовых актов у нас имеются десятки профессиональных отзывов от конкретных компаний. Названия компаний у всех на слуху. Это крупный и средний бизнес – торговый, производственный, добыча углеводородов – в общем, любые компании. И, в этом смысле, систему приоритетов удалось снова зафиксировать. В результате возник следующий эффект: поскольку документов очень много, справиться и посмотреть весь объем нормотворчества коллегам сложно, они стали больше заинтересованы в том, чтобы документ к ним попал непосредственно в почту. И когда он в почту им попадает – тогда они начинают с ним работать.

Иными словами, ту систему ОРВ, которая формально прописана в процедурах и регламентах, приходится корректировать – фактически за счет описанного выше «ручного управления». Поскольку в невероятном, колоссальном объеме проектов нормативных правовых актов утрачиваются маркеры, которые были придуманы для выделения наиболее значимых документов, интересных бизнесу. Возник эффект «иголки в стоге сена», в результате которого интерес бизнеса к процедуре ОРВ утрачивался – они переставали реально в ней участвовать.

Но это не проблема института ОРВ как такового – это проблема общего объема нормотворчества, который сегодня генерируется федеральными органами. Как разобраться с этой проблемой, какие здесь могут быть инструменты – это предмет для отдельного обсуждения. Но проблема ОРВ не в том, что механизм не работает, а в том, что сегодня он находится в довольно сложных внешних условиях, в которых его инфраструктура и инструментарий не могут в полной мере ответить на вызовы времени.

Итак, в чем состоят коррективы, которые внесены в функционирование института ОРВ в последние полтора года?

Имеется большой массив нормативных правовых актов, которые размещаются на портале regulation.gov.ru. В Департамент ОРВ Минэкономразвития России из всего этого массива поступают до 100 (а иногда больше) проектов нормативных актов в месяц. Департамент ОРВ выбирает из них приоритетные – на свой собственный взгляд, с учетом текущей повестки и состояния дел, – и отправляет в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, отправляет в субъекты Российской Федерации. В базе Департамента ОРВ без малого 2000 адресатов – кроме федеральных и региональных органов государственной власти, это эксперты (индивидуальные эксперты, эксперты компаний), это непосредственно организации. И рассылка по такому пулу приносит свои плоды. В результате Департамент ОРВ дополнительно, помимо замечаний, собранных на портале regulation.gov.ru, получает сфокусированный и структурированный материал, с которым может дальше работать.

Департамент ОРВ наращивает свою информационную активность и делает всё для того, чтобы довести эту работу до конкретных получателей и всем об этом рассказать. Департамент создал для этого специальный ресурс: ogv.gov.ru. В мире нет аналогов подобного сайта про ОРВ – столь подробного, детализированного.

Также Департамент ОРВ поводит мероприятия по работе с регионами. Они направлены на то, чтобы периодически транслировать в регионы сигнал для того, чтобы они тоже «спланировали» своих бизнес-экспертов. На площадке Департамент ОРВ проводятся совещания с экспертами, встречи, обсуждения проектов нормативных правовых актов непосредственно с их участием, что позволяет постепенно вовлекать новых и новых людей.

Бывает ли так, что само экспертное сообщество или бизнес-сообщество что-то иницирует? Участвуют ли они в формировании повестки дня и расстановке маркеров того, какие проекты имеют наибольшую общественную значимость? Проблема заключается в том, что это очень субъективно и существенно зависит от профессиональной и отраслевой принадлежности. Есть эксперты, которые работают в нефтегазовой отрасли – им всё равно, что происходит, например, в сфере транспортной безопасности, и для них эти вопросы не представляют никакого интереса. А есть кейсы, которые совершенно безразличны, например, представителям транспортной индустрии.

В этом смысле, отрасль не высказывает никакого недовольства повесткой дня и маркеры не расставляет. Это очень индивидуально и зависит от вопроса. Есть проблемы, которые касаются всех отраслей, но их мало. Практически нет законопроектов, которые бы

одинаково обеспокоили всех. Даже последние законопроекты – теперь уже законы – связанные с информационной безопасностью, с фиксированием данных и так далее, – они, в первую очередь, всколыхнули IT-индустрию. А так, в основном, регулирование – отраслевое. И когда вдруг кто-то начинает говорить: «Вы смотрите, Закон о торговле – это наше всё! Мы должны немедленно...», все остальные смотрят на них с удивлением и отвечают: «Нам это неинтересно, мы в этом не участвуем».

Таким образом, выстроить объективную систему маркеров, или фильтров – всё равно не получится. На эту тему есть масса научных изобретений и изысканий. В том числе, например, эксперты предлагают: «Давайте смотреть по вкладу этой отрасли в ВВП. Если у нее значительный вклад в ВВП – значит, она важная». Но, с другой стороны, в законодательстве есть очень важные вещи, которые невозможно оценить по их вкладу в ВВП.

Здесь будет уместен такой образ. На голливудских киностудиях есть специальные люди, у которых работа состоит в том, что они целый день, с утра до вечера, читают сценарии и отбирают то, что может быть интересно для киностудии. Оценка того, интересен или неинтересен сценарий – это очень субъективный процесс. Так же обстоит дело и с отбором законопроектов. Но когда эксперту киностудии что-то понравилось, он потом отобранный им предварительный набор вариантов показывает другим людям – руководству киностудии или, может быть, известным киноактерам, или он советуется с кем-то еще. И в итоге происходит отбор, хотя и не объективный, но, тем не менее, достаточно взвешенный, когда одна субъективность как бы уравнивает другую субъективность.

Вообще, что это такое – объективность, даже по отношению к науке? По большому счету, особенно в социальных науках, объективность – это, на самом деле, правильно взвешенная субъективность. Вопрос в том, с кем советуется наш «читатель сценариев», точнее законопроектов. Проблема в том, что он советуется в основном с отраслью. Проблема – именно в этой жесткой отраслевой привязке законодательства.

Но всегда, когда мы об этом говорим, то необходимо помнить о ситуации с ростом количества проектов нормативных правовых актов. Когда мы думаем об ОРВ за рубежом, о том, как это эффективно, как хорошо это там работает и так далее, нужно учитывать следующее: в западных странах через такую систему проходит до 100 документов в год. Например, в Швеции с использованием системы ОРВ и анализа рисков, работы с экспертами и так далее, за год проанализировали всего 6 документов. У них совершенно другой объем нормотворчества. Обсуждаются, в основном, самые значимые сюжеты. У нас же на сегодняшний день с 2010 года подготовлено порядка 5000 заключений. А на портале

regulation.gov.ru – если сейчас открыть его – выставлено более 34 тысяч проектов нормативных правовых актов. И, в этом смысле, говорить об эффективности институтов и инструментов, которые находятся под таким валом, гнетом материала – очень-очень сложно.

Одна из версий происхождения данной проблемы заключается в том, что такие инструменты, как ОРВ, во многом вынуждены компенсировать слабость и недостатки нашего парламентаризма. Те вопросы, которые в других странах берут на себя парламентские комиссии, когда идут согласительные процедуры именно внутри парламента и вокруг него, у нас вынужден брать на себя институт ОРВ. И поэтому возникает такой завал. До недавнего времени практики проведения парламентских дискуссий, консультаций (особенно на уровне федеральных органов) вообще не было. Эта практика сформировалась ровно за тот период, с который начался с момента появления ОРВ. Некоторое время назад ни у кого даже мысли не возникало, чтобы проект нормативного правового акта (например, изменения в Кодекс об административных правонарушениях или вопросы, связанные с бортовыми устройствами для системы «Платон») хоть кто-то мог обсудить с экспертами. То есть это было табу. Может быть, это был не столько запрет, сколько такой практики не было в принципе, и никто даже не мог себе представить, что это возможно.

А сейчас подобная практика публичных консультаций появилась – именно после того, как возникла система ОРВ. Возникла масса схожих процедур и всевозможных инструментов, так или иначе связанных с открытостью. Действительно, где-то есть своего рода симулякры обсуждений (которые к настоящим обсуждениям отношения не имеют), но есть и такие инструментариумы, которые действительно позволяют обсуждать вполне содержательные вещи.

Имеется еще одно важное различие двух категорий проектов нормативных правовых актов: у нас до сих пор в отношении проектов федеральных законов, которые подготавливаются депутатами, процедуры ОРВ или каких-либо специальных регламентных механизмов по обсуждению и анализу эффектов не предусмотрено. И поэтому у нас на сегодняшний день (кстати, мы, наверное, с этого должны были начать) все проекты нормативных правовых актов делятся на 2 большие группы. Первая группа – это те, которые подготавливаются Государственной Думой и всеми субъектами законодательной инициативы (субъекты Российской Федерации, высшие суды, депутаты). Вторая группа – те законопроекты, которые готовятся федеральными органами исполнительной власти. И только в отношении того объема, который подготавливается федеральными органами исполнительной власти, действует институт ОРВ. И то он охватывает далеко не все документы, а только те, которые затрагивают интересы бизнеса. Поэтому есть значительная

часть регулирования, которая через этот инструментарий не проходит. Департамент ОРВ неоднократно выступал с предложениями по поводу введения оценки регулирующего воздействия в деятельность Государственной Думы, но вопрос этот, мягко скажем, непростой. И устоявшегося решения по этому поводу пока нет.

Но ведь эти законопроекты часто, чего греха таить, бывают наиболее популистскими и наименее проработанными. А также наименее практикоориентированными. В ходе нашего экспертного опроса очень многие эксперты коснулись этой темы. И они акцентируют внимание на недостатке критериев и непроработанности регламента для оценки подобных законопроектов.

Департамент ОРВ много раз мы обращался с этим предложением в адрес разных участников законотворческого процесса (начиная от руководства Государственной Думы и заканчивая экспертным сообществом). Но пока даже в Правительстве, которое является одним из важнейших субъектов законотворческой инициативы, есть разные мнения и нет однозначной позиции по этому поводу.

Другая проблема касается уже второй группы проектов нормативных правовых актов – тех, которые выдвигается одним из федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов). Существует такая специфическая процедура, как согласование проектов нормативных правовых актов между ФОИВами. И в зависимости от того, на какой стадии процесса мы подключим процедуру ОРВ, результат может быть разным. Там такая некоммутативная алгебра получается, когда от перестановки слагаемых сумма может измениться очень сильно. Ведь часто бывает так, что мы провели ОРВ, пришли к каким-то хорошим идеям по корректировке проекта нормативного акта и так далее. А потом прошло согласование между ФОИВами и законопроект вообще изменился по сути.

Бывает и обратная ситуация. Есть ФОИВ, который является разработчиком проекта нормативного правового акта. У этого проекта есть длинный путь, который он вынужден пройти до своего принятия. Завершением этого пути является регистрация в Минюсте либо направление в аппарат Правительства, который, в конечном счете, выпускает документ на бланке. У проекта нормативного правового акта есть несколько обязательных пунктов его маршрута. В их числе есть такие пункты: согласование, ОРВ, антикоррупционная экспертиза; кроме того, это может быть, например, экспертиза Минкомсвязи (если документ касается вопросов ИТ), или заключение АСИ (если документ касается их компетенции или вытекает из дорожных карт). И так далее.

Таких требований к процедурам прохождения документа настолько много, что понадобилось 40 нормативных правовых актов, чтобы предусмотреть все возможные опции.

Это не значит, что каждый проект нормативного правового акта проходит их все. В зависимости от его предмета, он проходит определенный набор этих процедур. Соответственно, есть еще и согласование (я о нем упомянул), в котором ведомства между собой делятся мыслями, замечаниями и так далее. Возникает ситуация, при которой после прохождения каждой из процедур документ модернизируется, и участники, которые были включены в процесс на предыдущем этапе, могут не видеть то, что получилось на следующем.

Что предложил Департамент ОРВ для того, чтобы постараться эти процедуры немножко сблизить? Принцип заключается в том, что на согласование, ОРВ и антикоррупционную экспертизу документ направляется одновременно, и все эти процедуры проходят в один и тот же момент. В результате получается одна редакция документа, которая должна быть разслана всем участникам одинаково.

Но что происходит? Нередко это правило нарушается. Ведомства говорят: «Мы сначала согласуем. Мы же знаем, что по итогам ОРВ будут замечания. Мы сначала пройдем федеральные органы, а потом будем с вами разбираться». Или же они говорят: «Мы согласовали документ с федеральными органами «от и до». А сейчас ОРВ нам напишет замечания. У нас будет редакция, которая будет отличаться от ранее согласованной. Мы должны будем вернуться назад, на согласование, и всю работу, которой мы занимались год, придется повторять заново». Таких девиаций и разных вариантов – огромное количество.

Какой может быть идеальный сценарий движения документа? Допустим, принцип «единой редакции документа» не нарушается. Отправили документ одновременно «по трем рукам». Дальше пришли разные замечания. В рамках ОРВ четко прописана процедура сведения замечаний и подготовки заключения. А когда у нас «по трем рукам» замечания пришли, как это всё сводить? Департамент ОРВ подготовил предложения по тому, как сделать жизнь проще и лучше. Недавно их презентовали и обсуждали в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации. В ближайшее время они будут представлены на площадке Аппарата Правительства Российской Федерации. В общем, уже есть конкретные решения.

Вернемся к рассмотрению сценария движения документа. Возникает ситуация, когда, например, сперва прошли процедуры согласования, потом проходит ОРВ, и у нас есть замечания. Что делают коллеги из ФОИВов? Они могут провести отдельное согласительное совещание по замечаниям, полученным в ходе согласования. А потом отдельно провести согласительное совещание по итогам ОРВ. Текст меняется, меняется... Дальше у них есть точка внесения в Аппарат Правительства Российской Федерации, и здесь они могут тоже

«творчески доработать» документ. И вот, наконец, документ перешел в Аппарат Правительства – начинается стадия доработки его в профильном департаменте Аппарата Правительства. Дальше – у вице-премьера (если там тоже проходят какие-то обсуждения). Далее – Правовой департамент или одно из управлений аппарата Правительства. На каждом из этих этапов документ может меняться.

На выходе всех этих процедур получается нормативный правовой акт, который заметно отличается от того, что было на этапе публичных консультаций. И уж тем более он отличается от того, что было разработано. Хотя это не значит, что он стал хуже.

И есть глубочайшее заблуждение, с которым мы боремся, но так и не смогли его развенчать. Процедура ОРВ не может заменить собой весь нормотворческий процесс в целом. Предметом ОРВ не является весь процесс разработки проекта нормативного правового акта – от его начала до его принятия уполномоченным лицом. ОРВ – это некий сегмент работы по разработке проекта нормативного правового акта на определенном отрезке, который жестко структурирован, вокруг которого создан инструментарий, где участвуют эксперты и так далее. Но это отрезок работы, а не вся работа по проекту нормативного правового акта в целом.

И мы нередко слышим необоснованные замечания, связанные с тем, что: «Ребята, как же так вы допустили, что то-то приняли?» Да, приняли. У каждого есть своя компетенция и каждый работает в рамках того мандата, который был ему доверен. И мы не можем отвечать за конечную редакцию, которая принимается уполномоченными лицами.

Какие могут быть решения и выводы из этой истории? Есть, например, версия, что раз Минэкономразвития России проводит ОРВ, то оно должно быть наделено полномочиями по наложению вето или блокированию той или иной редакции. Но это, как сказать, исключительная мера. Сегодня право вето есть у Президента Российской Федерации, но мы знаем, что он пользуется этим правом в исключительных случаях. То есть это такая довольно ответственная задача, когда ты понимаешь, что после прохождения всех циклов работы с проектом нормативного правового акта ты должен поставить «стоп» на этом документе, обосновать почему, и, соответственно, взять на себя всю ответственность за это решение.

Вопрос: есть ли, допустим, у института ОРВ (или у кого-то из участников законотворческого процесса) такие полномочия? Наверное, да. Но это, скорее, полномочия высших руководителей, и вряд ли таким правом наделен может быть «голос общественности». Этот вопрос – серьезный, открытый. Но он и философский, и политический. Потому что тут коллизия получается. Естественно, ОРВ – это не весь законотворческий процесс, а определенная его часть. Но у этой части есть одна очень важная

функция, помимо других. Именно в этой точке... Не там, где инициативы депутатов Государственной Думы, – у них свои механизмы. Имеется в виду внутренний правительственный механизм взаимодействия между ФОИВами.

При обычном порядке там работают чиновники, и туда вход общественности запрещен. А ОРВ – это специальное место, где можно выслушать общественные позиции. Туда можно войти и получить обратную связь. Но, естественно, когда мы говорим с профессиональным сообществом, с экспертом и так далее: «Ребята, приходите сюда, на публичные консультации, и вы будете услышаны», – а потом они видят прямо противоположное, то политический эффект получается, в общем-то, негативный. А, с другой стороны, и полностью «вестись» на то, что говорит общественность, мы тоже не можем. Как разрешать эту коллизию?

Более того, вокруг каждого проекта нормативного правового акта (вокруг каждого!) есть конфликт целей. И этот конфликт целей зачастую настолько сложный, что совместить все интересы просто категорически нельзя. Например, есть вопросы, связанные с национальной безопасностью. Есть вопросы, связанные с защитой прав потребителя, каких-то слоев населения и так далее. И в этих случаях с целью получить эффекты, *большие* по масштабу и значимости для всех остальных участников, устанавливаются дополнительные издержки для предпринимателей, для участников рынка. Как в этой ситуации быть?

Есть требования, например, по оборудованию транспортного средства неким набором технических устройств для того, чтобы обеспечить нашу с вами безопасность, защиту от террористических актов и прочих происшествий. Не в интересах бизнесмена, а в интересах общества, страны в целом, социального благополучия и так далее. И как быть? А если у кого-то будет возможность прийти сюда и сказать: «Нет, я против», – то как тогда принимать решение? Передача права вето представителям общественности противоречит основам государственной власти. Действительно, это философский вопрос.

И нередко возникает проблема, когда на завершающей стадии процесса «сверху» принято некое решение. И всё, что было до этого, оно, так скажем, в кавычках, «принято к сведению». Но решение принято исходя из понимания потребностей конкретной отрасли, страны в целом и прочее-прочее. А мы потом слышим от экспертов, чьи цели не были учтены или вообще были прямо противоположным целям документа: «Ерунда эта ваша ОРВ! Ради чего мы здесь сражались, писали, тратили какие-то деньги на исследование, кого-то просили подготовить заключение от имени экспертной позиции и так далее? Это всё ерунда, неработающий механизм и так далее!» Но мы давно уже четко понимаем, что ОРВ – это не

правотворчество в целом. Это некий его участок. И мы бы всегда были рады настройке конкретно нашего участка и оптимизации работы на нем.

В этом смысле, у нас есть и какие-то вещи, которые мы сами еще не смогли дотянуть, доделать так, как нам хотелось бы. Например, что мы не можемкратно повысить заинтересованность участников в посещении портала regulation.gov.ru и работе с ним. Если бы системный механизм работал более эффективно, это сняло бы с нас, в некоторой степени, нагрузку «точечной» работы.

А пока у нас возникают ситуации, иногда просто парадоксальные. Документ, который затрагивает интересы всей индустрии, этой индустрией на сайте не замечен. Например, производители, условно, медицинских изделий. Когда мы с ними встречаемся и рассказываем, что есть некий проект нормативного акта, который устанавливает такие-то требования и совокупно это несет такого-то рода издержки, что вы через две недели должны будете выполнить новую процедуру, пройти какую-нибудь «пере-» чего-нибудь: перелицензирование, переаттестацию, перерегистрацию и так далее, – они говорят: «Впервые слышим!»

Как же так? Полгода назад размещен документ на портале. Вы на этой сфере зарабатываете деньги. Вы специалисты, вы глубоко знаете все проблемы отрасли. Почему же вы не отслеживаете документы, которые там размещены? С чем связана такая инерция гражданского участия? Это вопросы, которые выходят, скорее, на уровень социологической науки. Здесь есть несколько гипотез, которые так или иначе связаны с текущей ситуацией в стране. Например, что такая ситуация не стимулирует к участию. Есть некий уровень недоверия, который исключительно виртуальный, теоретический, гипотетический. А товарищи, которые могли бы поучаствовать в работе на сайте regulation.gov.ru – у них отношение к этим вещам предвзятое. Они считают, что это пустая трата сил. Ни разу не пробовали – но уже считают: «Мы не пробовали, но знаем, что это не работает».

Действительно, есть такой распространенный предрассудок, что вот у нас, так сказать, «такое-сякое Правительство», которое норовит всё административно протащить и не прислушивается к общественности. А на самом деле, когда доходит до дела, так ведь часто получается, что так называемая «общественность» или бизнес-сообщество – оно вроде как, получается, и само виновато. Есть и другие эффекты. Например, люди, которые знают, видят, отслеживают принятие того или иного решения, не берут на себя смелость публично вступить в дискуссию с разработчиком по этому поводу, оставить свои следы на сайте, понимая, что у него (у разработчика, у регулятора) есть некий набор компетенций, который может повлечь возмездие или повышенное внимание и так далее. Поэтому коллегам нередко

проще где-то уже на этапе, когда этим занимается Минэкономразвития России, включиться в работу, понимая, что мы не можем выступить с какой-то репрессивной практикой в отношении них. В подобных ситуациях Минэкономразвития России получает от экспертов больше доверия, потому что воспринимается как «нейтральная» площадка, которая в большей степени ориентирована на открытость.

Еще один вопрос связан с отраслевой спецификой законотворчества, на которую вначале был сделан очень интересный акцент. Не настал ли сейчас тот самый момент, когда можно какие-то проблемы регулирования вывести из отраслевого поля и перевести в поле стратегических целей и, тем самым, проблемы законотворчества в значительно большей степени сделать общими, а не локальными, и улучшить результат в конце?

В чем сегодня другой поворот этой проблемы? Рассмотрим множество нормативных актов, которые разрабатываются, стекаются на regulation.gov.ru, а потом принимаются и опять растекаются. Что для них характерно? Они разрабатываются под конкретную ситуацию для решения локальных (как правило, отраслевых) проблем и вопросов: поступило обращение кого-то из индустрии, есть поручение вышестоящего руководства решить какую-то проблему и так далее. У документов, как правило, нет общего стратегического начала. Раньше была такая практика, как разработка концепций регулирования отрасли (автомобильной, фармацевтической, еще какой-то) в рамках стратегий – и в этих же стратегиях прописывались некие наборы целей и решений по тому, как их можно достигать – в том числе на уровне предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования.

В этом случае система координат, в которой это всё можно было «упаковать», была более-менее понятна. Вот есть несколько разных отраслей. Они, так или иначе, корреспондируют со стратегическим планом или каким-то иным стратегическим документом. Есть Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП), есть госпрограммы и так далее. И все документы увязываются в этой системе координат. Но сейчас никаких формальных требований к тому, что может быть основанием для разработки проекта конкретного нормативного правового акта, нет.

Можно сказать, что многие проблемы ОРВ являются не проблемами самого института ОРВ, а производной от проблем стратегического планирования, которое у нас оставляет желать лучшего. Поскольку стратегическое планирование, в хорошем случае, – это не просто разработка документов, а процесс, который предполагает достижение консенсуса стейкхолдеров по поводу стратегических целей, приоритетов, которые потом выражаются, в том числе, и в регулировании. А если у нас такого поля нет, тогда получается лоскутное

одеяло, решение локальных вопросов, исполнение поручений, которые кто-то откуда-то спустил.

Это как раз история о том, что проблемы ОРВ (или, скорее, эффекты, которые мы сегодня наблюдаем) во многом связаны с тем, что у нас есть верхний уровень и к нему есть вопросы. У нас есть система, которая постоянно генерирует разработку новых нормативных правовых актов: это поручения, это обращения, это работа, в том числе, и органов «надзора». Но это некая система. Мы загнали государственных служащих в эти рамки, когда на любую проблему они должны незамедлительно реагировать. То есть выявили где-то что-то. Законодательно не урегулировано? – Давайте срочно готовить нормативный акт.

Есть уровень вопросов, связанных с конкретными проблемами или особенностями правотворчества – когда возникает разная несогласованность, потом процедуры перемешаны. Их много. И так далее. И всё это, в том числе, приводит к некоему текущему состоянию дел, которое нас беспокоит. Но особенного пессимизма по этому поводу нет, потому что всё, что мы можем сделать в рамках института ОРВ, мы делаем и делать будем, и всегда заинтересованы в конструктивных предложениях. Даже не в критике, а, скорее, в формате: «А вот если так сделать? Как считаете, будет лучше или нет?» Чтобы идти вперед.

И если рассматривать ОРВ как механизм обратной связи, встроенный в процесс законотворчества, то его эффективность с годами все-таки возрастает. Сейчас по 5-балльной системе можно поставить четверку – при позитивной динамике.

И есть еще одна, тоже очень важная вещь, особенность, нюанс, про который мы сегодня не говорили. Например, после прохождения всех процедур мы подготовили заключение об ОРВ. Но есть отрезок, когда мы снимаем разногласия или обсуждаем эти разногласия с заинтересованными сторонами. И нередко очень много замечаний, которые были (не знаю, процентов 80 из того, что мы вместе с экспертами отработали), ведомством учитывается.

Но эта работа сейчас проходит в формате «Минэкономразвития – разработчик». На нее не приглашаются те же самые эксперты, публичные органы. Почему? Потому что статус таких совещаний закреплён в регламенте. Это согласительные процедуры. В них участвуют федеральные органы исполнительной власти. И, в этом смысле, любые другие участники там не предусмотрены. И мы не можем с собой всё время таскать экспертов.

А если мы пытаемся это делать, нам разработчики говорят: «Это кто? Вы их привели зачем? Они с какой целью будут участвовать? Нет, мы не согласны! У нас согласительное совещание между федеральными органами...» Иными словами, существует некая стадия,

которая эффективно приносит свои результаты, документ дорабатывается. Но она не позволяет вовлекать большой круг экспертов в эту работу.

2 Анализ возможностей институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия как форм экспертного и общественного участия в процессе законотворчества

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) как форма экспертного и общественного участия в процессе законотворчества призвана повысить качество государственного регулирования за счет рассмотрения, анализа и учета (при целесообразности) позиций стейкхолдеров, чьи интересы затрагивает рассматриваемый законопроект. Такой подход позволяет избегать недостаточно проработанных законопроектов, эффекты от введения которых были на этапе разработки государственными органами власти учтены не в полной мере.

ОРВ в России на федеральном уровне введена в 2010 году, а в регионах в инициативном порядке начала внедряться в 2011 году. В рамках системы совершенствования регулирования в России также проводится оценка фактического воздействия действующих нормативных актов. На федеральном уровне запущен официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения – <http://regulation.gov.ru>.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими институты ОРВ и оценки фактического воздействия, на сегодняшний день являются:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 15.10.2016) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 (ред. от 30.06.2016) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 15.10.2016) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»;

- Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 №290 (ред. от 22.06.2015) «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»;
- Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

Перечисленные выше нормативные правовые акты либо приняты недавно, либо в них регулярно вносятся изменения (иногда по несколько изменений в год). В результате последние редакции всех нормативных правовых актов приходятся либо на 2016 год (постановления Правительства Российской Федерации), либо на 2015 год (приказы Минэкономразвития России).

Несмотря на то, что законодательство, регулирующее институты ОРВ и оценки фактического воздействия, стремится «идти в ногу со временем», оно имеет один фундаментальный недостаток: низкий статус нормативных правовых актов. Это либо постановления Правительства Российской Федерации, либо приказы Минэкономразвития России. Из всех перечисленных выше нормативных правовых актов только Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 начинается с преамбулы: «В целях реализации подпункта "д" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" Правительство Российской Федерации постановляет...» Никаких ссылок на Конституцию и федеральные законы здесь нет.

А все остальные нормативные правовые акты, перечисленные выше, не содержат даже ссылок на Указ Президента Российской Федерации. Это означает, что право граждан на участие в законотворчестве в форматах ОРВ и оценки фактического воздействия установлено «самодержавно», т.е. «даровано свыше» исключительно волей Президента и Правительства Российской Федерации, которые захотели – «пожаловали» право, а если захотят, то могут и забрать обратно.

Следствием вышесказанного является то, что требование «обязательного учета результатов ОРВ законодателем» сейчас может быть реализовано только по отношению к подзаконным актам, но не может быть осуществлено по отношению к федеральным законам, так как в этом случае недостаточно правки Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 – необходимы разработка и принятие системного закона,

регулирующего сферу ОРВ. Ведь Правительство и даже Президент Российской Федерации в силу конституционного принципа разделения властей формально не могут заставить Федеральное собрание Российской Федерации что-либо «учитывать». Они могут разве что «попросить» или применить «телефонное право». Иными словами, опять-таки, все зависит от «высочайшего соизволения».

В результате институты ОРВ и оценки фактического воздействия в России сталкиваются с низким уровнем доверия экспертов и представителей общественности, которые обозначают в качестве основной проблемы отсутствие нормативного требования учета высказанных в ходе процедур ОРВ и оценки фактического воздействия мнений/замечаний экспертов и представителей общественности либо публичного обоснования нецелесообразности учета данных мнений/замечаний. Ситуации, когда законопроект получает массовую публичную негативную оценку участников регулирования (например, введение системы «ПЛАТОН», «закона Яровой»), однако, принимаются в итоге в изначальном виде, без существенных изменений, только усиливает недоверие экспертов и представителей общественности к институтам ОРВ и оценки фактического воздействия.

Также экспертным сообществом регулярно указывается на стремление органов власти придать публичным обсуждениям законопроектов имитационный, формально-декларативный характер за счет привлечения к обсуждению ограниченного круга «лояльных» общественных организаций и объединений.

Со стороны органов власти в это же время основными недостатками институтов ОРВ и оценки фактического воздействия видятся: недостаточная активность общественных организаций и объединений в ходе публичных обсуждений, неконструктивность их высказываний/замечаний. Также органы власти указывают на то, что проведение качественного ОРВ по отношению ко всем проектам НПА требует больших трудозатрат, а в виду отсутствия дополнительных ставок в органах власти, которые бы покрывали данные трудозатраты, ОРВ вынужденно выполняется с минимизацией трудозатрат, даже если это критическим образом снижает качество проведения ОРВ.

Также возможности оценки регулирующего воздействия в России ограничены, ввиду того, что:

1. привлечение экспертов и общественности к обсуждению проектов нормативных правовых актов, документов стратегического характера на стадии высокой степени их готовности, когда внесение изменений уже проблематично, требует существенной переработки документов и повторного прохождения согласований;

2. неготовность органов государственной власти к подготовке и вынесению на обсуждение нескольких вариантов концепций нормативных правовых актов, документов стратегического характера (неготовность к выявлению и обсуждению «развилочек»);
3. неготовность органов государственной власти к подготовке и вынесению на обсуждение обоснований выбора концепций нормативных правовых актов, документов стратегического характера.

К недостаткам функционирования официального сайта для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru>) необходимо отнести:

1. отсутствие обратной связи об учете высказанных стейкхолдерами позиций (указанных недостатков) при доработке проектов нормативно-правовых документов, а также обоснований причин нецелесообразности учета высказанных позиций (указанных недостатков);
2. отсутствие возможности экспертам, участвующим в обсуждении проектов нормативно-правовых документов, видеть весь спектр высказанных другими экспертами позиций/замечаний.

На региональном и муниципальном уровне указанные проблемы резко усиливаются за счет отсутствия подготовленных кадров, способных проводить ОРВ, а также за счет отсутствия дополнительных ставок в органах власти (особенно, на муниципальном уровне), которые бы покрывали трудозатраты на ОРВ.

3 Анализ проблем и разработка рекомендаций по повышению эффективности общественного участия в законотворческом процессе и принятии решений

3.1 Анализ проблем, требующих решения

3.1 Основные принципы, преимущества и недостатки привлечения общественности к принятию решений

Общественное участие в процессе принятия решений означает возможность для граждан, общественных организаций и других заинтересованных сторон влиять на формирование политики, принятие нормативно-правовых актов и реализацию проектов и программ, которые затрагивают их интересы [1]. Это процесс переговоров между гражданами и лицами, принимающими решение, по учету интересов тех лиц, кого это решение затрагивает, предполагающий активное участие граждан при отстаивании своих прав и интересов в процессе принятия решений, а также выбор и использование различных методов участия [2, С. 3].

В последние десятилетия большинство развитых стран активно внедряют механизмы общественного участия. Общественные организации в этом процессе играют значимую роль, поскольку являются формой объединения граждан и представляют консолидированную позицию отдельных социальных групп граждан.

Среди основных преимуществ привлечения общественности к принятию решений исследователи называют, прежде всего, следующие [3–7]:

- повышение эффективности принимаемых решений в результате учета приоритетов местных сообществ;
- повышение доверия граждан к деятельности государственных институтов;
- повышение эффективности организации процесса принятия решений,
- разработка инновационных решений существующих социальных проблем. возможность получения достоверной информации о ситуации в местных сообществах, необходимой для принятия решений;
- возможность разделения ответственности за принятые решения с общественными организациями и группами интересов;
- снижение уровня социальной напряженности при принятии политически непопулярных решений в результате большей осведомленности общественности о причинах принятия данных решений;

- снижение издержек на реализацию принятых решений в результате привлечения внебюджетного финансирования на проекты, поддерживаемые местными сообществами.

Помимо преимуществ для органов власти необходимо учитывать и выгоды для представителей общественности – активных участников процесса разработки и принятия государственных решений, к которым, в частности, можно отнести следующие [8]:

- возможность влиять на принятие решений;
- более глубокое понимание политики, проводимой органами власти,
- возможность лоббирования своих интересов на государственном уровне,
- рост социального капитала – развитие системы социальных связей на уровне сообщества.

Вместе с тем, активная работа по вовлечению граждан имеет и ряд существенных недостатков для обеих сторон. Для граждан к недостаткам участия в процессе разработки и принятии решений в основном относятся следующие:

- высокие временные затраты: общественные активисты участвуют в процедурах разработки и принятия государственных решений на безвозмездной основе, соответственно, они несут транзакционные издержки, теряя в уровне личного дохода;
- безрезультативность: в случае отклонения позиции, которую они поддерживали, все время, затраченное на участие в процедурах общественных обсуждений, является для них потерянным;
- принятие решений, противоречащих интересам данной группы, в случае более сильного лобби у других групп интересов.

Для государственных органов основными недостатками процесса согласования решений с общественными организациями и другими объединениями граждан являются следующие:

- временные затраты: для согласования позиции с общественностью рекомендуется закладывать до 12 месяцев;
- финансовые издержки на организацию и проведение публичных мероприятий, в том числе гражданских форумов, организацию работы общественных советов;
- риск усиления враждебного отношения отдельных групп населения к власти в случае, если их интересы не учтены в результате проведения общественных консультаций;

- потеря контроля над принятием решений и вероятность принятия неэффективных решений в случае, если это политически оправданно;
- риск принятия решения не в интересах большинства, а только в интересах групп, готовых потратить время и ресурсы на участие в системе коммуникаций с органами власти.

Как видно из приведенных выше перечней, общественное участие в процессе принятия решений имеет как существенные преимущества, так и недостатки для всех заинтересованных сторон, которые необходимо учитывать при формировании политики по данному вопросу. Особенность российской ситуации заключается в том, что *преимущества для обеих сторон проявляются слабо, в то время как недостатки и риски реализуются в полной мере*. Данная ситуация порождена двумя группами проблем, которые глубоко взаимосвязаны между собой:

во-первых, проблемы, обусловленные низким качеством организации гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия управленческих решений в России;

во-вторых, проблемы, обусловленные имитационным, формально-декларативным характером институтов участия.

3.1.1 Проблемы, обусловленные низким качеством организации гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия управленческих решений в России:

1) привлечение экспертов и общественности к обсуждению проектов нормативно-правовых актов (далее – НПА), документов стратегического и программного характера, планов мероприятий и проектов решений *на стадии высокой степени их готовности*, когда внесение изменений уже проблематично, требует существенной переработки документов и повторного прохождения согласований;

2) неготовность органов государственной власти к подготовке и вынесению на обсуждение *нескольких вариантов концепций* НПА, документов стратегического и программного характера, планов мероприятий и проектов решений (*неготовность к выявлению и обсуждению «развилки»*);

3) неготовность органов государственной власти к подготовке и вынесению на обсуждение *оснований выбора концепции* НПА, документов стратегического и программного характера, планов мероприятий и проектов решений;

4) отсутствие нормативных/регламентных требований *учета замечаний экспертов и общественности* в проекте НПА или документе стратегического/программного характера,

плане мероприятий или проекте решения, либо обоснования нецелесообразности учета данных замечаний.

Неготовность органов государственной власти к выявлению и обсуждению «развилочек» и обоснованию своего выбора обусловлены тем, что деятельность органа государственной власти оценивается по скорости разработки и согласования НПА, стратегического/программного документа, проекта решения, а не по его качеству. Ключевым критерием является: «закрыто ли в срок поручение, на основании которого велась разработка документа». При этом подготовка нескольких вариантов концепций НПА, документа стратегического/программного характера или проекта решения и обоснование выбора их концепции требуют дополнительных затрат времени и сил, что противоречит ключевому критерию оценки, приведенному выше. Как следствие – эксперты и общественность привлекаются к обсуждению проектов НПА, документов и решений на стадии высокой степени их готовности, а выдвигаемые ими замечания и предложения не учитываются в итоговой редакции проекта документа или решения.

Ввиду того, что органы государственной власти рассматривают привлечение экспертов и общественности к обсуждению проектов НПА, документов стратегического/программного характера и проектов решений как обязательный, но не несущий содержания (не влияющий на итоговое решение) этап, они стремятся упростить для себя процесс разработки, придавая *имитационный, формально-декларативный характер* гражданской и экспертной вовлеченности в процесс разработки этих документов. Перегруженность органов государственной власти разработкой НПА и иных документов только усиливает их заинтересованность в имитационном характере гражданского и экспертного участия.

3.1.2 Проблемы, обусловленные имитационным, формально-декларативным характером институтов участия:

1) проведение общественных обсуждений, слушаний, экспертиз, процедур оценки регулирующего воздействия и иных подобных процедур с привлечением «лояльных» общественных организаций и экспертов, готовых к формальному участию в процессе обсуждения или согласных ограничиться «косметическими» поправками, не влияющими на концепцию документа или общую направленность решения;

2) формирование состава экспертных и общественных советов, консультационно-совещательных и иных подобных институтов участия из числа экспертов и представителей общественности, чья позиция изначально по большинству вопросов близка к позиции органа государственной власти, при котором формируется совет;

3) само обсуждение проектов НПА, документов и решений в рамках упомянутых выше институтов участия организовано так, что возможности экспертов влиять на повестку, а также высказаться и быть услышанными крайне ограничены. Господствует не горизонтальная (коммуникационная, диалоговая), а вертикальная (иерархическая) модель обсуждения, в которой представители власти занимают патерналистскую позицию «вы предлагайте – а мы оценим и примем решение», не вступая в реальный, заинтересованный диалог или партнерство с экспертами и представителями общественности.

В результате данных проблем доступ широкого круга экспертов и общественности к процессу выработки и принятия управленческих решений в России ограничен, не происходит обсуждения проектов актов, документов и решений реальными стейкхолдерами, а у последних нет реального влияния на повестку обсуждения и итоговое решение.

Кроме того, указанные проблемы приводят к тому, что *не возникает потребности в создании работоспособного механизма отбора экспертов и представителей общественности, способных и заинтересованных в конструктивном обсуждении НПА или документов стратегического/программного характера, проектов решений и т.п.* В результате, вносимые общественностью предложения/замечания нередко носят неконструктивный характер (когда замечание не проработано по сути, не имеет сколько-нибудь существенного обоснования, не относится к существу рассматриваемого нормативного акта). При этом внесение общественностью и экспертами предложений неконструктивного характера только усиливает убежденность органов государственной власти в том, что необходимо обеспечивать имитационный характер гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия управленческих решений, воспроизводя патерналистскую позицию при отсутствии реального диалога и/или партнерства.

Как результат этих взаимосвязанных групп проблем – *низкий уровень доверия* экспертов и представителей общественности к существующим институтам участия в процессе выработки и принятия управленческих решений. Принятие без изменений законопроектов и проектов документов или решений, получающих широкий негативный резонанс, приводящий к активной критике данных (законо)проектов общественностью, только усиливает снижение уровня доверия к существующим институтам участия.

3.2 Предлагаемый подход к решению выявленных проблем

Предлагаемые нами механизмы сводятся к двум типам управленческих решений:

- усиление полномочий работающих консультативных институтов общественного участия (преимущественно на федеральном уровне) и

- внедрение элементов прямой демократии (преимущественно на местном уровне).

Необходимым условием успеха является соблюдение следующих 5 принципов эффективного соучастия, основанных на анализе лучших практик:

1. Репрезентативность – законодательно обеспеченная возможность различным общественным силам быть представленными в консультативном органе. Возможность участия всех заинтересованных сторон в формировании повестки обсуждения.

2. Независимость от внешнего давления – наличие достаточных законодательно обеспеченных полномочий по самостоятельному участию в процессе принятия решений.

3. Независимость и достаточные полномочия эксперта/члена консультативного органа. Возможность участия всех заинтересованных сторон в формировании повестки обсуждения;

4. Создание пространства конструктивной дискуссии и легального согласования интересов по общественно значимым темам для сторон, задействованных в обсуждаемых вопросах.

5. Транспарентность процесса обсуждения и принятия решения для медиа и гражданских наблюдателей.

3.2.1 Ключевые направления изменений

Предлагаются четыре ключевых направления изменений:

- 1) дерегулирование сферы общественной активности;
- 2) изменение подходов органов государственной власти к разработке проектов НПА, стратегических/программных документов и проектов решений;
- 3) усиление полномочий консультативных институтов экспертного и общественного участия;
- 4) совершенствование процедур гражданского и экспертного участия;

3.2.2 Дерегулирование сферы общественной активности

Необходимый уровень гражданского и экспертного участия в процессе принятия управленческих решений невозможен без освобождения общественных организаций и в широком смысле объединений граждан от неадекватного административного прессинга и бюрократической зарегулированности. В нынешнем состоянии законодательства об НКО любые расширения прав представителей “третьего сектора” могут привести только к созданию имитационных механизмов, в рамках которых государство общается с самим

собой: роль “общественников” в них будут выполнять GONGO¹. Поэтому предварительным необходимым условием реализации предлагаемых мер будет дерегулирование сферы общественной активности.

Первоочередные законодательные предложения по дерегулированию сферы общественной активности:

- изменение закона “О некоммерческих организациях”, сокращающие перечень деятельности, признанной “политической”, до определения политической деятельности, содержащейся в законе “О статусе судей”, ст. 3 п. 3;
- отмена закона “Об Общественной наблюдательной комиссии”, с включением в закон об НКО права зарегистрированных региональных и федеральных общественных организаций, в чьих уставах зафиксирована соответствующая деятельность, посещать места принудительного содержания, подав заявление в уведомительном порядке.

3.2.2.1 Изменение подходов органов государственной власти к разработке проектов НПА, стратегических/программных документов и проектов решений

Условием реализации любого из предлагаемых направлений повышения гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия государственных решений являются следующие изменения в работе государственных органов власти:

- изменение подхода к оценке эффективности разработки проектов документов и решений органами власти: смена критерия «закрыто ли в срок поручение, на основании которого велась разработка акта» на критерии, оценивающие качество и глубину проработки проекта, а также степень достижения консенсуса стейкхолдеров по поводу изменений, вносимых в общественные отношения принимаемым документом или решением;
- снижение численности общественных обсуждений НПА за счет изменения единицы обсуждения: вместо НПА единицей обсуждения может стать концепция изменения регулирования в определенной сфере, согласованная с действующими в данной сфере стратегическими и программными документами;
- введение нормативного требования учета в ходе разработки НПА принятой концепции регулирования в данной сфере, а также запрет на разработку

¹ Government-Organized Non-Governmental Organizations – дословно «негосударственные организации, организованные (самим) государством». Имеются в виду «придворные» общественные организации, которые по большинству спорных вопросов заведомо лояльны властям.

федеральных законов и постановлений правительства, выходящих за рамки принятой концепции регулирования.

3.2.2.2 Усиление полномочий консультативных институтов экспертного и общественного участия.

Усиление полномочий консультативных институтов экспертного и общественного участия, в том числе кадровых, неизбежно ставит вопрос об изменении порядка их формирования: необходимо максимально задействовать публичные электоральные механизмы (в том числе и выборы посредством электронного голосования).

На федеральном уровне предлагается провести работу по совершенствованию деятельности Общественной палаты РФ и общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

В организацию деятельности Общественной палаты РФ рекомендуется внести следующие изменения:

- ввести принцип формирования ОП путем прямых онлайн-выборов, в которых могут участвовать граждане, зарегистрировавшиеся на сайте “Госуслуги”. Кандидатуры выдвигаются зарегистрированными НКО по тематическим группам. Аналогичная процедура вводится для региональных общественных палат, где кандидатуры членов выдвигаются НКО, зарегистрированными в субъекте Федерации;
- установить критерии и процедуры отбора экспертов для включения в рабочие группы палаты и привлечения к проведению общественной экспертизы (на платной или бесплатной основе);
- установить обязательную публикацию информации о персональном составе рабочих групп Общественной палаты РФ;
- установить обязательность публикации экспертных заключений на нормативно-правовые акты и рекомендаций нулевых слушаний. Также рекомендуется рассмотреть вопрос публикации не только итоговых экспертных заключений, принятых Советом Общественной палаты РФ, но и проектов экспертных заключений, отклоненных советом с указанием причин отклонения;
- установить не только обязательность рассмотрения органами власти заключений и рекомендаций Общественной палаты, но и подготовки официальных отчетов об учете рекомендаций при принятии решений / доработки нормативно-правовых актов с мотивированным отказом от учета всех или части рекомендаций;

- ввести в число критериев оценки эффективности механизмов общественного участия степень учета рекомендаций общественной палаты при доработке проектов нормативно-правовых актов. В организацию деятельности общественных советов при органах исполнительной власти рекомендуется внести следующие изменения:
- систему отбора в составы общественных и экспертных советов при органах исполнительной власти в целях обеспечения недискриминационного доступа в эти институты участия для всех стейкхолдеров вывести из сферы полномочий органов исполнительной власти, при которых формируются соответствующие советы;
- установить критерии для отбора кандидатов для включения в состав общественных советов по принципу “эксперты рекомендуют экспертов”: кандидатуры, предлагаемые зарегистрированными профильными НКО и экспертными структурами (профильными экспертными организациями и профессиональными ассоциациями), а также на основе самовыдвижения, выставляются на 14 дней на сайте, аналогичном regulation.gov.ru, с возможностью рейтингового голосования для зарегистрированных пользователей;
- обеспечить обязательную публикацию персонального состава общественных советов на официальных порталах органов власти / Общественной палаты РФ;
- обеспечить проведение регулярных заседаний общественных советов по заранее установленному плану-графику. План-график должен содержать значимые вопросы, требующие решения в сфере управления отраслью или сферой общественных отношений, подведомственной органу власти. Перечень вопросов заседаний общественных советов может формироваться как по предложению органа власти, так и по предложениям членов общественного совета;
- обеспечить обязательную публикацию рекомендаций общественных советов по вопросам, вынесенным на его обсуждение;
- обеспечить обязательную публикацию отчетов органов власти об учете рекомендаций общественных советов с обоснованием отказа от учета всех или части рекомендаций;
- ввести процедуру мониторинга деятельности общественных советов, а также оценку эффективности механизмов общественного участия на уровне органа власти, которая должна основываться на проценте рекомендаций, принятых к учету органами власти;

- ввести должность сотрудника ведомства в ранге директора департамента, отвечающего за работу с общественными и экспертными советами при министерстве/службе;
- обязать ФОИВ предоставлять экспертным группам информацию о готовящихся решениях на уровне концепции до опубликования проекта документа на сайте regulation.gov.ru для общественного обсуждения.

3.2.2.3 Совершенствование процедур гражданского и экспертного участия

Условием реализации любой из предлагаемых ниже моделей повышения гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия государственных решений является изменение нескольких моментов в работе государственных органов власти:

1. изменение подхода к оценке эффективности разработки проектов НПА, стратегических/программных документов и проектов решений органами власти: смена критерия «закрыто ли в срок поручение, на основании которого велась разработка акта» на критерии, оценивающие качество и глубину проработки проекта, а также степень достижения консенсуса стейкхолдеров по поводу изменений, вносимых в общественные отношения принимаемым НПА, стратегическим/программным документом или решением;
2. снижение численности общественных обсуждений НПА за счет изменения единицы обсуждения: вместо НПА единицей обсуждения может стать концепция изменения регулирования в определенной сфере, согласованная с действующими в данной сфере стратегическими и программными документами (при этом все принимаемые впоследствии НПА в данной сфере в период времени, определенный концепцией, должны формироваться в соответствии с принятой концепцией, а рассматриваемая на общественном обсуждении концепция должна давать детальное представление обо всех предполагаемых изменениях регулирования);
3. введение нормативного требования учета в ходе разработки НПА принятой концепции регулирования в данной сфере, а также запрет на разработку федеральных законов и постановлений правительства, выходящих за рамки принятой концепции регулирования.

Также в целях повышения гражданской и экспертной вовлеченности в процесс выработки и принятия управленческих решений предлагаются представленные ниже модели.

Использование разных форматов гражданского и экспертного участия на разных стадиях процесса выработки и принятия управленческих решений

Процесс выработки и принятия управленческих решений имеет циклический характер и включает в себя следующие стадии: анализ – формулирование альтернатив (развилки) и сценирование – выбор базового варианта/сценария – адаптация в ходе имплементации – контроль, оценка и коррекция – анализ (далее переход к следующему «обороту» цикла).

Если на стадиях анализа, формулирования альтернатив (развилки), сценирования и адаптации в ходе имплементации наиболее важно, преимущественно, экспертное участие в ходе разработки, то на стадиях выбора базового варианта/сценария, а также контроля, оценки и коррекции *большее* значение приобретают форматы гражданского участия.

Измененная система отбора в составы общественных и экспертных советов при органах исполнительной власти

Предлагается систему отбора в составы общественных и экспертных советов при органах исполнительной власти в целях обеспечения недискриминационного доступа в эти институты участия для всех стейкхолдеров вывести из сферы полномочий органов исполнительной власти, при которых формируются соответствующие советы.

Отбор в составы общественных и экспертных советов при органах исполнительной власти и в составы иных подобных институтов участия целесообразно базировать на процедурах отбора кандидатов, поддерживаемых профессиональными и деловыми объединениями в соответствующих сферах. При этом для обеспечения недискриминационного доступа потенциальных кандидатов, регистрация кандидатов в члены общественного или экспертного совета должна производиться на основании самовыдвижения и с соблюдением принципа прозрачности процедуры выбора кандидатуры (для этого с целью освещения процесса отбора в члены совета целесообразно задействовать интернет-ресурсы). Голосование за каждую из кандидатур должно производиться соответствующими профессиональными и деловыми объединениями с максимальным информированием как о самом кандидате (резюме, профессиональные достижения, самопрезентация с обоснованием цели выдвижения в общественный или экспертный совет), так и о ходе голосования.

Обеспечение диалоговых и партнерских принципов работы консультативных институтов участия

Помимо репрезентативности состава, обеспеченной законодательно закрепленным недискриминационным доступом для всех стейкхолдеров, в организации работы общественных и экспертных советов и иных консультативных институтов участия для достижения эффективности такого участия важно соблюдение «*процессуальных*» принципов диалога и партнерства:

1) независимость экспертов и представителей общественности от внешнего давления, что подразумевает наличие достаточных законодательно обеспеченных полномочий по самостоятельному участию в формировании повестки, обсуждении и принятии решений;

2) создание пространства конструктивной дискуссии и легального согласования интересов по общественно значимым темам для сторон, задействованных в обсуждаемых вопросах, возможность высказаться и быть услышанным;

3) транспарентность процесса обсуждения и принятия решения для медиа и гражданских наблюдателей.

Система работы совместных рабочих групп в рамках проектных офисов

Процедуры формирования рабочих групп в рамках проектных офисов, создаваемых в ходе внедрения в практику государственного управления проектного подхода, должны быть максимально прозрачны. В состав рабочих групп должны входить представители всех стейкхолдеров, чьи интересы затрагивает соответствующий вопрос. Цель создания рабочей группы – разработка проекта / программы, максимально ориентированной на реализацию интересов местных или профессиональных сообществ, при этом учитывающей требования законодательства и имеющиеся бюджетные ограничения. Например, в рамках совместных рабочих групп могут разрабатываться программы по поддержке малого и среднего предпринимательства, повышению инвестиционной привлекательности территорий, реформированию библиотечной системы и созданию на базе библиотек современных общественных пространств и т.п.

Общественная экспертиза в формате «гражданского жюри»

Общественная экспертиза в формате «гражданского жюри» – это процедура рассмотрения предлагаемого проекта/программы стратегического развития или изменения правового регулирования группой стейкхолдеров, сформированной таким образом, чтобы репрезентативно представлять все заинтересованные группы в целом. От обычных слушаний или общественной экспертизы эта форма отличается наличием жюри (президиума), наделенного полномочиями выносить решение и состязательностью процесса предоставления аргументов, в котором участвуют заявитель и оппонент. Решения, принимаемые на слушаниях, должны быть основаны на фактах, а не просто на мнении жюри.

Форма гражданских жюри была предложена практически одновременно в США некоммерческой общественной организацией Джефферсон-Центр в 1974 году [9–10] и в Германии, где первоначально она называлась «Ячейки планирования» [11, С. 18–21]. Сам термин «Гражданское жюри» является зарегистрированной торговой маркой Джефферсон Центра, который позволяет использовать данное название только после проверки того, что

все требования технологии соблюдены. В дальнейшем близкие по содержанию технологии получили распространение и в других странах: Великобритании, Дании, Японии, Польше и других странах.

Гражданское жюри формируется для обсуждения ключевых вопросов и проблем, затрагивающих интересы широкого круга граждан. В России подобные мероприятия, использующие форму состязательного процесса, проводились в эпоху перестройки (1987–91 гг.) и назывались «методологически организованными общественными экспертизами» [12–14]. В последние годы данный формат вновь начал применяться в рамках инициатив по развитию общественно-государственного сотрудничества для общественной экспертизы действующих стратегических и программных документов, направленной на вовлечение общественности в процессы их реализации или адаптацию конкретных решений по их реализации к интересам и потребностям местных сообществ².

Гражданское жюри, сформированное на основе случайного отбора (по аналогии с присяжными) или системы рекомендаций, в течение нескольких дней изучает предлагаемые для выбора концепции изменения нормативного регулирования определенной сферы либо концепции стратегического развития определенной сферы. Оптимальной можно считать численность участников группы в 20–25 человек.

Органы власти должны обеспечить членам жюри предоставление квалифицированного экспертного мнения по каждому из предлагаемых к рассмотрению вариантов. Важным является обеспечение нейтральности подачи информации по каждому из вариантов, возможность заслушать разнообразные экспертные мнения, а в случае их несовпадения – организовать дискуссию с содержательным обоснованием экспертных позиций. В случае вынесения на общественную экспертизу проблем, значимых для местных или профессиональных сообществ (например, касающихся регулирования отношений внутри этих сообществ, градостроительных вопросов или окружающей среды), в роли экспертов могут выступать сами граждане, представляющие эти сообщества (принцип профессионально-общественной экспертизы). В этом случае граждане выступают в роли носителей «личностного знания», и их суждения должны учитываться как компетентные наряду с суждениями профессиональных экспертов.

По результатам обсуждения гражданское жюри отвечает на ряд заранее сформулированных вопросов, ответы на которые позволяют однозначно выбрать одну из концепций изменения нормативного регулирования определенной сферы либо концепций ее

² В частности, общественные экспертизы в формате гражданского жюри проводились в 2013 году в Хабаровском крае, а в 2015 году – и в ряде других дальневосточных регионов (сетевой общественный проект «Восточный вектор» [15]). Вместе с гражданским жюри использовались формы конференций граждан, «советов мудрости», «форумов сведущих людей» и др.

стратегического развития. Решение (произведенный выбор), выносимое гражданским жюри, должно быть обязательным к исполнению органами государственной власти, а вынесение решения гражданским жюри и принятие его к исполнению органами власти должно быть максимально публичным.

Инициативное бюджетирование (или партисипаторный бюджет)

Под инициативным бюджетированием понимается современная технология общественного участия, которая предусматривает выделение части бюджетных средств на софинансирование проектов, инициированных жителями территорий. Обязательными условиями внедрения данной технологии должны стать:

- активная работа с местным сообществом по обсуждению приоритетных проектных направлений и формированию проектов;
- условие софинансирования проектов со стороны местных сообществ (граждан, общественных организаций, бизнеса);
- создание системы общественного мониторинга за ходом реализации проектов.

Для реализации проектов, реализуемых в рамках инициативного финансирования, могут создаваться проектные офисы по реализации проектов или наблюдательные советы, принимающие ключевые решения по параметрам проектов. В состав этих структур помимо представителей администрации должны в обязательном порядке входить представители общественности.

На местном уровне описанные выше институты участия могут дополняться *внедрением иных форм и элементов прямой демократии*:

- делиберативные конференции (с использованием форматов дискуссионной панели, круглого стола, «открытого пространства» и т.п.);
- делиберативные игры (с использованием форматов организационно-деятельностной игры, стратегической или проектной сессии и т.п.);
- «советы мудрости»;
- публичные слушания и консультации;
- этические гражданские комиссии;
- краудсорсинг, ноосорсинг;
- постоянно действующие общественные форумы;
- лаборатории будущего (лаборатории творческого озарения);
- гражданские конференции и постоянно действующие советы (комиссии).

Для придания перечисленным выше формам и элементам прямой демократии стабильности, обеспечения их становления в качестве институтов общественного участия и

воспроизводства в течение длительного времени часть взаимодействий может выноситься в виртуальное пространство Интернета. Создание подобных интернет-ресурсов, связанных с институтами общественного участия, способствует самоорганизации местных и профессиональных сообществ, формированию их субъектности, активной и конструктивной позиции в диалоге с органами государственной власти.

Также важно перенимать опыт зарубежных местных правительств по активному использованию широкой линейки других методов / инструментов привлечения жителей к участию в общественной жизни населенного пункта, таких как:

- проведение референдумов и социологических опросов жителей и стейкхолдеров;
- создание специализированных компьютерных и телефонных систем общения с жителями, в том числе краудфандинговых и краудсорсинговых платформ, используя которые, граждане могут передать свои пожелания и жалобы по всем вопросам внутренней жизни сообщества;
- создание благоприятных условий для участия граждан в работе советов, комиссий; награды и премии, выдаваемые наиболее активным гражданам;
- стимулирование развития сотрудничества между правительством города, региона и общественными организациями жителей населенных пунктов;
- развитие партнерских отношений местного правительства, бизнеса и населения;
- налаживание связей с организациями местных предпринимателей и т.д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законотворческий процесс не избалован вниманием российской политической науки. Посвященные ему разделы учебников политологии и обзорных трудов пишутся по большей части юристами и излагают в основном регламентную сторону процесса. Политологи же, изучая парламентаризм и парламентские процессы, уделяют преимущественное внимание партийной структуре Госдумы и роли партий в ее жизни в целом.

Проблемы соотношения политики и права, взаимоотношений ветвей власти в законотворческом процессе, общеполитического контекста этого процесса (согласование интересов, взаимодействие элитных групп и политических партий) отражены в трудах многих отечественных специалистов [16, С. 43–54; 17; 18; 19, С. 320; 20, С. 272; 21, С. 65–66 и др.].

Обращает на себя внимание и такой пласт литературы, как труды практиков – руководителей органов исполнительной и законодательной ветвей власти, действующих политиков, общественных деятелей, сотрудников аналитических и экспертных центров, обслуживающих органы власти и законодательные собрания [22; 23, С. 142; 24, С. 82–133; 25, С. 43–52; 26 и др.].

Подход, акцентирующий внимание на политической стороне законотворческого процесса и оперирующий понятиями групповых и индивидуальных интересов, характерен не столько для отечественной, сколько для англоязычной политологии. Точнее будет сказать, что в российском дискурсе этот подход зарезервирован за публицистикой и профильной отраслевой аналитикой, но не находит адекватного выражения на языке политической науки.

Отметим, что ведущий отечественный исследователь групп интересов и представительства интересов в целом, С.П. Перегудов, различает систему электорального и функционального (прямого) представительства интересов: «Сам по себе процесс принятия конкретных государственных решений, в т.ч. и в законодательной сфере, требует постоянного и оперативного взаимодействия властей с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее соответствующей ценной информацией и знаниями. Неудивительно, что, по мере расширения государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, прежде всего в экономику и социальные отношения, возникла и развивается разветвленная структура прямых, не опосредованных выборами связей между группами интересов и органами власти» [27, С. 115]. Автор полагает, что хотя усиление функционального способа трансляции интересов есть неизбежное следствие бюрократизации (этатизации) политической сферы, для демократического общества более «натуральным» и социально эффективным является электоральное представительство.

Интересно сравнить этот подход с существующем в западной политологии разделением групп интересов на «общественно-ориентированные» (society-centered) и «государственно-ориентированные» (state-centered) [28].

К первой группе относятся партии и избиратели, а также, в марксистской парадигме, классы со своими интересами, ко второй – бюрократы, технократы и иные силы, представленные внутри государственного аппарата [29, Р. 26].

В российских условиях разделение акторов и групп, влияющих на политический (в том числе законотворческий) процесс, на "общественные" и "государственные" выглядит несколько искусственным и затемняющим суть вещей. Закрытый характер политического процесса означает, что все допущенные к участию является инсайдерами, а не аутсайдерами.

Приведем пример анализа законотворческого процесса, изложенного известным американским специалистом по новейшему российскому парламентаризму Томасом Ремингтоном: «Высокоуровневые лоббистские кампании противопоставляют одно министерство другому, одну госкорпорацию другой и думские комитеты друг другу. Вовлечены огромные суммы денег. «Единая Россия», стремясь поддержать позицию правительства, часто сталкивается с трудностями, поскольку правительство и президентская администрация сами внутренне разделены. По этой причине финальные голосования во втором и третьем чтении не отражают интенсивность борьбы и степень конфликтности вопроса. <...> К моменту формирования голосующего большинства, все необходимые договоренности и компромиссы уже достигнуты, и вся фракция «Единая Россия» выстраивается согласно генеральной линии. <...> Разделения, существующие внутри государственной администрации и бизнес-сообщества относительно того или иного налога или вида регулирования, представлены внутри доминирующей партии.» [30, Р. 959].

Процитированный фрагмент содержит элементы политического анализа, базирующегося на теории неоинституционализма, точнее одного из ее направлений – «институционализма рационального выбора». Как явствует из названия, данное направление во многом опирается на политэкономическую теорию рационального выбора, но не идентично ей. Оно рассматривает ограниченный набор действий, совершаемых политическими акторами внутри публичных институтов. При этом сам институт понимается как система ограничений и стимулов, внутри которых индивидуумы стремятся максимизировать собственные выгоды³.

³См. об этом также [31, С. 159–167; 32].

Для российских политологов, сравнивающих российскую политическую систему с ее западными аналогами, свойственно стремление доказать, что нынешний этап развития отечественного парламентаризма либо соответствует международным стандартам, либо отклоняется от них. Как представляется, уход в оценочность – а точнее, сравнение текущей российской ситуации с теми или иными международными нормами – также не приближают нас к пониманию происходящего, равно как и попытки всерьез изучать то, что является декоративным, формальным или второстепенным по отношению к реально идущим политическим процессам.

Если цель исследования – понять именно политическое содержание законотворческого процесса, то следует во многом абстрагироваться от его внешней, регламентно-правовой, стороны (назовем ее формальной). Не отрицая ее важности, отметим, что она достаточно подробно отражена в российской научной литературе.

Число депутатских объединений от созыва к созыву сокращается как количественно, так и качественно (переход от системы фракции/депутатские группы/независимые депутаты к системе фракции/независимые депутаты, а затем – только фракции) [33].

Число парламентских комитетов и руководящих постов растет с каждым созывом. В Думе I созыва было 23 комитета и 5 вице-спикеров, II созыва – соответственно 28 и 6, III созыва – 28 и 9, IV созыва – 29 и 10. В Госдуме V созыве было организовано 32 комитета и создано 9 вице-спикерских постов (включая первого вице-спикера). В Госдуме VI созыва у председателя палаты 7 заместителей, из них 2 первых, в палате 30 комитетов и 6 постоянных комиссий [34].

Традиционно рост числа комитетов, противоречащий декларируемым в начале каждого созыва намерениям их сократить, объясняется тем, что в случае, когда ни одна фракция не имеет конституционного большинства, посты распределяются путем пакетного соглашения и служат предметом межфракционных договоренностей. Доминирующая же фракция не может упустить возможность вознаградить всех своих значимых членов руководящими постами, в связи с чем число этих постов не сокращается, а увеличивается.

Обратим внимание на иной аспект проблемы: рост числа парламентских комитетов не оказывает позитивного влияния на плюрализм и качество законотворческого процесса – в отличие от роста числа депутатских объединений.

Почему это происходит? Регламентная роль комитетов в процессе прохождения законопроектов внутри Государственной Думы чрезвычайно велика: комитеты вносят предложения по формированию плановых документов Государственной Думы, определяют их приоритетность, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их

подготовку к рассмотрению палатой, готовят заключения на законопроекты и проекты постановлений и т.п. [35].

Однако эти функции носят именно регламентный характер – с политической точки зрения парламентские комитеты не конкурируют друг с другом и, соответственно, не создают ту конкурентную среду, которая является ключевым элементом повышения качества законотворческого процесса.

Лучшее, что парламентские комитеты могут сделать для повышения качества законотворческого процесса, – это организовать экспертные советы по своей тематике с участием отраслевых экспертов, которые, таким образом, получают прямой доступ к выработке законодательных решений. Такого рода экспертные советы имеются при всех комитетах, в значимых комитетах их несколько – в соответствии с законодательными темами. Например, при Комитете по финансовому рынку действуют экспертные советы по законодательству банкам и банковской деятельности, по финансовым рискам, по законодательству о страховании, по законодательству о микрофинансовых организациях и потребительских кооперативах [36].

Члены экспертных советов – ученые, представители отрасли и сотрудники профильных министерств. Однако плюралистическое представительство, которое обеспечивает подлинную конкуренцию мнений, в том числе в рамках того или иного экспертного совета, возможно только при наличии политической конкуренции внутри самого комитета, когда его члены заинтересованы в том, чтобы в консультационных органах имелись эксперты, представляющие различные точки зрения.

Политические объединения – фракции и депутатские группы, а также отдельные депутаты, выступающие в роли самостоятельных политических акторов – не привязаны к конкретным законодательным темам и заинтересованы в том, чтобы каждый обсуждаемый проект был рассмотрен наиболее всесторонне и полно. Для итогов законотворческого процесса несущественно, мотивированы ли они, что называется, «интересами дела» или желанием привлечь к себе общественное внимание.

Публичная и гласная дискуссия сама по себе оказывает позитивное влияние на качество финального решения, вне зависимости от причин, ее вызвавших, и такая дискуссия продуцируется только привлечением к обсуждению максимального числа заинтересованных сторон, связанных регламентными нормами.

Приведенные принципы касаются не только законотворческого процесса как такового. Но и процесса принятия управленческих решений в целом. Те же принципы — инклюзивность, гласность, партиципативность, репрезентативность — способствуют и

выработке качественного решения, и такому порядку распределения ответственности, который способствует его наилучшей имплементации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Eszter Hartay. Citizen Participation. Best practices in the Western Balkans and The European Union, 2011.
2. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. – Астана: ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга» (ЕРМЕС), Программа Развития ООН (UNDP), 2015.
3. Stivers, Camilla. 1990. The Public Agency as Polls: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society* 22(1): 86-105.
4. Oldfield, Adrian. 1990. *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge.
5. King, Cheryl Simrell and Camilla Stivers. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
6. Nelson, Nici and Susan Wright. 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice* London: Intermediate Technology Publications.
7. Standards of Public Participation. Recommendations for Good Practice. Bundeskanzleramt Österreich, 2008.
8. Irvin, Renee A., John Stansbury. Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort? // *Public Administration Review*; Jan/Feb 2004.
9. Citizens Jury Process. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.jefferson-center.org> (дата обращения 07.11.2016).
10. Ляхович-Петракова Н.В. Идеи делиберативной демократии как концептуальная база общественной экспертизы в оценке публичной политики // Вучония записки Бресцкага універсітэта. Частка 1. Гуманітарныя і грамадскія навукі. – 2011. – №7. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/12522> (дата обращения 07.11.2016).
11. Общественное участие в разработке и реализации экологической политики: региональный опыт // под ред. В.М. Захарова, М.И. Васильевой. – М.: Акрополь, ЦЭПР, 2007. – 144 с.
12. Попов С.В. Методологически организованная экспертиза как способ инициации общественных изменений // Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред. В.М.Розина. М.: Эдиториал УРСС, 2002. С. 63–78.
13. Марача В.Г., Матюхин А.А. Экспертиза как «институт общественных изменений» // Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред.

В.М.Розина. М.: Эдиториал УРСС, 2002. С. 113–133. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/38> (дата обращения 07.11.2016).

14. Марача В.Г. Комплексная профессионально-общественная экспертиза как метод работы в сферах регионального, муниципального и общественного развития // Игра как условие и механизм развития. Материалы 2-й Ежегодной конференции Всероссийской ассоциации по играм в образовании. Под ред. И.М. Музалевской. – Красногорск, Красногорский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2011. С. 135–139.

15. Официальный сайт сетевого общественного проекта «Восточный вектор». [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://восточный-вектор.рф> (дата обращения 07.11.2016).

16. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11.

17. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. – Смоленск, 2005. – 93 с.

18. Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. – М., 2007. – 544 с.

19. Котляревский С.А. Власть и право. – СПб., 2007.

20. Тихомиров Ю.А. и др. Законодательная техника: научно-практическое пособие. – М., 2007.

21. Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. – М., 2007.

22. Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 25 с.

23. Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: научное издание. – М.: Норма, 2004.

24. Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей в 2-х т. / Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2006.

25. Шейнис В.Л. Движение по спирали: превращения российского парламента // Общественные науки и современность. 2004. № 5. С. 43–52

26. Законотворчество в Российской Федерации / Авт. колл.: А.И. Абрамова, Т.В. Голубева, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2008. – 608 с.

27. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис (Политические исследования). 1993. № 4. С. 115–124.
28. Grindle, M. and Thomas, J. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: John Hopkins University Press. 1991.
29. Sutton, Rebecca. The Policy Process (Working Paper). Overseas Development Institute (December 31, 1999).
30. Remington, Thomas. Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations under Vladimir Putin // Europe-Asia Studies, 2008. P. 959–987.
31. Шульман Е.М. Законодательная поддержка политических изменений: современные методы политологического анализа российской законотворческой практики // Сборник по итогам конференции «Политическая модернизация в XXI веке: мировой опыт и российская практика» Российской Академии государственной службы при Президенте РФ. – М., 2010.
32. Шульман Е.М. Законопроектная работа в Государственной Думе РФ на современном этапе: процесс внутри процедуры // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2010. С. 293–298.
33. История Государственной Думы. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/about/history> (дата обращения 07.06.2016).
34. Руководство Государственной Думы. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/leaders> (дата обращения 07.06.2016).
35. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Глава 4. Ст. 19, п. 2.
36. Список экспертных советов Комитета ГД по финансовому рынку. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/site.xp/051053049.html> (дата обращения 07.06.2016).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РОССИИ

Таблица А1

Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"	http://base.garant.ru/70700452/
Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации"	http://base.garant.ru/12139493/
Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам"	http://docs.cntd.ru/document/901990844
Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29.05.2014 г. № 4)	http://open.gov.ru/upload/iblock/1a5/1a55cf0d3bbd924fe59faa35b7458eec.pdf
Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 46-с; одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3)	https://www.oprf.ru/files/2015dok/standart_OS_FOIV17082015.pdf
Протокол заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3	http://open.gov.ru/upload/iblock/678/678f345f460cb7b36b969fb1ab2b6cea.pdf
Приоритетные направления деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в 2015 году	http://open.gov.ru/upload/iblock/289/2899aba83318681922ee564073aecdfc.pdf
Примерное положение об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти (утв. протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 16.10.2013 г. № 59-с, одобр. протоколом Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 14.11.2013 г. № 7)	http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/primernoe_polozhenie_os_dlya_foiv_spravkami.pdf

Продолжение таблицы А1

Приложение №4 к Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	http://government.ru/media/files/41d476a5ba7aa8e3ab19.pdf
Приложение №3 к Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	http://www.anticorrupt-ul.ru/attfiles/%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0%20%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf
Приложение №2 к Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	http://open.gov.ru/upload/iblock/abd/abd937d7829139fb87ffe468b9e13118.doc
Приложение № 1 к Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	http://open.gov.ru/upload/iblock/0b2/0b2dd17c61364ce8ad451a63539f9361.doc
Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации"	http://base.garant.ru/188462/
Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. N 877 "Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти"	http://base.garant.ru/70222454/

Продолжение таблицы А1

Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 г. № АМ-П36-89пр)	http://open.gov.ru/upload/iblock/830/830154385b151a308d6d820ff8fa03bd.doc
Методика реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти	http://government.ru/media/files/41d476a5cc5d405f064a.pdf
Методика определения рейтинговой оценки Общественной палатой Российской Федерации эффективности работы Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, утв. Советом Общественной палаты РФ 17.12.2010 г. (ред. 2 от 18.05.2011г.)	https://www.oprf.ru/files/metodika18052011.doc
Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 г. № АМ-П36-89пр)	http://open.gov.ru/upload/iblock/f32/f32f65ebe06aa62bb1a9f247e5c85dda.doc
Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 №93-п)	http://government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf
Общественные советы при органах власти станут более независимыми и открытыми	http://open.gov.ru/events/5513559/