

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО: КАНАДСКИЕ ПОДХОДЫ

© 2011 г. Сергей Владимирович Кабышев¹

Краткая аннотация: статья посвящена вопросам доступа к информации и организации общественных консультаций с гражданами Канады в процессе подготовки проектов нормативных актов. Рассматриваются принципы, методики и виды таких консультаций.

Annotation: article devoted to the peculiarities of public consultations with Canadians in the process of drafting regulations. Discusses the principles, methods and types of such consultations.

Ключевые слова: доступ к информации, общественное мнение, проекты нормативных актов, Министерство юстиции Канады.

Key words: access to information, public opinion, draft regulations, the Ministry of Justice of Canada.

Общественное мнение – один из существенных факторов, определяющих содержание и эффективность закона².

9 февраля 2011 г. Президент РФ издал Указ “Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов”³.

Теперь по поручению Президента РФ проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, а также пояснительные записки и финансово-экономическое обоснование к проекту законов разработчики размещают в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах. Более того, жители России смогут оставлять свои комментарии, давать оценку законодательной инициативе на специальных сайтах, а также ознакомиться с поступившими замечаниями и предложениями по законопроекту от других лиц. В соответствии с Указом “по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта необходимо представлять Президенту РФ доклад о результатах его обсуждения”.

Новый в российском законодательстве институт имеет небогатую историю. Лишь в прошлом году на обсуждение общественности был представлен проект закона “О полиции”. Размещенный

на специальном Интернет-сайте законопроект за месяц собрал десятки тысяч комментариев, некоторые из которых оказали существенное влияние на само содержание документа. По тому же пути пошли и при разработке другого значимого документа – нового закона “Об образовании”.

Председатель Правительства РФ В.В. Путин, выступая 20 апреля 2011 г. с ежегодным отчетом правительства в Государственной Думе, предложил проводить в Интернете электронные голосования по обсуждаемым законопроектам и решениям правительства, выявлять мнения независимых народных экспертов⁴.

Станут ли интернет-обсуждения теми оптимальными каналами выяснения общественного мнения, которые помогут снизить риски при принятии нормативных актов и повысить их эффективность?

В этой связи интересен опыт других стран, активно использующих современные технологии для повышения учета общественного мнения при принятии управленческих решений.

В 1982 г. в Канаде в ходе конституционной реформы была принята Хартия прав и основных свобод, в которой закреплялась презумпция свободы информации. Принятые в том же году Закон о доступе к информации (Access to Information Act) предоставлял канадцам право на доступ к информации, которая содержалась в документах, находящихся в распоряжении правительственных органов и учреждений, а Закон о неприкосновенности частной жизни (Privacy Act) определил параметры

¹ Доцент Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук (E-mail: svk@formulaprava.ru).

² См.: Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М., 2010. С. 25, 145–155.

³ См.: Росс. газ. 2011. 11 февр.

⁴ См.: Официальный сайт Председателя Правительства РФ // <http://www.premier.gov.ru>

права доступа к информации частного характера. Провинции Канады, в свою очередь, приняли собственные законодательные акты, регулирующие отношения на региональном и местном уровнях⁵.

Обращает особое внимание отсутствие требования к заявителю мотивировать свой запрос. Верховный суд Канады, рассмотрев жалобы граждан на отказы предоставления информации, принял решение, в соответствии с которым правительство обязано отвечать на все запросы, независимо от мотивов, преследуемых заявителями. Таким образом была подтверждена конституционность презумпции свободы информации⁶.

При этом необходимость ограничений свободы информации вызывает во всем мире жаркие дискуссии. Возможно ли вообще ограничивать свободу информации? Каковы пределы и критерии таких ограничений⁷? В Канаде считают, что все исключения из права на доступ к официальной информации должны быть сведены к минимуму и конкретизированы, а отказ в предоставлении такого доступа должен подвергаться проверке не зависимым от правительства органом⁸. По оценке профессора университета Торонто Н. Невита, в канадском обществе за годы действия Закона о доступе к информации произошла серьезная переоценка ценностей, особенно среди наиболее образованных граждан. Они проявляют большой интерес к общественным проблемам, хорошо разбираясь в функционировании институтов, осуществляют поиск и систематизацию информации⁹. Поэтому канадское правительство вынуждено в ответ на возможную критику не уменьшать объем информации, а напротив, – проводить политику расширенного доступа и раскрытия информации.

Сегодня очевидно, что реальная информационная прозрачность государственного аппарата является условием для предупреждения коррупции на государственной службе. В этой связи интересна активно проводимая в Канаде политика упреждающего раскрытия информации, которая обязывает правительственных чиновников размещать сведения о своих транспортных и представительских расходах на официальных сайтах собственных ведомств.

⁵ См.: База действующего законодательства Канады // <http://www.laws.justice.gc.ca>

⁶ См.: Дело 2002 SCC 57 // <http://www.canlii.org>

⁷ См.: Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 58–60.

⁸ См.: *Paquet J. and G. Information Policy and Governance*. March 2001 // <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-e.html>

⁹ См.: *Nevitte N. Citizen's Values, Information and Democratic Life*. March 2001 // <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1>

Несмотря на сложность и значительные затраты на обеспечение системы доступа к информации¹⁰, канадский опыт демонстрирует, что информационная прозрачность власти способна приносить и политические дивиденды. Прозрачный политический процесс позволяет принимать управленческие решения, которые находят большее понимание и поддержку, чем когда они принимаются в закрытом режиме.

Соединение английской и французской (романо-германской) моделей деятельности по подготовке законов обеспечило появление уникального “сплава” методик подготовки законопроектов. Высокое качество процессу законотворчества в Канаде придают особая роль Министерства юстиции и его сотрудников в законотворческом процессе, а также взаимосвязанное с ней распределение обязанностей между различными подразделениями и специалистами по инициированию, подготовке и экспертизе законопроектов¹¹.

Десять лет назад на интернет-сайтах министерств – инициаторов проектов нормативных актов начали размещать соответствующие проекты, где каждый житель Канады мог выразить свое мнение. Следует особо подчеркнуть, что публикации в Интернете подлежат все проекты нормативных актов, в том числе акты делегированного законодательства. Причем дополнительно можно опубликовать свои пожелания на интернет-сайте Министерства юстиции Канады, отвечающего за координацию всего процесса законотворчества в стране. Как правило, на процесс общественного обсуждения в Интернете отводится 75 дней.

Министерства обязаны обеспечить быстрый, вежливый и отзывчивый сервис, который учитывал бы потребности и интересы общественности. Информационные услуги должны решаться таким образом, чтобы достичь наилучших результатов для канадцев. Своевременный и удобный доступ к информации на двух государственных языках является приоритетом политики правительства Канады. Граждане должны быть уверены в добросовестности и беспристрастности государственной службы.

Интернет – не только важный инструмент для предоставления информации и услуг населению, он облегчает и обратную связь. Государственные организации должны сохранять активное присут-

¹⁰ В Канаде стоимость работ по выполнению Закона о доступе к информации составляет около 30 млн долл. ежегодно, примерно 1 долл. на каждого канадца в год.

¹¹ См.: Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев. М., 2006.

ствие в Интернете с тем, чтобы обеспечить 24-часовой доступ к электронной базе государственных программ, услуг и информации. Электронная почта и веб-сайты должны быть использованы для проведения прямых связей между канадцами и государственными учреждениями, а также среди сотрудников внутри государственной службы. На сайтах министерств Канады имеются три раздела, посвященных консультациям с общественностью по поводу проектов нормативных актов:

- планируемые консультации;
- текущие консультации;
- архив консультаций за 10 лет.

Указано также ответственное лицо министерства и его электронный адрес¹², имеются ссылки на руководство по проведению консультаций, где содержатся памятки, которые используются представителями министерств для учета общественного мнения. Эти памятки выполняют важную ориентирующую функцию и для граждан, позволяя им более точно формулировать свое мнение. Тщательное планирование – первый шаг на пути к разработке успешного проекта регламента. Ясный, полный и подробный план проведения консультаций важен для достижения успеха в консультационном процессе. Если мы хотим достичь целей и решить задачи, стоящие в проекте регламента, а также провести консультации без каких бы то ни было осложнений, то без хорошо обдуманного плана обойтись просто невозможно. Чтобы разработать успешный план проведения консультаций, необходимо с самого начала потратить на это время, деньги и силы.

В плане проведения консультаций должны быть четко указаны рамки процедуры консультирования и отчетливо определены преследуемые цели. Кроме того, в нем должны содержаться вопросы, поставленные на рассмотрение, дан анализ социальной обстановки, перечислены основные участники, приведен график мероприятий и указаны механизмы отчетности по результатам проведения консультаций. Наконец, в плане консультаций должно быть указано, каким образом они будут проходить, и содержаться правила участия. Таким образом, заинтересованные стороны смогут решить, захотят ли они участвовать в консультациях, и если да, то каким образом они это сделают. Очень полезным инструментом в этой связи можно считать правительственный интернет-портал (www.consultingcanadians.gc.ca), посвященный консультациям, в котором обеспечивается доступ

по принципу “одного окна” к перечням проводимых консультаций по министерствам и ведомствам.

В 2005 г. был создан специальный интернет-портал “Сервис-Канада”¹³ для улучшения предоставления государственных программ и услуг для граждан, сделавший доступ к ним быстрее, проще и удобнее. “Сервис-Канада” обеспечивает обратную связь между гражданами и государством, предоставляя интернет-услуги независимой организации – Управлению по удовлетворенности клиентов (OCS), которая получает предложения и жалобы, касающиеся оказания государственных услуг.

Управление по удовлетворенности клиентов руководствуется тремя основными принципами: оперативностью, тщательным и беспристрастным рассмотрением и персональным вниманием с обязательным доведением до сведения соответствующего государственного органа.

Последние пять лет степень удовлетворенности канадцев государственными услугами, предоставляемыми в режиме “он-лайн”, составляла от 64 до 83%.

Интернет-обсуждения проектов нормативных актов в Канаде выступают одним из этапов консультаций с общественностью. План консультаций должен предусматривать различные варианты обратной связи, которая является важным элементом отчетности. В течение всей процедуры разработки регламентов министерства должны учитывать мнения заинтересованных сторон и объяснять им, каким образом эти мнения были учтены. Если учесть какие-либо предложения было невозможно, то ответственные лица должны четко объяснить – почему.

Обратная связь должна быть возможной как во время консультаций, так и после их завершения. Во время мероприятий такая обратная связь может происходить неофициально, посредством составления промежуточных отчетов, вопросников и оценок. По окончании мероприятий следует составить заключительный доклад, в котором будет говориться о том, какие предложения были внесены, насколько консультации соответствовали намеченному плану, каким образом были использованы полученные предложения.

Заключительный доклад должен быть своевременно распространен среди участников и опубликован на интернет-сайте. Его краткое изложение должно быть включено в отчет по результатам изучения возможных последствий принятия того или иного акта. В это изложение должна войти ин-

¹² См., например: Официальный сайт Министерства здравоохранения Канады // <http://www.hc-sc.gc.ca/>

¹³ <http://www.servicecanada.gc.ca>

формация об участниках, о внесенных предложениях, об их использовании, а также о методах проведения консультаций и графике мероприятий.

Участие граждан предполагает сочетание различных форм консультирования, которые подходят для конкретной ситуации, в целях наиболее полного учета интересов граждан. Среди них выделяют: личные встречи, телефонные контакты, опрос мнений через вопросники, дни открытых дверей и публичные совещания, конференции и “круглые столы”, формуляры с комментариями, интернет-форумы и др.

Важно подчеркнуть, что ответы на вопросы памяток экспертов должны анализироваться рабочей группой Министерства юстиции на завершающем этапе подготовки проекта нормативного акта. В заключении должно быть отражено совпадение либо расхождение оценок экспертов и граждан соответствующего проекта нормативно-правового акта.

Министерство юстиции Канады¹⁴ ответственно за качество проведения консультаций с гражданами на основе принципов ясности, взаимного доверия, ответственности, всеобщности, подотчетности и сотрудничества, закрепленных в Договоре о социальном союзе. Этот Договор был подписан в 1999 г. премьер-министром Канады и премьерами провинций и территорий, в котором они взяли на себя обязательства “обеспечить равные возможности для канадцев в вопросах государственной политики, реального участия в обсуждении законопроектов, чтобы иметь значимый вклад в социальные приоритеты”¹⁵.

В структуре Министерства юстиции четко определены исполнители, которые ответственны за планирование и проведение общественных консультаций. Они также отвечают за обеспечение сотрудничества в этой области как в рамках министерства, так и (при необходимости) между федеральными министерствами и ведомствами и другими уровнями власти.

Степень удовлетворенности общественности учетом ее мнения при окончательной редакции проекта нормативного акта рассматривается при служебной аттестации соответствующих сотрудников министерств.

В Министерстве юстиции есть специальный отдел, который отвечает за проведение независимой оценки по участию общественности в процессе консультаций и выработке показателей для самооценки самих сотрудников.

На основе этих данных, а также отчетов по финансовым затратам Секретариата Совета казначейства Канады делается вывод об эффективности расходования бюджетных средств Министерством юстиции, что также доводится до сведения граждан¹⁶.

В процессе принятия закона учет мнений представителей гражданского общества, которые будут участвовать в его реализации, не только дает возможность привести законы в соответствие с жизненными реалиями, исключить некорректные и заведомо невыполнимые установления, но и позволяет закону заранее получить определенную поддержку социальных групп, институтов и общества в целом, начать подготовительную работу по обеспечению его выполнения заблаговременно. Это связано также с созданием у наиболее активных граждан ощущения сопричастности к подготовке законов и работе государственной власти. В Канаде накоплен богатый опыт вовлечения граждан в процесс принятия нормативных актов и провинциального уровня. Так, в провинции Квебек создано агентство BAPE¹⁷, специализирующееся на проведении общественных слушаний в рамках оценки экологических последствий проектов. В провинции Нью-Брансуик реализуется модель общественного диалога. Последний предполагает не только выяснение общественного мнения и согласование позиций, но и активные действия по решению общих проблем власти, бизнеса и граждан. Модель общественного диалога позволяет избежать формализма, который присутствует в консультативной модели¹⁸.

Таким образом, благодаря во многом именно транспарентности органов власти в Канаде снижается возможность злоупотреблений и повышается уровень доверия граждан к органам власти. Высокий уровень современных информационных технологий и обоснованность методик проведения общественных консультаций при максимальной прозрачности принципов формирования экспертных групп, критериев и правил оценки обеспечивают защиту от предвзятости и необъективности и гарантируют эффективное регулирующее воздействие правовых норм¹⁹.

¹⁶ См.: Официальный сайт Секретариата Совета казначейства Канады // <http://www.tbs-sct.gc.ca>

¹⁷ См.: Официальный сайт Бюро общественных слушаний по проблемам окружающей среды // <http://www.bape.gouv.qc.ca>

¹⁸ См.: Сайт форума общественной политики // <http://www.ppforum.ca>

¹⁹ См.: Официальный сайт Комитета по регулированию Секретариата Совета казначейства Канады // <http://www.regulation.gc.ca>

¹⁴ См.: Официальный сайт Министерства юстиции Канады // <http://www.justice.gc.ca>

¹⁵ <http://www.unionsociale.gc.ca>