

## ДОКЛАД

---

# МЕХАНИЗМ ЭЛЕКТРОННЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ ПРИ ПРИНЯТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И РЕГУЛЯТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

## ВВЕДЕНИЕ: COVID-19 и электронное участие

Эпидемия COVID-19 потребовала перехода к удаленной деятельности во всем обществе, от рабочих мест до учебных заведений и праздничных торжеств. Правительственная деятельность не избежала этого требования. По данным Межпарламентского союза<sup>1</sup>, 61 из 108 рассмотренных парламентов полностью или частично перешли на дистанционную деятельность из-за пандемии<sup>2</sup>. Этот сдвиг происходит по мере того, как правительства активно разрабатывают политику реагирования на пандемию, во многих случаях принимая меры, оказывающие значительное воздействие на повседневную жизнь граждан и заметное влияние на свободу выражения мнений, собраний, ассоциаций, передвижения и другие основные права<sup>3</sup>. Существует настоятельная потребность, признанная рядом правительств, в участии граждан в процессах выработки нормативных положений. Пострадавшие лица, организации гражданского общества (ОГО), эксперты и провайдеры услуг могут играть ключевую роль в определении потребностей и приоритетов политического курса, разработке, надзору и пересмотру предлагаемых мер, а также в контроле и участии в реализации нормативных актов. Однако переход к удаленной деятельности, вызванный COVID, может ограничить возможности для личного участия общественности в разработке и осуществлении решений. Таким

---

<sup>1</sup> Межпарламентский союз - это "глобальная организация национальных парламентов", состоящая из 179 парламентов-членов и 13 Ассоциированных членов. Межпарламентский союз "О нас", <https://www.ipu.org/about-us>.

<sup>2</sup> Межпарламентский союз, "Сборник парламентских мер реагирования на пандемию в различных странах", <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. Мы принимали во внимание то, что парламенты "полностью или частично перешли к дистанционной деятельности", когда пленарные заседания, заседания комитетов или голосование членов парламента проводились дистанционными средствами.

<sup>3</sup> См. Международный Центр некоммерческого права "COVID-19 Civic Freedom Tracker," <https://www.icnl.org/covid19tracker/>.

образом, эпидемия COVID-19 лишь подчеркивает важность создания правительствами эффективных механизмов дистанционного участия общественности в процессах законотворчества, включая механизмы электронного участия.

По определению Организации Объединенных Наций, “электронное участие” означает “процесс вовлечения граждан с помощью ИКТ [информационно-коммуникационных технологий] в формулирование политического курса и принятие решений, а также в разработку и предоставление услуг, с тем чтобы сделать его массовым, инклюзивным и совещательным”<sup>4</sup>. С начала 1990-х годов правительства все чаще уделяют приоритетное внимание разработке механизмов электронного участия, предназначенных для предоставления гражданам информации о деятельности правительства (мониторинг); предоставления гражданам возможности устанавливать политические приоритеты (определение повестки дня); и включения граждан в процесс принятия решений (вклад)<sup>5</sup>. В этой статье мы сосредоточимся на вводной функции механизмов электронного участия и, в частности, на системах электронных консультаций, предоставляющих отдельным лицам и организациям возможность участвовать в разработке национальной законодательной и нормативной политики. Мы изложим применимые международные и региональные стандарты, регулирующие участие и, в частности, электронное участие, а также рассмотрим известные примеры систем электронных консультаций, созданных национальными законодательными и регулирующими органами.

В заключении мы поделимся рекомендациями о том, как национальные органы власти могут более эффективно интегрировать механизмы электронных консультаций в процессы законотворчества.

## Нормы, касающиеся (электронного)участия и (электронных)консультаций

Право на участие общественности, как правило, защищается международными и региональными договорами по правам человека. Региональные документы, такие

---

<sup>4</sup> Дэвид Леблан, Электронное участие: краткий обзор последних тенденций, Рабочий документ Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) № 163 (январь 2020 г.): [https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163\\_2020.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf).

<sup>5</sup> Ральф Линднер & Георг Айхгольцер, “Электронная демократия: концептуальные основы и последние тенденции”, в Европейской электронной демократии на практике, Леонхард Хеннен и др. (Springer 2020): 23, <https://springer.com/gp/book/9783030271831>. Обзор механизмов электронного участия, реализуемых во всем мире, см. Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Обзор электронного правительства Организации Объединенных Наций 2020 года, <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>.

как Орхусская конвенция<sup>6</sup> и Соглашение Эскасу<sup>7</sup>, устанавливают конкретные требования, которым органы власти должны следовать в отношении участия общественности в принятии экологических решений, с особым упором на консультации с общественностью. Хотя эти договоры и документы устанавливают общие требования, применимые к участию общественности и консультациям, они конкретно не касаются электронного участия или электронных консультаций.

Организация Объединенных Наций и Совет Европы<sup>8</sup> также издали или утвердили стандарты участия общественности. Руководящие принципы ООН, изданные Управлением Верховного комиссара по правам человека<sup>9</sup>, и руководящие принципы гражданского участия в процессе принятия решений, изданные или одобренные Советом Европы, подробно описывают конкретную практику, которой органы власти должны следовать при проведении публичных консультаций по предложенным законам или политическим решениям. В руководящих принципах ООН, в частности, подчеркивается, что те же требования применяются и к консультациям, проводимым как онлайн, так и офлайн. Совет Европы<sup>10</sup> также выпустил рекомендацию по электронной демократии, в которой подчеркивается, что процедуры электронной демократии должны соответствовать общим принципам прав человека.

Основываясь на этих источниках международного права и стандартах, и как подробно будет описано ниже, мы можем выделить девять ключевых принципов и требований, непосредственно относящихся к разработке механизмов электронных консультаций: (1) общественность должна иметь возможность участвовать в разработке правил, постановлений, законов и решений, затрагивающих жизнь людей; (2) участие общественности в процессе принятия

---

<sup>6</sup> Орхусская конвенция, также известная как “Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды”, устанавливает права общественности в отношении окружающей среды. Европейская Комиссия, “Орхусская конвенция”, <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

<sup>7</sup> Соглашение Эскасу, также известное как “Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии в вопросах охраны окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне”, направлено на обеспечение прав, способствующих осуществлению права на жизнь в здоровой окружающей среде и устойчивому развитию. Сборник договоров Организации Объединенных Наций, Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии в вопросах охраны окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне, <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>.

<sup>8</sup> УВКПЧ, Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах (2018 год): 3, [https://www.увкпч.org/Documents/Issues/PublicAffairs/РуководствоRightParticipatePublicAffairs\\_web.pdf](https://www.увкпч.org/Documents/Issues/PublicAffairs/РуководствоRightParticipatePublicAffairs_web.pdf).

<sup>9</sup> См. Конференцию МНПО Совета Европы, Кодекс надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (пересмотрен) (2019), <https://rm.coe.int/revisted-code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-/1680980cb1>; Совет Европы, Декларация Комитета министров о Кодексе надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (21 октября 2009 года), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016802eedf>.

<sup>10</sup> Совет Европы, Рекомендация CM/Rec(2009)1 Комитета министров государствам-членам по электронной демократии (e-democracy) (18 февраля 2009 года), [Рекомендации/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://rm.coe.int/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf).

решений с помощью ИКТ должно следовать тем же принципам, что и участие в условиях физического присутствия; (3) общественность должна иметь возможность участвовать в процессе принятия решений уже на ранней стадии; (4) органы власти должны предоставлять общественности информацию о процедурах участия; (5) органы власти должны предоставлять общественности информацию, достаточную для обеспечения эффективного участия в процессе принятия решений; (6) процедуры участия общественности должны включать разумные сроки; (7) решения обязаны должным образом учитывать вклад участия общественности; (8) органы власти должны информировать общественность о принятых решениях и о том, как поданные консультационные комментарии были учтены в принятых решениях.; и (9) средства правовой защиты должны быть доступны в тех случаях, когда требования участия общественности не удовлетворяются.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) – глобальный договор с 173 государствами – участниками<sup>11</sup> и один из трех компонентов “Международного билля о правах человека”<sup>12</sup> - закрепляет право на участие общественности в статье 25:

Каждый гражданин имеет право и возможность без каких-либо различий, упомянутых в статье 2, и без необоснованных ограничений

- a) принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинно периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права и тайного голосования, гарантирующих свободное волеизъявление избирателей;
- c) иметь доступ на общих условиях равенства к государственной службе в своей стране<sup>13</sup>.

Региональные инструменты по правам человека также защищают право на участие общественности. Американская конвенция о правах человека (АКПЧ) предусматривает право на участие общественности в положениях, аналогичных

---

<sup>11</sup> Сборник договоров Организации Объединенных Наций “Международный пакт о гражданских и политических правах”, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=en&mtdsg\\_no=IV-4&src=IND](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=en&mtdsg_no=IV-4&src=IND)

<sup>12</sup> Организация Объединенных Наций, “Основы международного права в области прав человека”, <https://www.un.org/en/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>.

<sup>13</sup> Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (“УВКПЧ”), “Международный пакт о гражданских и политических правах”, <https://www.увкпч.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Статья 2(1) МПГПП гласит: “Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем лицам, находящимся на его территории и под его юрисдикцией, права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, страна происхождения или иное положение”.

тем, что содержатся в статье 25 МПГПП<sup>14</sup>. Африканская хартия прав человека и народов предусматривает, что “каждый гражданин имеет право свободно участвовать в управлении своей страной либо непосредственно, либо через свободно избранных представителей в соответствии с положениями закона”<sup>15</sup>. Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) рассматривает право на участие общественности в более ограниченном виде, устанавливая “право на свободные выборы” в своем Протоколе № 1<sup>16</sup>.

Другие международные договоры также закрепляют право на участие общественности. Договор о Европейском союзе (ТЕУ) предусматривает в статье 10(3): “Каждый гражданин имеет право участвовать в демократической жизни Союза. Решения должны приниматься как можно более открыто и приближено к гражданину”. Статья 11 гласит:

1. Учреждения должны надлежащим образом предоставлять гражданам и представительным объединениям возможность высказывать и публично обмениваться мнениями по всем направлениям деятельности Союза.
2. Институты должны поддерживать открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом.
3. Европейская комиссия проводит широкие консультации с заинтересованными сторонами для обеспечения того, чтобы действия Союза были согласованными и прозрачными<sup>17</sup>.

Как мы увидим далее, Европейский союз стремится соблюдать эти права, в том числе с помощью механизмов электронного участия, включая системы электронных консультаций.

Другие международные соглашения касаются непосредственного участия общественности в решении экологических вопросов. Орхусская конвенция, насчитывающая 47 сторон в Европе и Центральной Азии<sup>18</sup>, устанавливает право на участие общественности в принятии экологических решений. Следует отметить, что Орхусская конвенция требует, чтобы в отношении выдачи разрешений, имеющих экологические последствия, и подготовки планов и программ, касающихся окружающей среды, органы власти обеспечивали участие общественности следующим образом:

---

<sup>14</sup> Организация Американских государств, “Американская конвенция о правах человека”, статья 23, [http://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm).

<sup>15</sup> African Commission on Human and Peoples’ Rights, “African Charter on Human and Peoples’ Rights,” Art. 13(1), <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=42>.

<sup>16</sup> Совет Европы, Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод с поправками, внесенными Протоколом № 11, 20.III.1952 года: Статья 3, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38317.html>. См. также УВКПЧ, “Равное участие в политических и общественных делах”, <https://www.увкпч.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.

<sup>17</sup> EUR-Lex, “Сводные варианты Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза”, 2012/C 326/01: Статьи 10(3), 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

<sup>18</sup> Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), “Карта сторон”, <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html>

Процедуры участия общественности должны включать разумные временные рамки для различных этапов, позволяющие обеспечить достаточное время для информирования общественности в соответствии с пунктом 2 выше, а также для подготовки общественности и эффективного участия в процессе принятия экологических решений.

Каждая Сторона обеспечивает раннее участие общественности, когда все варианты еще открыты, что может обеспечить эффективность общественного участия.

...

Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в решении должным образом учитывались результаты участия общественности.

Что касается предоставления разрешений, имеющих экологические последствия, то Орхусская конвенция дополнительно гласит:

Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом, общественность незамедлительно информировалась об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами.

Каждая Сторона предоставляет общественности текст решения вместе с обоснованиями и соображениями, на которых основано данное решение<sup>19</sup>.

Что касается разработки нормативных актов, затрагивающих окружающую среду, то Орхусская конвенция устанавливает более мягкие требования:

Каждая Сторона должна стремиться содействовать эффективному участию общественности на соответствующем этапе, и пока варианты еще открыты, в ходе подготовки государственными органами исполнительных нормативных актов и других общеприменимых юридически обязательных норм, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду<sup>20</sup>.

С этой целью следует предпринять следующие шаги:

- а) следует установить сроки, достаточные для эффективного участия;
- б) проекты правил должны публиковаться или иным образом предаваться гласности; и
- в) общественности должна быть предоставлена возможность высказывать свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

---

<sup>19</sup> Орхусская конвенция, Art. 6(3), (4), (8); Art. 7.

<sup>20</sup> Орхусская конвенция, Art. 6(9).

Результаты участия общественности принимаются во внимание, насколько это возможно<sup>21</sup>.

Соглашение Эскасу, которое еще не вступило в силу, но в настоящее время включает 24 подписавших его государств в Латинской Америке и Карибском бассейне<sup>22</sup>, также предусматривает участие общественности в процессах принятия экологических решений, одновременно применяя различные стандарты к процессам выдачи разрешений и другим формам принятия экологических решений:

2. Каждая Сторона гарантирует механизмы участия общественности в процессах принятия решений, пересмотра, переоценки или обновления проектов и видов деятельности, а также в других процессах предоставления экологических разрешений, которые оказывают или могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду, в том числе, влиять на здоровье населения.

3. Каждая Сторона поощряет участие общественности в процессах принятия решений, пересмотра, переоценки или обновления, помимо тех, которые упомянуты в пункте 2 настоящей статьи, в отношении экологических вопросов, представляющих общественный интерес, таких, как планирование землепользования, законотворчество, стратегии, планы, программы, правила и положения, которые оказывают или могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду<sup>23</sup>.

Соглашение Эскасу устанавливает следующие требования к участию общественности:

Каждая Сторона принимает меры для обеспечения того, чтобы общественность могла участвовать в процессе принятия решений с ранних стадий, с тем чтобы можно было должным образом учитывать замечания общественности, внося тем самым свой вклад в этот процесс....

Процедура участия общественности будет предусматривать разумные временные рамки, дающие достаточно времени для информирования общественности и ее эффективного участия.

...

Право общественности на участие в процессах принятия решений по вопросам окружающей среды включает возможность представлять свои наблюдения с помощью соответствующих доступных средств в

---

<sup>21</sup> Орхусская конвенция, Art. 8.

<sup>22</sup> Сборник договоров Организации Объединенных Наций "Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии в вопросах охраны окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне", [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en).

<sup>23</sup> Соглашение Эскасу, Art. 7(2)-(3).

зависимости от обстоятельств процесса. До принятия решения соответствующий государственный орган должен должным образом рассмотреть результаты процесса участия.

Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения общественность своевременно информировалась об этом, а также об основаниях и причинах, лежащих в основе принятия данного решения, включая то, каким образом были приняты во внимание замечания общественности. Решение и его обоснование должны быть обнародованы и общедоступны<sup>24</sup>.

Как Соглашение Эскасу (в целом), так и Орхусская конвенция (в отношении решений о выдаче экологических разрешений) устанавливают требования к предоставлению общественности информации о возможностях для участия общественности. Эти документы предписывают, что органы власти должны информировать общественность о: характере рассматриваемого решения; органе, ответственном за принятие решения; процедуре, предусмотренной для участия общественности; и органах, от которых может быть получена дополнительная информация<sup>25</sup>. Соглашение Эскасу также предусматривает в целом и Орхусская конвенция - в отношении подготовки планов и программ, касающихся окружающей среды, что органы власти должны предоставлять общественности "необходимые сведения", с тем чтобы информировать ее о возможности принять участие в принятии решений<sup>26</sup>.

#### МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

В 1996 году Комитет ООН по правам человека опубликовал Замечание общего порядка № 25, содержащее авторитетное, но ограниченное руководство по правам, изложенным в статье 25 МПГПП<sup>27</sup>. Затем, в 2018 году, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека ("УВКПЧ") представило Совету ООН по правам человека Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах ("Руководящие принципы УВКПЧ")<sup>28</sup>. Руководящие принципы УВКПЧ, разработанные в ходе процесса консультаций и участия заинтересованных

<sup>24</sup> *Соглашение Эскасу*, Art. 7(4)-(5), (7)-(8).

<sup>25</sup> *Соглашение Эскасу*, Art. 7(6); *Орхусская конвенция*, Art. 6(2).

<sup>26</sup> *Соглашение Эскасу*, Art. 7(4); *Орхусская конвенция*, Art. 7.

<sup>27</sup> Замечание общего порядка № 25 в первую очередь касается права голоса и доступа к государственной службе, предусмотренного в статьях 25(b)-(c) МПГПП, но в замечании общего порядка также конкретно отмечается, что граждане могут "непосредственно участвовать в государственных делах", в частности, "принимая участие ... в органах, созданных для представления интересов граждан в консультации с правительством" и "оказывая влияние посредством публичных дебатов и диалога со своими представителями". УВКПЧ, CCPR General Comment No. 25: 25 статья (Участие в ведении государственных дел и право голоса), документ ccpr/c/21/REV.1 C/добавить.7 (12 июля 1996): ¶¶ 6, 8, .

<sup>28</sup> УВКПЧ, *Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах (2018 год)*: 3, . Совет ООН по правам человека "с интересом принял к сведению руководящие принципы и представил их в качестве набора ориентиров для государств и других соответствующих заинтересованных сторон".



сторон, подробно описывают эффективное осуществление прав, изложенных в статье 25 МПГПП<sup>29</sup>. Руководящие принципы УВКПЧ касаются участия граждан в разработке политики с акцентом на вовлечение общественности в процесс принятия решений.

В целом Руководящие принципы УВКПЧ предусматривают:

Законы, подзаконные акты и институциональные механизмы должны обеспечивать равное участие отдельных лиц и групп в разработке, осуществлении и оценке любого закона, постановления, подзаконного акта, программы или стратегии, затрагивающих их интересы. В случае нарушения этого права должны быть доступны эффективные средства правовой защиты<sup>30</sup>.

Инструкции УВКПЧ далее объясняют:

Информация, касающаяся процесса принятия решений, должна содержать четкие, реалистичные и практические цели, с тем чтобы у участников формировались обоснованные ожидания. Информация о процессе должна включать, как минимум, следующие элементы: [перечисление разнообразной информации, включая тип или характер рассматриваемого решения, сроки участия и государственный орган, ответственный за принятие решения].

Правообладатели должны иметь возможность получить доступ к адекватной, доступной и необходимой информации, как только она станет известна, чтобы позволить им подготовиться к эффективному участию в соответствии с принципом максимальной открытости.

Соответствующую информацию следует активно распространять, предоставляя ее таким образом, чтобы она соответствовала местным условиям и учитывала особые потребности отдельных лиц и групп, которые подвергаются маргинализации или дискриминации. Это должно включать: ... Распространение информации в четких, удобных, доступных, соответствующих возрасту и культуре форматах, а также на местных языках, включая языки коренных народов и меньшинств. Это может также включать публикации на азбуке Брайля и в удобных и легких для чтения форматах, на простом языке ...

Правообладатели должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений с самого раннего этапа, когда все варианты еще открыты. ...

---

<sup>29</sup> УВКПЧ Руководство, ¶¶ 4-6.

<sup>30</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 19(c).

Любые пересмотренные, новые или обновленные проекты документов, относящиеся к этому решению(решениям), должны быть обнаружены сразу же после их получения.

Необходимо предоставить правообладателям достаточное время для подготовки и внесения своего вклада в процесс принятия решений<sup>31</sup>.

В Руководящих принципах УВКПЧ особое внимание уделяется информации о результатах процессов принятия решений на основе широкого участия, которую органы власти обязаны обеспечить:

Результаты процесса участия должны распространяться своевременно, всеобъемлюще и прозрачно с помощью соответствующих офлайн-и онлайн-средств. Кроме того, следует предусмотреть следующее:

- а) информация об основаниях и причинах, лежащих в основе решений;
- б) обратная связь о том, как вклады правообладателей были учтены или использованы, что было включено, что было опущено и почему. Например, отчет может быть опубликован вместе с принятым решением(решениями), которое может включать в себя характер и количество полученных материалов и содержать доказательства того, как было учтено комментарии общественности. Это требует выделения достаточного времени между окончанием процесса участия и принятием окончательного решения;
- в) информация об имеющихся процедурах, позволяющих правообладателям принимать надлежащие административные и судебные меры в отношении доступа к механизмам пересмотра<sup>32</sup>.

В Руководящих принципах УВКПЧ подчеркивается, что к подаваемым комментариям и механизмам электронного участия применяются те же принципы, что и к их офлайн-аналогам, и заявляется, что “вес, придаваемый материалам, полученным через онлайн-платформы, должен быть равен весу, придаваемому комментариям, полученным в офлайн-режиме”<sup>33</sup> и что “участие с использованием ИКТ должно следовать тем же принципам офлайн-участия”<sup>34</sup>.

Руководящие принципы УВКПЧ дополняют предыдущие наборы стандартов, признанные или изданные Советом Европы в отношении гражданского участия и электронной демократии.

Конференция МНПО Совета Европы приняла в 2009 году и далее пересмотрела в 2019 году Кодекс надлежащей практики гражданского участия в процессе

---

<sup>31</sup> УВКПЧ Руководство, ¶¶ 67-72.

<sup>32</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 79.

<sup>33</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 76.

<sup>34</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 87.

принятия решений (“Кодекс МНПО”) <sup>35</sup>, который был признан Комитетом Министров Совета Европы “справочным документом для Совета Европы и основой для расширения прав и возможностей граждан участвовать в ведении государственных дел в европейских странах” <sup>36</sup>. В пересмотренном кодексе МНПО определены четыре уровня участия – информация, консультации, диалог и партнерство – и семь различных этапов процесса принятия политических решений: вводные данные, формирование повестки дня, разработка политики, принятие решений, реализация, мониторинг и пересмотр политического курса <sup>37</sup>. Каждый шаг этого процесса открывает возможности для консультаций, которые Кодекс МНПО определяет как “форму инициативы, при которой государственные органы могут запрашивать у НПО их мнение по конкретной теме политики или развитию” <sup>38</sup>. Что касается законодательства, то, в частности, Кодекс определяет следующие обязанности со стороны государственных органов:

- **Обмен информацией:** Предоставление своевременной и всеобъемлющей информации о текущих консультационных процессах
- **Процедуры:** Разработка и соблюдение минимальных стандартов консультаций, таких как четкие цели, правила участия, сроки, контакты и т. д. Организация открытых консультационных встреч, включая приглашение всех потенциальных заинтересованных сторон
- **Ресурсное обеспечение:** Обеспечение адекватных сроков и средств проведения консультаций для обеспечения участия различных уровней гражданского общества.
- **Оперативность реагирования:** Обеспечение активного участия соответствующих представителей государственных органов; выслушивать, реагировать и учитывать комментарии в ответах на консультации <sup>39</sup>.

В пересмотренном Кодексе МНПО также подробно рассматривается электронное участие и отмечается, что:

Электронное участие является неотъемлемой частью электронной демократии. Как таковое, оно должно следовать всем принципам должного демократического процесса принятия решений с

---

<sup>35</sup> Конференция МНПО Совета Европы, Кодекс надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (пересмотрен) (2019), <https://rm.coe.int/reviced-code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-/1680980cb1>.

<sup>36</sup> ДЕКЛАРАЦИЯ Комитета Министров Совета Европы о Кодексе надлежащей практики гражданского участия в процессе принятия решений (21 октября 2009 года), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedf>.

Кодекс ИНПО, 9, 11.

<sup>37</sup> Кодекс ИНПО, 9, 11.

<sup>38</sup> Кодекс ИНПО, 10.

<sup>39</sup> Кодекс ИНПО, 13.

дополнительным аспектом использования электронных инструментов. Электронные инструменты открывают большой потенциал для совершенствования демократической практики и участия организованного гражданского общества. ... Для достижения этого положительного результата используемые инструменты должны быть адаптированы таким образом, чтобы повысить инклюзивность, прозрачность и облегчить участие. Они должны избегать создания новых барьеров. Но эти инструменты также уязвимы для злоупотреблений и манипуляций. Поэтому необходимо принять меры для минимизации подобных рисков при полном соблюдении требований защиты персональных данных и права на неприкосновенность частной жизни. ... Наиболее часто используемыми инструментами во многих странах сегодня являются централизованные электронные порталы. Чтобы в полной мере использовать свой потенциал, электронные инструменты должны быть интегрированы всеми участниками процесса принятия решений, включая органы власти всех уровней и организованное гражданское общество<sup>40</sup>.

В 2009 году Совет Европы выпустил Рекомендацию CM/Rec(2009)1 Комитета министров государствам-членам по электронной демократии (e-democracy) ("Рекомендация СЕ")<sup>41</sup>. В рекомендации СЕ подчеркивается, что электронная демократия, которую он определяет как "поддержку и укрепление демократии, демократических институтов и демократических процессов с помощью ИКТ"<sup>42</sup>, должна "полностью соответствовать обязательствам и приверженности соблюдению прав человека и основных свобод, а также принципам, регулирующим внутреннюю организацию демократической формы управления"<sup>43</sup>.

Рекомендация СЕ также конкретно касается электронных консультаций:

Электронные консультации - это способ сбора мнений определенных лиц или широкой общественности по конкретному политическому вопросу, не обязательно обязывающий ведомство, принимающее решение, действовать в соответствии с его результатами.

Существуют различные формы электронных консультаций, формальные и неформальные, регулируемые и нерегулируемые государственными органами. В ходе электронных консультаций могут задействоваться и собираться различные мнения, обеспечивая при этом инклюзивное пространство для обсуждения или просто для наблюдения за дискуссией;

---

<sup>40</sup> Кодекс ИНПО, 17.

<sup>41</sup> Совет Европы, Рекомендация CM/Rec(2009)1 Комитета министров государствам-членам по электронной демократии (e-democracy) (18 февраля 2009 года), [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf).

<sup>42</sup> СоЕ Рекомендации, Р.1.

<sup>43</sup> СоЕ Рекомендации, Р. 6.

таким образом, существует возможность прямо или косвенно влиять на решения<sup>44</sup>.

В Рекомендации подчеркивается, что “для создания доверия к электронным обращениям и электронным консультациям, парламент или другой государственный орган должен надлежащим образом учитывать высказанные мнения и предоставить заинтересованным сторонам обратную связь и аргументированное обоснование принятых решений”<sup>45</sup>.

Наконец, в 2017 году Совет Европы издал Руководящие принципы гражданского участия в принятии политических решений (“Руководящие принципы СЕ”)<sup>46</sup>, направленные на “укрепление и облегчение участия отдельных лиц, НПО и гражданского общества в целом в принятии политических решений”<sup>47</sup>.

Руководящие принципы СЕ излагают “основы гражданского участия в принятии политических решений”, в том числе:

Гражданское участие должно быть направлено на предоставление, сбор и направление мнений отдельных лиц непосредственно или через НПО и/или представителей гражданского общества, обеспечивая предметный обмен информацией и мнениями, которые информируют процесс принятия решений с целью удовлетворения общественных потребностей.

Гражданское участие должно быть гарантировано надлежащими, структурированными и прозрачными средствами, включая, при необходимости, правовые или нормативные меры, которые могли бы включать положения о рассмотрении просьб о регрессе или возмещении ущерба в случае несоблюдения. ...

...

Адекватная информация должна предоставляться своевременно, позволяя вносить существенный вклад, пока решения все еще являются обратимыми.

...

Государственные органы должны предоставлять актуальную, исчерпывающую информацию о процессе принятия решений и процедурах участия.

---

<sup>44</sup> СоЕ Рекомендации, Р.43.

<sup>45</sup> СоЕ Рекомендации, G.50.

<sup>46</sup> Совет Европы, Руководящие принципы гражданского участия в принятии политических решений (27 сентября 2017 года), [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd).

<sup>47</sup> СоЕ Руководство, ¶ 1.

Выделенные сроки должны обеспечивать, кроме исключительных и четко определенных обстоятельств, достаточную возможность для надлежащей подготовки и представления конструктивных материалов<sup>48</sup>....

Руководящие принципы СЕ также конкретно предусматривают, что “органы власти должны предоставлять общедоступную обратную связь о результатах консультаций, в частности информацию, обосновывающую любые принятые в конечном итоге решения”<sup>49</sup>.

#### КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ НОРМ, КАСАЮЩИХСЯ (ЭЛЕКТРОННОГО) УЧАСТИЯ И (ЭЛЕКТРОННЫХ) КОНСУЛЬТАЦИЙ

Основываясь на международных соглашениях и стандартах, описанных выше, мы можем выделить девять ключевых принципов, имеющих непосредственное отношение к механизмам электронных консультаций. Следует подчеркнуть, что этот перечень предназначен не для того, чтобы изложить исчерпывающий набор требований, применимых к механизмам электронных консультаций, а скорее для того, чтобы выделить ключевые принципы, непосредственно относящиеся к электронным консультациям<sup>50</sup>. Для отстаивания прав на участие общественности посредством электронных консультаций и обеспечивать эффективный вклад общественности в процесс принятия решений, требуется следующее:

1. Общественность должна иметь возможность участвовать в разработке затрагивающих ее интересы<sup>51</sup> правил, законов, подзаконных актов и решений, в том числе путем предоставления комментариев относительно предлагаемых правил, законов, подзаконных актов и решений<sup>52</sup>.
2. Участие общественности в процессе принятия решений с помощью ИКТ должно соответствовать тем же принципам, что и участие в автономном режиме<sup>53</sup>, и вкладу общественности в процесс принятия решений с помощью ИКТ должен придаваться тот же вес, что и вкладу, предоставляемому с помощью традиционной подачи комментариев<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> СоЕ Руководство, ¶¶ 5-6, 9, 11, 16.

<sup>49</sup> СоЕ Руководство, ¶ 24.

<sup>50</sup> В частности, мы исключили из этого списка и из нашего обсуждения критически важные требования, обычно применимые к механизмам участия и электронного участия, касающиеся безопасности данных, конфиденциальности, инклюзивности и доступности для меньшинств и уязвимых групп населения. См., например, в Кодексе ГО, 17; Руководящие принципы УВКПЧ, §§ 56-62, 87-94.

<sup>51</sup> Статья 25 (а) МПГПП; Статья 23 АКПЧ; Статья 13(1) АКПЧ; Статья 11(3) ТЕУ; Статьи 6-8 Орхусской конвенции; Статья 7 Соглашения Эскасу; Руководящие принципы УВКПЧ, § 19(c); Рекомендация СЕ, П. 27; Руководящие принципы СЕ, § 5.

<sup>52</sup> Орхусская конвенция Art. 8; Соглашение Эскасу Art. 7(7).

<sup>53</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 87; СоЕ Рекомендации, para. 6; Кодекс ИНПО, 17.

<sup>54</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 76.

3. Общественность должна иметь возможность участвовать в принятии решений на ранней стадии, когда варианты еще открыты и может иметь место эффективное участие<sup>55</sup>.
4. Органы власти должны предоставлять общественности информацию о порядке участия общественности<sup>56</sup>, включая рассматриваемое решение, орган, ответственный за принятие решения, а также о порядке и сроках, предусмотренных для участия<sup>57</sup>.
5. Органы власти должны предоставлять общественности информацию, достаточную для обеспечения эффективного участия в процессе принятия решений<sup>58</sup>, включая тексты любых проектов документов, связанных с принимаемым решением<sup>59</sup>, и эта информация должна предоставляться в четких, удобных, доступных и соответствующих культурным особенностям форматах<sup>60</sup>.
6. Процедуры участия общественности должны включать разумные сроки, позволяющие предоставлять информацию общественности с тем, чтобы гарантировать возможности для подготовки и эффективного участия в процессе принятия решений<sup>61</sup>.
7. Органы власти должны обеспечить, чтобы при принятии решений должным образом учитывался вклад участия общественности<sup>62</sup>.
8. Органы власти должны информировать общественность о принятых решениях и их основе<sup>63</sup>, а также о том, каким образом вклад участия общественности был учтен в принятых решениях<sup>64</sup>.
9. Органы власти должны предоставлять эффективные средства правовой защиты в тех случаях, когда требования об участии общественности в процессе принятия решений не выполняются<sup>65</sup>.

## ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ НА ПРАКТИКЕ: ПРИМЕРЫ И АНАЛИЗ

В ряде стран национальными законодательными или регулируемыми органами были внедрены надежные процедуры консультаций. Теперь мы перейдем к описанию и анализу того, как процедуры электронных консультаций в

<sup>55</sup> Орхусская конвенция Arts. 6(4), 7, 8; Соглашение Эскасу Art. 7(4); УВКПЧ Руководство, ¶ 70; СоЕ Руководство ¶ 9.

<sup>56</sup> Кодекс ИНПО, 11; СоЕ Руководство ¶ 11.

<sup>57</sup> *Соглашение Эскасу*, Art. 7(6); *Орхусская конвенция*, Art. 6(2); УВКПЧ Руководство, ¶ 67.

<sup>58</sup> *Соглашение Эскасу*, Art. 7(4); *Орхусская конвенция*, Art. 7; УВКПЧ Руководство, ¶ 68; СоЕ Руководство, ¶ 9.

<sup>59</sup> Орхусская конвенция Art. 8; УВКПЧ Руководство, ¶ 71.

<sup>60</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 69.

<sup>61</sup> Орхусская конвенция Arts. 6(3), 7, 8; Соглашение Эскасу Art. 7(5); УВКПЧ Руководство, ¶ 72; Кодекс ИНПО, 13; СоЕ Руководство, ¶ 16.

<sup>62</sup> Орхусская конвенция Arts. 6(8), 7, 8; Соглашение Эскасу Art. 7(7); СоЕ Рекомендации, G.50.

<sup>63</sup> Орхусская конвенция Art. 6(9); Соглашение Эскасу Art. 7(8); УВКПЧ Руководство, ¶ 79(a); СоЕ Руководство, ¶ 24.

<sup>64</sup> Соглашение Эскасу Art. 7(8); УВКПЧ Руководство, ¶ 79(b); Кодекс ИНПО, 13; СоЕ Рекомендации.50; СоЕ Руководство, ¶ 24.

<sup>65</sup> УВКПЧ Руководство, ¶ 19(c); СоЕ Руководство, ¶ 6.

отношении принятия законодательных или нормативных решений были внедрены в семи ведущих юрисдикциях: Шотландии, Соединенных Штатах, Европейском Союзе, Нидерландах, Эстонии, Словакии и Хорватии.

#### ПАРЛАМЕНТСКИЕ ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ В ШОТЛАНДИИ

Процедуры публичных законопроектов шотландского парламента устанавливают презумпцию, если не требование того, что законопроекты должны подлежать публичным консультациям. Шотландское правительство и парламент поддерживают веб-сайты, через которые граждане могут участвовать в консультациях, касающихся законопроектов, правительственных стратегий и законотворчества, а также запросов, находящихся на рассмотрении комитетов.

Процедуры публичного доступа к законопроектам устанавливают нежесткие требования к консультациям в отношении правительственных законопроектов или законопроектов, “внесенных членом шотландского правительства”<sup>66</sup>. Такие законопроекты должны представляться с меморандумами, в которых излагаются информация о “консультациях, если таковые проводились, по [политическим целям законопроекта] и путям их достижения или по деталям законопроекта и резюме результатов этих консультаций”<sup>67</sup>.

Требования к консультациям, применимые к законопроектам членов парламента – или “публичному законопроекту, отличному от законопроекта комитета, который вносится членом [парламента], который не является членом шотландского правительства”<sup>68</sup>, – являются более строгими. Перед внесением такого законопроекта член парламента должен подать Секретарю парламента предложение, сопровождаемое “консультационным документом, подготовленным в качестве основы для публичных консультаций по политическим целям проекта предложения”, или “письменным заявлением о причинах, по которым, по мнению члена парламента, аргументы в пользу предлагаемого законопроекта уже устанавлены путем ссылки на конкретные опубликованные материалы и поэтому консультации по проекту предложения не являются необходимыми”. Консультации, в случае если они происходят, должны “начинаться со дня опубликования проекта предложения в Деловом бюллетене (или не более чем через две недели) и ... длиться в течение указанного периода не менее 12 недель” с указанием “дат начала и окончания периода консультаций, а также информации о том, где могут быть получены копии консультационного документа”. Если консультации не проводятся, парламентский комитет, в компетенцию которого входит данное предложение, может решить, что он не удовлетворен изложением причин, по которым консультации не нужны; затем предложению не дается ход, если только член

<sup>66</sup> Шотландский парламента, “Регламент Шотландского Парламента > Глава 9: Процедуры публичных законопроектов” (“Scotland Public Bill Procedures”), Правило 9.2(1), <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/26514.aspx>.

<sup>67</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.3(3).

<sup>68</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.14(1).



парламента не представит необходимый документ о консультациях Секретарю парламента в течение двух месяцев<sup>69</sup>.

Затем окончательное предложение по законопроекту члена парламента должно сопровождаться либо “резюме ответов на консультации (включая любые выводы, которые парламентарий делает из этих ответов), вместе с копиями всех этих ответов”, либо “изложением причин, представленных вместе с проектом предложения (или пересмотренным вариантом этого заявления)”<sup>70</sup>.

Окончательное предложение публикуется в Деловом бюллетене “вместе с информацией о том, где можно получить резюме ответов на консультации или (в зависимости от обстоятельств) изложение обоснований предлагаемых решений”<sup>71</sup>. Профильный комитет, в компетенцию которого входит данное предложение, может рекомендовать парламенту не рассматривать законопроект, если он сочтет, что “консультации по проекту предложения или опубликованные материалы, упомянутые в изложении обоснований, не демонстрируют разумных оснований для политических целей предложения или не демонстрируют, что законодательство необходимо для достижения этих политических целей”<sup>72</sup>.

Несмотря на эти, по-видимому, различные формальные требования к правительственным законопроектам и законопроектам депутатов, представляется, что норма заключается в том, что все предлагаемые законопроекты должны быть предметом консультаций перед внесением в парламент<sup>73</sup>. Эти консультации проводятся частично через веб-сайты, на которых представлены текущие и завершённые консультации.

Шотландское правительство ведёт вебсайт, через который пользователи могут осуществлять поиск и принимать участие в консультациях - не только в отношении предлагаемых законов и нормативных актов<sup>74</sup>, но и в отношении правительственных стратегий и политических документов<sup>75</sup>. Отдельные веб-

---

<sup>69</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.14(7).

<sup>70</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.14(9).

<sup>71</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.14(10).

<sup>72</sup> Scotland Public Bill Procedures, Rule 9.14(18).

<sup>73</sup> Шотландский парламент, “Этапы законопроекта”,

<https://www.parliament.scot/visitandlearn/Education/18641.aspx> (“Для того, чтобы разделить право оказывать влияние на принятие решений, были приняты меры, позволяющие парламенту и заинтересованным лицам и группам консультироваться о предлагаемом законодательстве, прежде чем оно станет законопроектом. Эти предзаконодательные консультации должны быть открытыми и основанными на широком участии, что позволит получить доступ к процессу принятия решений. Эта система не позволяет правительству быть избирательным в отношении того, какие именно группы влияния имеют возможность участвовать в консультациях до разработки решения. Результаты процесса консультаций должны быть приложены к законопроектам (в виде меморандума), и поэтому мнения групп влияния и любой оппозиции к предложениям являются открытыми и публичными на ранней стадии”).

<sup>74</sup> Например, шотландское правительство, Консультационный центр, “Консультации по внесению поправок в Закон о чрезвычайных ситуациях 2004 года с целью включения в него интеграционных совместных советов”, <https://consult.gov.scot/health-and-social-care-integration/consultation-to-amend-the-civil-contingencies-act/>.

<sup>75</sup> Образец подобной консультации см., например, Правительство Шотландии “Цифровая этика: рамки взаимного доверия”, <https://consult.gov.scot/digital-directorate/digital-ethics/>.

страницы для каждой текущей консультации включают консультационный документ с информацией по вопросу для принятия решения. Пользователи могут внести свой вклад, заполнив электронную анкету с открытыми и множественными вариантами ответов, разработанную соответствующими государственными органами. Респонденты должны идентифицировать себя, но могут предпочесть, чтобы их ответ не публиковался или был опубликован анонимно. Отдельные веб-страницы для закрытых консультаций включают текст ответов, а также – в некоторых случаях, хотя, по-видимому, не во всех – анализ полученных ответов и краткое описание мер, принятых в отношении предложения на основе полученных откликов.

Шотландский парламент также ведет веб-сайт, на котором перечислены все предложенные депутатами законопроекты<sup>76</sup>. Отдельные веб-страницы, соответствующие каждому законопроекту, содержат информацию о консультациях, проводимых или завершенных в отношении каждого законопроекта, включая даты завершения консультаций и консультационный документ, содержащий информацию о законопроекте и рекомендации относительно того, как можно представить материалы для консультаций (через онлайн анкетирование, электронную почту или печатные копии)<sup>77</sup>. Деловой бюллетень, в котором должно быть опубликовано резюме ответов на консультации, полученные в отношении законопроектов членов парламента, также доступен на веб-сайте парламента<sup>78</sup>.

Хотя законопроекты комитета или законопроекты, внесенные руководителем рабочей группы профильного комитета, по-видимому, формально не подпадают под требования консультаций в соответствии с процедурами публичных законопроектов шотландского парламента, парламента поддерживает еще третий веб-сайт, запрашивающий мнения по запросам и законопроектам, находящимся на рассмотрении комитетов<sup>79</sup>. Хотя отдельная веб-страница по каждой обсуждаемой теме предоставляет возможность представить мнения (с помощью электронной анкеты) и получить доступ к тексту полученных ответов, эти веб-страницы, как представляется, не содержат резюме мнений или объяснения того, как эти мнения были учтены при принятии решений.

#### ЭЛЕКТРОННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО В США

Как объясняют Ньюхарт и Брукс, в Соединенных Штатах уже давно принято, что нормотворчество, или “процесс, с помощью которого федеральные агентства принимают новые экологические, направленные на защиту потребителей,

---

<sup>76</sup> Шотландский парламента, “Текущие предложения по законопроектам парламентариев”, <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/Bills/12419.aspx>.

<sup>77</sup> См., например, Шотландский парламента, “Законопроект, предложенный шотландским Консультативным советом по травмам на рабочем месте”, <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/Bills/116429.aspx>.

<sup>78</sup> Шотландский парламента, “Деловой вестник – законодательство”, <https://bb.parliament.scot/Legislation>.

<sup>79</sup> Шотландский парламента, “Шотландский парламента интересуется вашим мнением”, <https://yourviews.parliament.scot/>.

финансовые и другие нормативные акты”, “включает в себя существенные права участия заинтересованных сторон и представителей широкой общественности”<sup>80</sup>. Поэтапно федеральное правительство США делает этот процесс полностью доступным в Интернете.

Ньюхарт и Брукс в общих чертах описывают процесс нормотворчества в США следующим образом:

В типичном нормотворчестве Федеральный закон об административных процедурах требует, чтобы иницилирующее ведомство сообщало общественности о том, что оно предлагает и почему. Затем данное ведомство должно предоставить время, обычно 60–90 дней, для важных проектов правил, в течение которого любое заинтересованное физическое или юридическое лицо может прокомментировать предложение. По закону ведомство должно рассматривать каждый комментарий. Если оно решит принять предлагаемое им положение, оно должно продемонстрировать это соображение в письменном заявлении, которое отвечает на соответствующие вопросы, критические замечания, аргументы и предложения. Публичный документ о процессе нормотворчества, включая все представленные замечания, используется судами при разрешении любого иска, который может быть подан против принятия данной нормы<sup>81</sup>.

Закон об электронном правительстве 2002 года обязывал ведомства “расширять участие общественности в управлении с помощью электронных средств” и конкретно предписывал им создавать электронные системы документооборота для осуществления нормотворческой деятельности:

**(c) ПОДАЧА ДОКУМЕНТАЦИИ С ПОМОЩЬЮ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ**—В той мере, в какой это практически осуществимо, ведомства принимают представления в соответствии с разделом 553 (c) раздела 5 Свода Законов Соединенных Штатов с помощью электронных средств.

**(d) электронная подача документации...**

**(1) В ЦЕЛОМ**—В той мере, в какой это практически осуществимо, как это определено соответствующим ведомством по согласованию с Директором, ведомства обеспечивают, что общедоступный веб-сайт федерального правительства должен содержать электронную документацию для нормотворчества в соответствии с разделом 553 раздела 5 Свода законов Соединенных Штатов.

**(2) ДОСТУПНАЯ ИНФОРМАЦИЯ**—Электронные досье ведомства должны быть общедоступны в режиме онлайн в той мере, в какой это практически

---

<sup>80</sup> Mary J. Newhart & Joshua D. Brooks, Barriers to Participative rulemaking Platform Adoption: Lessons Learned from RegulationRoom (2017): 2, <https://scholarship.law.cornell.edu/cei/19/>.

<sup>81</sup> Newhart & Brooks, 4

осуществимо, как это определено данным ведомством по согласованию с Директором соответствующего учреждения...

А) вся поданная документация в соответствии с разделом 553(c) раздела 5 Свода законов США; и

В) иные материалы, которые в соответствии с инструкциями или практикой данного ведомства включены в список нормотворческих документов в соответствии с разделом 553 (c) раздела 5 Свода законов США, независимо от того, представлены они в электронном виде или нет.

Затем, в 2011 году, Указом Президента 13563 было предусмотрено<sup>82</sup>:

... В той мере, в какой это возможно и разрешено законом, каждое ведомство предоставляет общественности важную возможность прокомментировать через Интернет любое предлагаемое постановление в период времени, отведенный для комментариев, который обычно должен составлять не менее 60 дней. В той мере, в какой это возможно и разрешено законом, каждое ведомство также обеспечивает как для предлагаемых, так и для окончательных решений, своевременный онлайн доступ к входящей для нормотворчества документации на сайтах [regulations.gov](http://regulations.gov), включая соответствующие научно-технические обоснования, в открытом формате, который можно легко найти и загрузить. Что касается предлагаемых решений, то такой доступ должен включать, насколько это возможно и разрешено законом, возможность для общественного обсуждения всех соответствующих частей регламентационной документации, включая соответствующие научно-технические выводы<sup>83</sup>.

Как объясняют Ньюхарт и Брукс, результатом федеральной инициативы по электронному нормотворчеству стало создание “общегосударственного веб-портала, [Regulations.gov](http://Regulations.gov), призванного облегчить электронную подачу замечаний общественности по предлагаемым нормативным актам,” в то время как “единая федеральная система управления документооборотом (FDMS) предоставляла ведомствам возможность хранить нормотворческие материалы в цифровой форме в виде электронных документов, к которым могла получить доступ общественность”<sup>84</sup>.

[Regulations.gov](http://Regulations.gov) действительно предоставляет удобный интерфейс для идентификации и комментирования предлагаемых проектов правил. Для каждого проекта правил на веб-странице представлен текст и обоснование

---

<sup>82</sup> Государственный закон 107-347, Закон об электронном правительстве 2002 года (17 декабря 2002 года): Раздел 206, <https://www.congress.gov/107/plaws/publ347/PLAW-107publ347.pdf>.

<sup>83</sup> Постановление 13563 -- Совершенствование регулирования и пересмотр регуляторного механизма (18 января 2011 г.): Раздел 2(b), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>.

<sup>84</sup> Newhart & Brooks, 6.

предлагаемого решения, вспомогательные документы, контактные данные ведомства и контактная информация, уже представленные замечания, крайний срок для подачи комментариев и возможность представления замечаний через удобную веб-форму<sup>85</sup>. Окончательные решения, которые должны быть приняты, затем публикуются в Федеральном реестре и доступны в Интернете вместе с кратким изложением полученных замечаний, инструкциями по доступу к полному тексту комментариев и ответами на них соответствующего регуляторного ведомства<sup>86</sup>.

Однако Ньюхарт и Брукс отмечают, что “первоначальная надежда на то, что перенос процесса общественного обсуждения в Интернет увеличит значимое участие граждан, не оправдалась”<sup>87</sup>. Как они объясняют, “традиционные процессы нормотворчества благоприятствуют сложным и опытным заинтересованным сторонам”, таким как “частный сектор, профессиональные ассоциации и национальные лоббистские группы”<sup>88</sup>. Хотя регуляторные органы могут соблюдать директивы по электронному нормотворчеству, у них, как правило, мало стимулов “поощрять и облегчать более широкое участие общественности в процессе нормотворчества”<sup>89</sup>.

#### ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ИНИЦИАТИВАМ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ

С начала 2000-х годов Европейская комиссия предоставила гражданам возможность электронного участия в процессах выработки политики Европейского Союза.

В 2001 году Комиссия запустила веб-портал “Ваш голос в Европе” (YViEU). Как Роуз и др. объясняют, “Ваш голос в Европе” служил “единой точкой доступа Европейской комиссии к различным консультациям и возможностям обратной связи для граждан и различных заинтересованных сторон” с целью включения “мнений граждан и заинтересованных сторон на протяжении всего политического цикла”<sup>90</sup>. По состоянию на январь 2017 года на базе “Вашего голоса в Европе” было размещено более 880 консультаций<sup>91</sup>. Совсем недавно электронные консультации Комиссии были перенесены на портал “Have your say” (“Выскажите ваше мнение”), который предоставляет гражданам и бизнесу

<sup>85</sup> См., например, Regulations.gov, “Технические условия на 2021-2022 годы для промысла золотого гребнеголова и чрезвычайных мер”, <https://www.regulations.gov/docket?D=NOAA-NMFS-2020-0113>.

<sup>86</sup> См., например, Национальное управление океанических и атмосферных исследований- Активно мигрирующие виды Атлантики; 2021 год, коммерческий промысел акул в бассейне Атлантики, <https://public-inspection.federalregister.gov/2020-26341.pdf>.

<sup>87</sup> Newhart & Brooks, 8.

<sup>88</sup> Newhart & Brooks, 13.

<sup>89</sup> Newhart & Brooks, 14.

<sup>90</sup> Глория Роуз, Айра ван Кеулен и Георг Айхгольцер, “Формальная повестка дня (европейский уровень)”, в Европейской электронной демократии на практике, eds. Леонхард Хеннен и др. (Springer 2020): 222.

<sup>91</sup> Роуз и др., “Формальное формирование повестки дня (Европейский уровень)”, 222.

возможность “поделиться своими взглядами на новую политику ЕС и существующие законы”<sup>92</sup>.

В 2017 году Комиссия выпустила “Руководящие принципы более эффективного регулирования”<sup>93</sup>, в которых “изложены обязательные требования и правила для прохождения каждого этапа нормотворческого цикла”<sup>94</sup>. К ним относятся руководящие принципы проведения консультаций с заинтересованными сторонами<sup>95</sup>, которые Комиссия внедрила через вышеупомянутые порталы YViEU и “Have your say”.

“Руководящие принципы консультаций с заинтересованными сторонами” содержат соответствующий раздел, гласящий:

- “Заинтересованные стороны всегда должны консультироваться при подготовке законодательной или политической инициативы Комиссии или при проведении оценки или проверки пригодности, а также по входящей документации, с которой начинаются консультационные мероприятия, или “Зеленые документы”. В частности, Руководящие принципы предписывают “открытые общественные консультации на базе Интернета, проводимые в течение 12 недель<sup>96</sup> в отношении инициатив, обоснованных оценками воздействия, аналитикой и проверками соответствия”, что соответствует цели запуска процесса консультаций и Зеленым документам<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> European Commission, “Have your say,” <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

<sup>93</sup> Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании, “Руководство по улучшению регулирования (Европейская комиссия)”, [https://www.emcdda.europa.eu/document-library/better-regulation-guidelines-european-commission\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/document-library/better-regulation-guidelines-european-commission_en).

<sup>94</sup> European Commission, *Better regulation in the Commission* (2017): 3, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>.

<sup>95</sup> European Commission, *Better regulation in the Commission* (2017): 3, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>.

<sup>96</sup> 2017 г.): 70-71, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>. Интернет-консультации с общественностью не требуются, например, для законодательных предложений, принятых Коллегией, а также для проектов имплементационных и подзаконных актов, хотя заинтересованные стороны должны иметь возможность предоставлять свои отклики по этим инструментам. Id. at 71. Руководящие принципы определяют минимальный объем консультаций по инициативам, сопровождаемым оценками воздействия, анализом и проверками пригодности. Например, в отношении инициатив, сопровождаемых оценками воздействия, “ключевые вопросы, которые должны быть решены”, включают “проблему, подлежащую решению”, “вопрос subsidiarity и важность данной проблемы для ЕС”, “имеющиеся варианты решений” и “последствия вариантов принятых актов”. Id. at 75.

<sup>97</sup> “Оценка воздействия”, “проверка пригодности” и “Зеленая книга” - это все специальная терминология, используемая в контексте деятельности Европейской комиссии в отношении принятия решений. “Оценки воздействия собирают фактические данные (включая результаты оценок) для того, чтобы определить, оправданы ли будут предлагаемые законодательные или незаконные действия ЕС, и как такие действия могут быть наилучшим образом разработаны для достижения желаемых политических целей”, в то время как “проверка пригодности - это всесторонняя оценка законотворчества, которая обычно рассматривает, как несколько связанных законодательных актов способствовали (или иным образом влияли) достижению политических целей”. Европейская комиссия, Руководство по улучшению регулирования, 8. “Зеленые документы — это документы, опубликованные Европейской комиссией для стимулирования обсуждения данных тем на европейском уровне. Они приглашают соответствующие стороны (ведомства или отдельных лиц) принять участие в процессе консультаций и обсуждения на основе выдвинутых ими предложений. Зеленые документы могут привести к законодательным изменениям, которые затем будут изложены в Белых документах”, EUR-Lex, “Глоссарий резюме: ЗЕЛЕНЫЙ ДОКУМЕНТ”, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html).

- “Материалы для консультаций должны быть опубликованы” и “письменные подачи обнародованы на специальной веб-странице консультаций” с возможностью анонимной публикации<sup>98</sup>. В Руководящих принципах далее говорится, что “хорошей практикой является подготовка и публикация на консультационном веб-сайте краткого фактологического резюме по ключевым вопросам, поднятым в ходе каждой из отдельных консультаций заинтересованных сторон, предусмотренных в стратегии проведения консультаций”<sup>99</sup>.  
“После завершения консультационной работы необходимо тщательно проанализировать материалы<sup>100</sup>, полученные для каждой консультации”. В Руководящих принципах говорится, что “вклад, полученный в результате различных консультаций, проведенных в контексте стратегии консультаций, служит основой для дальнейшей работы, связанной с законотворческой инициативой”, но следует отметить, что “Генеральный Директорат должен представить информацию об итогах общей консультативной работы, выводах, которые могут быть сделаны, и любых других связанных с этим вопросах”<sup>101</sup>.
- “Отчет с изложением общих результатов консультационной работы и предоставлением обратной связи заинтересованным сторонам (краткий отчет) должен быть опубликован на консультационном веб-сайте”<sup>102</sup>. Как далее говорится в Руководящих принципах: “Заинтересованным сторонам должна быть предоставлена адекватная обратная связь. Крайне важно, чтобы те, кто участвует в консультациях с заинтересованными сторонами, знали, как и в какой степени их вклад был учтен, и понимали, почему некоторые предложения не могут быть задействованы при выработке окончательного решения”<sup>103</sup>.

Последние два пункта заслуживают дальнейшего обсуждения. Как отмечают Роуз и др., “нет никакого юридического обязательства использовать предложения, поданные в ходе консультаций”<sup>104</sup>. Еще до издания Руководящих принципов, Бадуар резюмировал в “Вашем голосе в Европе”: “Организации и граждане выражают свое мнение, но [Генеральный директорат] с самого начала консультаций оставляет за собой право рассмотреть вопрос о том, являются ли предложения уместными или нет”<sup>105</sup>. Такое положение сохраняется и в соответствии с Руководящими принципами. Кроме того, хотя Руководящие принципы требуют, чтобы краткий отчет был подготовлен и опубликован в

<sup>98</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 83.

<sup>99</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 83.

<sup>100</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 84.

<sup>101</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 86.

<sup>102</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 67.

<sup>103</sup> Европейская комиссия, *Руководство по лучшему управлению*, 86.

<sup>104</sup> Роуз и др., “Формальное формирование повестки дня (Европейский уровень)”, 226.

<sup>105</sup> Ромен Бадуар, “Пути и препятствия к электронному участию на европейском уровне”, *Журнал электронной демократии и открытого правительства* 2(2) (2010): 108, <https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/30>.

Интернете, Роуз и другие авторы обращают внимание на то, что “ни один из этих[кратких]отчетов еще не доступен”, хотя официальные лица Комиссии заявляли, что отчеты “начнут постепенно появляться на веб-сайте”<sup>106</sup>.

Обобщая опыт в отношении “Вашего голоса в Европе”, Роуз и др. приходят к заключению:

“Ваш голос в Европе” может похвастаться несколькими успехами, например тем, что в онлайн-консультациях представлены различные группы интересов. Доступ к консультационным процессам на уровне ЕС также был расширен для отдельных субъектов. В целом уровень активности на веб-портале можно считать высоким и разнообразным, поскольку представлены самые разные интересы. ... Эксперты ЕС сообщили о высоком качестве консультационных материалов. ... Однако прозрачность остается большой проблемой, связанной с методологией, выбранной для оценки консультаций, и отсутствием обратной связи с участниками относительно поданных ими комментариев<sup>107</sup>.

Краткий обзор веб-сайта “Have your say” показывает, что это удобный интерфейс, предоставляющий информацию о состоянии инициатив, возможностях участия в консультациях и полученных отзывах. Однако доклады, обобщающие то, как обратная связь, установленная в ходе консультаций, учитывалась при разработке политики, не являются общедоступными. По этому поводу на веб-сайте “Have your say” просто говорится: “Комиссия анализирует и суммирует полученные отзывы и комментарии. По некоторым инициативам отчеты будут общедоступны”<sup>108</sup>.

#### ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ЗАКОНОПРОЕКТАМ В НИДЕРЛАНДАХ

С 2011 года голландское правительство проводит онлайн-консультации в рамках национального законодательного процесса<sup>109</sup>. Онлайн консультации теперь проводятся через веб-платформу [Internetconsultatie.nl](http://Internetconsultatie.nl), который предоставляет представителям государственных органов и частным лицам, а также бизнес-структурам и ОГО возможность внести свой вклад в проекты законов, нормативных и подзаконных актов на подготовительном этапе законодательного процесса, прежде чем Государственный совет оценит законодательное предложение и состоится парламентское обсуждение<sup>110</sup>.

Ожидается, что голландские министерства будут проводить консультации через [Internetconsultatie.nl](http://Internetconsultatie.nl) о концепциях законов, общих административных приказов и министерских постановлений, а также будут обнародовать политические

<sup>106</sup> Роуз и др., “Формальное формирование повестки дня (Европейский уровень)”, 226.

<sup>107</sup> Роуз и др., “Формальное формирование повестки дня (Европейский уровень)”, 226.

<sup>108</sup> Европейская комиссия, “Have your say,” <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

<sup>109</sup> Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах. Социально-правовой анализ Citizenlab.be и Consultatie.nl” (2017): 21, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2932962](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932962).

<sup>110</sup> Leonhard Hennen et al.



предложения для общественных консультаций через данный портал<sup>111</sup>. Палата представителей Нидерландов также может представить инициативные предложения для консультаций через указанный портал, хотя это происходит реже. Кортхаген и др. сообщают, что по состоянию на октябрь 2018 года было завершено 1036 онлайн-консультаций, но Палата представителей только десять раз использовала портал [Internetconsultatie.nl](http://Internetconsultatie.nl) для консультаций с общественностью<sup>112</sup>.

Консультационные документы должны включать законопроект или концептуальное положение, отчет о предложении, разработанном в рамках голландской системы комплексной оценки воздействия, и любые иные имеющиеся оценки воздействия<sup>113</sup>, они также могут включать ссылки на другие соответствующие документы, такие как законодательная документация, парламентские документы или статьи в средствах массовой информации<sup>114</sup>. Консультации, как правило, должны быть открыты в течение не менее четырех недель, срок может корректироваться при условии надлежащего обоснования.<sup>115</sup> Министерство, инициирующее консультацию, может либо поставить структурированные вопросы, требующие комментариев, либо ожидать общую реакцию на предложение<sup>116</sup>, включая подачу соответствующих документов<sup>117</sup>. Респонденты обязаны предоставить свои имена и адреса электронной почты; ответы публикуются на веб-сайте с именами комментирующих и их местом жительства, если только респондент не возражает, и в этом случае ответ не будет опубликован, но все равно будет рассмотрен<sup>118</sup>.

Притом что департаменты обязаны размещать отчет на веб-сайте после завершения периода консультаций с изложением результатов консультаций и того, как эти результаты были включены в проект предложения<sup>119</sup>, представляется менее однозначным как именно они должны обрабатывать эти материалы. На [Internetconsultatie.nl](http://Internetconsultatie.nl) просто сказано, что “после периода консультаций все ответы будут рассмотрены, и в случае необходимости<sup>120</sup> в законопроект будут внесены поправки”. Кортхаген и др. отмечают, что применимые требования в отношении того, как обрабатывать эти ответы, “могут быть в дальнейшем усовершенствованы” с помощью “систематической

<sup>111</sup> Правительство Нидерландов, “Интернет-консультации по новым законам и нормативным актам”, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/internetconsultatie-nieuwe-wet-en-regelgeving>.

<sup>112</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 200.

<sup>113</sup> Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах. 21.

<sup>114</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 200.

<sup>115</sup> Правительство Нидерландов, Министерство безопасности и юстиции, Позиция Кабинета Министров по законодательству об интернет-консультациях (17 июня 2011 года),

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/documenten/kamerstukken/2011/06/17/tk-5698502-kabinetsstandpunt-internetconsultatie-wetgeving>.

<sup>116</sup> Overheid.nl, “Часто задаваемые вопросы” <https://internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>.

<sup>117</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 200.

<sup>118</sup> Overheid.nl, “Часто задаваемые вопросы” <https://internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>.

<sup>119</sup> Overheid.nl, “Часто задаваемые вопросы” <https://internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>; Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах. 21.

<sup>120</sup> Overheid.nl, “Часто задаваемые вопросы” <https://internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>.

процедуры”, необходимой для управления аналитикой и трактовкой материалов, полученных в ходе консультаций<sup>121</sup>. Кортхаген и др., а также ван Аакен отмечают, что Internetconsultatie.nl позитивно воспринимается как государственными чиновниками, так и общественностью, в качестве инструмента, способствующего прозрачности и участию в законотворческом процессе<sup>122</sup>. Однако ван Аакен указывает, что “обязательная обратная связь по интернет-консультациям часто бывает неполной, чрезмерно краткой, а иногда и вовсе отсутствует”, несмотря на официальные требования<sup>123</sup>. Как результат, Кортхаген и др. утверждают, что “у участников отсутствует уверенность в том, что их мнение реально учитывалось”<sup>124</sup>. И во многих случаях предложения рассматриваются как “почти завершенные” еще до вынесения на консультации, так что остается мало возможностей для учета вклада этих консультаций в пересмотр проектов предложений<sup>125</sup>.

#### ПУБЛИЧНЫЕ ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ЗАКОНОПРОЕКТАМ В ЭСТОНИИ

С 2007 года эстонское правительство ведет веб-сайт, Osale.ee, который предоставляет платформу для публичных электронных консультаций по законодательным проектам. В 2011 году к Osale.ee присоединилась еще одна система - Электронная система координации законопроектов (EIS), платформа для управления межведомственной правительственной координацией, которая также была интегрирована с Osale.ee. С помощью этих платформ эстонское правительство внедрило “Кодекс передовой практики участия общественности” - набор ключевых принципов участия общественности в законотворчестве, разрабатываемый правительством Эстонии начиная с 2004 года<sup>126</sup>.

Данный Кодекс предписывает “вовлечение общественности” или “информирование и консультации с заинтересованными группами и общественностью в процессе принятия решений” при “подготовке правового акта, подлежащего принятию, или решения, которое должно быть принято на уровне [Парламента], правительства республики и на уровне министерств. Кодекс участия общественности также применяется к формированию государственных позиций по вопросам, связанным с ЕС”<sup>127</sup>. Согласно данному Кодексу, “публичные консультации в любом случае должны проводиться в два этапа: при подаче заявки на получение Поручения на разработку проекта и когда

<sup>121</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 200.

<sup>122</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 204. Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах”, 24.

<sup>123</sup> Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах”, 24.

<sup>124</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 204.

<sup>125</sup> Кортхаген и др., “Формальное формирование повестки дня (национальный и местный уровень)”, 204. Коэн ван Аакен, “Цифровая демократия в Бельгии и Нидерландах”, 24

<sup>126</sup> Маарья Тутс, “Почему системы электронного участия терпят неудачу: пример Эстонского портала Osale.ee,” Ежеквартальная Правительственная информация 36 (2019): 551-52, <https://doi.org/10.1016/ij.gig.2019.02.002>.

<sup>127</sup> Правительство Эстонии - Надлежащая практика взаимодействия (последнее обновление 21 апреля 2017 года): §§ 1.2, 1.4, <https://www.riigikantselei.ee/en/good-practice-engagement>.

проект уже разработан”<sup>128</sup>. Соответствующий государственный орган предоставляет общественности информацию о проводимых консультациях, включая обоснование проекта решения, вопросы, по которым запрашивается участие общественности, порядок и сроки предоставления обратной связи и дальнейший ход принятия решений в отношении проекта<sup>129</sup>. Общественные консультации обычно длятся четыре недели; срок этот может быть сокращен или продлен по мере необходимости<sup>130</sup>.

Кодекс предписывает, что лица, участвующие в консультациях, “должны быть обеспечены адекватной обратной связью в течение разумного периода времени, как правило, в течение 30 дней после окончания консультаций”<sup>131</sup>. Кроме того, Кодекс предусматривает:

6.2. Лица, принимающие решения, должны быть уведомлены о результатах консультаций с заинтересованными группами. Государственный орган готовит резюме о результатах консультаций. В резюме излагается информация о заинтересованных группах, которые были приглашены принять участие в консультациях, указываются внесенные предложения и замечания, разъясняется рассмотрение предложений или замечаний и дается обоснование в случае, если они не были приняты государственным органом, готовящим решение.

6.3. Резюме прилагается к обсуждаемому решению и направляется всем заинтересованным группам вместе с обратной связью, указанной в пункте 6.1. Если анализ обратной связи требует, в порядке исключения, более 30 дней, заинтересованным группам направляется информация о новом сроке. Резюме публикуется в [Электронной системе координации законопроектов] рядом с прорабатываемым проектом, а также предоставляется после окончания всех процедур.

Важно отметить, что проведение консультаций подлежит оценке:

В конце общественных консультаций по важным проектам государственный орган анализирует имевшее место взаимодействие, включая достижение цели, актуальность используемых методов, участие заинтересованных групп в консультациях, эффективность обеспечения обратной связи и удовлетворенность заинтересованных групп указанным взаимодействием. Для этой цели государственный орган также запрашивает оценку проведения консультаций заинтересованными группами<sup>132</sup>.

<sup>128</sup> Республика Эстония, Правительство, Положительная практика взаимодействия , § 4.1.

<sup>129</sup> Республика Эстония, Правительство, Положительная практика взаимодействия , § 4.5.

<sup>130</sup> Республика Эстония, Правительство, Положительная практика взаимодействия , § 4.6.

<sup>131</sup> Республика Эстония, Правительство, Положительная практика взаимодействия , § 6.1.

<sup>132</sup> Республика Эстония, Правительство, Положительная практика взаимодействия , § 7.1.

Как уже отмечалось, Эстония внедрила двойную онлайн-систему для удовлетворения изложенных требований. Как пояснило эстонское правительство в своем отклике на результаты опроса 2016 года, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР):

Электронная система координации законопроектов (EIS) отслеживает разработку всех проектов правовых актов Эстонии и ЕС, а также предоставляет RIA [оценки регуляторного воздействия] и документы законодательного характера (описывающие проблему, подлежащую решению, анализирующие варианты решений и определяющие первоначальные вероятные последствия).

...

EIS позволяет любому представителю широкой общественности следить за разработкой проекта правового акта, осуществлять поиск документов в системе и высказывать свое мнение по документам, открытым для публичного обсуждения<sup>133</sup>. ...

EIS дополняется второй системой, Osale.ee:

Веб-сайт [www.osale.ee/](http://www.osale.ee/) - это интерактивная платформа для всех текущих консультаций, где каждый представитель общественности может представить свои замечания по законодательным предложениям или другим политическим документам, подготовленным правительством, и ознакомиться с замечаниями других лиц. Он также позволяет общественности представлять идеи и предложения по новому законодательству или поправкам к существующему законодательству по любому политическому вопросу, которые направляются в профильное министерство для рассмотрения.

EIS и [www.osale.ee/](http://www.osale.ee/) связаны, т. е. EIS принимает во внимание мнения, представленные через [www.osale.ee/](http://www.osale.ee/) и предоставляет прямую ссылку на них. Хотя все документы законодательного характера, включая юридические обоснования и проекты, доступны на EIS, они находятся в компетенции соответствующего министерства, инициировавшего предложение, и оно вправе решать, будет ли документ также доступен на [osale.ee](http://www.osale.ee/) для проведения публичных консультаций<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> ОЭСР, Пилотная база данных по практике вовлечения заинтересованных сторон в регуляторную деятельность (2016), "Онлайн-инструменты для взаимодействия с заинтересованными сторонами (Эстония)", <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EST-Online-Tools.pdf>

<sup>134</sup> ОЭСР, "Онлайн инструменты взаимодействия с заинтересованными сторонами (Эстония)." Кодекс надлежащей практики разъясняет последний пункт, касающийся "дискреционного права соответствующего министерства, инициировавшего законопроект, решать, будет ли этот документ также доступен на [osale.ee](http://www.osale.ee/) для консультаций с общественностью": "Каналы консультаций должны быть выбраны с учетом возможностей общественности и заинтересованных групп получить доступ к документам, направленным для консультаций. Если консультации предполагают участие более широкой общественности, информация публикуется в [EIS] и далее на [osale.ee](http://www.osale.ee/) и, соответственно, по другим каналам." Правительство Эстонии - Надлежащая практика взаимодействия, § 5.

Учитывая сложность и всесторонность систем EIS и osale.ee, вас, возможно, удивит, что респонденты охарактеризовали Osale.ee как “провал”:

Основываясь на статистике использования, интервью и оценке 2015 года, Osale не достигла ожидаемого использования и качественных результатов и была оценена негативно всеми группами заинтересованных сторон. Поскольку заинтересованные группы предпочитали альтернативные каналы доступа к политикам, основными сторонниками Osale были примерно 5-10 отдельных граждан. Низкий уровень вовлеченности пользователей был предметом постоянной критики на протяжении всей истории Osale и является важным составляющим провала, поскольку он также подорвал способность системы достигать заявленных целей повышения качества и легитимности процессов принятия решений<sup>135</sup>.

#### ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ И НОРМАТИВНЫМ ПРЕДЛОЖЕНИЯМ В СЛОВАКИИ

Словакия внедрила комплексную систему электронных консультаций по законодательным и нормативным актам, известную как Slov-Lex, с “систематическим использованием электронных консультаций с общественностью через правительственный портал, доступный для всех членов общества”<sup>136</sup>. ОЭСР характеризует работу данной системы следующим образом:

Общественные консультации необходимы для каждого законодательного предложения, представленного словацкому правительству. Все законопроекты и сопровождающие их оценки воздействия автоматически публикуются на правительственном портале [www.slov-lex.sk](http://www.slov-lex.sk) в то самое время, когда они вводятся в процесс межведомственного комментирования. Портал предоставляет единую точку доступа для комментирования законодательных предложений и проектов, не связанных с законодательством (например, концептуальные, зеленые или белые документы). ...

Как органы государственной власти, так и представители широкой общественности могут представить свои замечания по законопроектам и сопроводительным материалам. Все представленные комментарии видны на сайте. Крайний срок для комментариев обычно составляет 15 рабочих дней. Широкая общественность также может получить доступ ко всем окончательным законодательным актам через правительственный портал. Письменные комментарии могут быть поданы в виде индивидуальных или «коллективных» комментариев представителей широкой общественности, которым отдельные лица или организации

<sup>135</sup> Маарья Тутс, “Почему системы электронного участия терпят неудачу: пример Эстонского портала Osale.ee,” 553.

<sup>136</sup> ОЭСР, Регулятивная политика в Словацкой Республике: К перспективному регулированию (2020): Глава 4., <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/52bc3c91-en/index.html?itemId=/content/component/52bc3c91-en>.

могут выразить свою поддержку. Всякий раз, когда комментарий получает поддержку от 500 частных лиц или организаций, министерства обязаны предоставить письменный отклик по данному предложению, либо принимая его во внимание для законодательного предложения, либо объясняя, почему этот комментарий не был учтен при принятии решения. Предоставленные отклики являются частью досье, представляемого правительству для обсуждения.

Практически все законодательные предложения корректируются в ходе консультаций. Количество полученных замечаний существенно различается для различных законодательных предложений. Прилагаемые к законодательному предложению оценки воздействия также обновляются на основе полученных замечаний. После завершения процесса консультаций на портале для всех консультаций публикуется резюме полученных замечаний вместе с обоснованием их рассмотрения или не рассмотрения<sup>137</sup>.

Некоторые аспекты системы электронных консультаций в Словакии заслуживают особого внимания. Словакия проводит консультации на ранней стадии, прежде чем будет определен предпочтительный подход, в отношении отдельных законодательных предложений, отобранных министерством экономики. Информация о проекте направляется по списку ряду предприятий и ассоциаций, которые выразили заинтересованность в получении информации о проводимых консультациях. Затем эти организации могут взаимодействовать с ответственным министерством в процессе разработки соответствующего нормативного акта или законодательства. Это действительно создает риск, как отмечает ОЭСР, того, что “не весь спектр интересов будет представлен в этих консультациях, поскольку более крупные компании или бизнес ассоциации могут обладать более значительными ресурсами и быть более мотивированными для активного участия в дискуссиях с администрацией”<sup>138</sup>.

Консультации на поздних стадиях открыты для общественности по всем законодательным проектам, будь то базовые законы или подзаконные акты. В соответствии с законодательными нормами правительства, как отмечалось выше, такие проекты должны публиковаться вместе с сопроводительными документами на правительственном электронном портале Slov-Lex одновременно с их поступлением в процесс межведомственных обсуждений/комментариев. Хотя срок представления замечаний обычно составляет 15 рабочих дней, в соответствии с законодательными нормами этот срок может быть сокращен в исключительных случаях до семи дней. На практике

---

<sup>137</sup> ОЭСР, совершенствования методов регулирования на всей территории Европейского Союза (19 марта 2019): Глава 2, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union\\_9789264311732-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en).

<sup>138</sup> ОЭСР, Регулятивная политика в Словацкой Республике: К перспективному регулированию (2020): Глава 4.

время представления замечаний, по-видимому, сокращается примерно в 20% консультаций.

Примечательным новшеством представляется функция “коллективного комментария” системы Slov-Lex, требующая обратной связи со стороны правительства для комментариев, преодолевших определенный порог общественной поддержки. В тех случаях, когда ответственное министерство решает не принимать “коллективный общественный комментарий”, оно обязано организовать “дискуссионную встречу” с представителями тех, кто представил указанный комментарий, с тем чтобы найти приемлемый компромисс.

Существуют определенные механизмы рассмотрения и обеспечения соблюдения требований консультаций, при этом Комиссия по ОРВ Министерства экономики осуществляет надзор за соблюдением этих требований в процессе законотворчества. Вообще говоря, Комиссия оценивает “были ли проведены консультации, а иногда и были ли приняты во внимание замечания, но она не оценивает полноту консультаций или репрезентативность участвовавших в консультациях субъектов”<sup>139</sup>.

Несмотря на недавние усилия по улучшению удобства использования портала Slov-Lex, ОЭСР отмечает его “относительно низкую популярность среди заинтересованных сторон, особенно частных лиц, из-за ограниченных знаний о возможности участия в законодательном процессе через портал и его недостаточного удобства для пользователей”<sup>140</sup>. В недавнем обзоре Европейской комиссии также делается вывод о том, что, несмотря на “существование всеобъемлющего законодательства, требующего от правительства консультироваться по всем вопросам политики с заинтересованными сторонами”, существует “ограниченное реальное участие всех социальных акторов”<sup>141</sup>.

#### ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ПРАВОВЫМ И НОРМАТИВНЫМ ПРЕДЛОЖЕНИЯМ В ХОРВАТИИ

С 2015 года Хорватия использует веб-платформу e-Savjetovanja для проведения общественных консультаций как по базовому законодательству, так и по подзаконным актам, тем самым предоставляя возможности для привлечения заинтересованных сторон, что ставит Хорватию в число ведущих стран ОЭСР<sup>142</sup>. Платформа e-Savjetovanja реализует требования закона о праве доступа к информации (с поправками, внесенными в 2013 году), который предусматривает в отношении консультаций следующее:

---

<sup>139</sup> ОЭСР, Регулятивная политика в Словацкой Республике: К перспективному регулированию (2020): Глава 4.

<sup>140</sup> ОЭСР, Регулятивная политика в Словацкой Республике: К перспективному регулированию (2020): Глава 4.

<sup>141</sup> Джурай Немей - Европейская комиссия: Характеристики и эффективность государственного управления в ЕС 28: Словакия (апрель 2018 г.): 905, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7c9b4c2-960f-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>142</sup> ОЭСР, Регулятивная политика в Хорватии: Реализация является ключевой (18 июня 2019 года): Глава 4, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-croatia\\_b1c44413-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-croatia_b1c44413-en).

1. Органы государственного управления, иные государственные органы, органы местного и регионального самоуправления и юридические лица, обладающие публичными полномочиями, обязаны проводить публичные консультации до принятия законов и подзаконных актов, а также при принятии общих актов или иных стратегических или плановых документов, если они затрагивают интересы граждан и юридических лиц.
2. Органы государственного управления - через центральный государственный сайт для консультаций с общественностью, а также иные государственные ведомства, органы местного и регионального самоуправления и юридические лица, обладающие государственными полномочиями, - через свои сайты или центральный государственный сайт для консультаций с общественностью - публикуют проекты постановлений, общих нормативных или иных документов с обоснованием причин и целей, которые должны быть достигнуты путем принятия постановления, акта или иного документа, и приглашают общественность представить свои предложения и мнения.
3. Органы государственной власти, указанные в пункте 1 настоящей статьи, обязаны проводить публичные консультации, как правило, в течение 30 дней, за исключением случаев, когда такие консультации проводятся в соответствии с правилами, регулирующими порядок оценки действия нормативных актов.
4. По истечении срока представления заключений и предложений орган государственной власти обязан подготовить и опубликовать на центральном государственном сайте для общественных консультаций или на своем собственном сайте отчет о проведении общественных консультаций, содержащий поступившие предложения и замечания, а также ответы на них с указанием причин отклонения отдельных предложений и замечаний. Отчет о проведении общественных консультаций должен быть представлен ведомством, ответственным за его подготовку, органу, который принимает или издает данное постановление, нормативный акт или документ<sup>143</sup>.

Другие официальные документы, устанавливающие руководство по проведению консультаций с общественностью в отношении предлагаемого законодательства в Хорватии, включают не имеющий обязательной силы Кодекс практики консультаций с заинтересованной общественностью в Процедурах принятия законов, других нормативных актов и положений<sup>144</sup>, а также Процессуальные

<sup>143</sup> Республика Хорватия, Закон о праве на доступ к информации, статья 11, [http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Croatia/Croatia FOI%20Act 2013 amended%202015.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Croatia/Croatia%20FOI%20Act%202013_amended%202015.pdf).

<sup>144</sup> Правительство Республики Хорватия, Кодекс практики консультаций с заинтересованной общественностью в процессе принятия законов, иных нормативных актов (2009 год), <https://udruga.gov.hr/UserDocImages/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>.



правила Правительства Республики Хорватия, которые, в частности, требуют, чтобы “центральные органы государственного управления представляли адекватные отчеты о проведенных консультациях вместе с проектами законов, других нормативных актов и постановлений при передаче их на рассмотрение Правительства”<sup>145</sup>.

Платформа e-Savjetovanja представляется удобной для пользователя и прозрачной, с акцентом на эффективное проведение электронных консультаций. ОЭСР описывает ее следующим образом:

Данный портал представляет собой уникальную единую точку доступа ко всем открытым публичным консультациям по всем законам, иным нормативным актам и положениям, осуществляющимся органами государственного управления<sup>146</sup>. Она была разработана в сотрудничестве с организациями гражданского общества, а также частным сектором. Система постоянно обновляется на основе участия в процессе всех пользователей. Государственные служащие проходят обучение по использованию портала и оказывают экспертную поддержку в проведении консультаций.

Портал имеет простой и удобный интерфейс и доступен для поиска по теме, учреждению, ответственному за проект, дате выпуска или конкретному тексту. Любой желающий может оставить свои комментарии после простой регистрации на портале<sup>147</sup>. Все поданные комментарии затем видны другим пользователям, и пользователи могут “лайкать” комментарии других пользователей. Портал также позволяет группировать аналогичные комментарии.

Ответственный орган государственного управления обязан отвечать на все представленные замечания индивидуально. Форма ответа не предписана, поэтому, теоретически, он может представлять собой только простое заявление о том, что данное предложение было “должным образом принято во внимание”. Реагирование видно всем пользователям портала<sup>148</sup>.

Объем консультаций, осуществляемых через электронную платформу e-Savjetovanja, представляется очень значительным - в общей сложности 1,033 консультаций проведены в 2018 году и 1 031 консультаций проведены в 2019

<sup>145</sup> Правительство Республики Хорватия, Управление по сотрудничеству с НПО, “Хорватское правительство вносит изменения в свои Правила процедуры для содействия более эффективному осуществлению Кодекса практики консультаций с заинтересованной общественностью”, <http://intuzuvrh.hr/vijestEN.aspx?pageID=2&newsID=2136>.

<sup>146</sup> “Для важных законопроектов информация об ОРВ [оценке регулирующего воздействия] также доступна для комментариев”. ОЭСР - Совершенствование практики регулирования в Европейском Союзе (19 марта 2019 г.): Гл.2.

<sup>147</sup> Пользователи могут либо публиковать общие замечания по проекту, либо “постить” комментарии по отдельным пунктам”. ОЭСР - ОЭСР - Совершенствование практики регулирования в Европейском Союзе (19 марта 2019 года): Гл. 2

<sup>148</sup> ОЭСР - Регулятивная политика в Хорватии: Реализация - ключ к успеху (18 июня 2019 года): Глава 4.

году<sup>149</sup>. В 2019 году было получено 19 543 замечания, из которых 3039 полностью приняты; 1236 частично приняты; 5983 отклонены; 5047 "должным образом приняты к сведению"; и 4328 остались без ответа<sup>150</sup>.

Правительство Хорватии также внедрило многочисленные механизмы подотчетности для обеспечения того, чтобы консультации проводились в соответствии с юридическими требованиями. Уполномоченный по информации - независимое должностное лицо, избранное парламентом, отвечает за надзор за процессом общественных консультаций и обеспечение того, чтобы консультации проводились, не нарушалось требование о минимально допустимом периоде консультаций, и чтобы отчеты о процессе консультаций готовились и публиковались на сайте e-Savjetovanja. Представители общественности могут подать жалобу Уполномоченному, если консультации не проводятся в соответствии с законом, после чего Уполномоченный может выдать ордер на проведение или продление консультаций<sup>151</sup>. Правительственное управление по сотрудничеству с НПО также отвечает за подготовку ежегодных докладов о выполнении положений Кодекса практики консультаций, которые включают в себя обзор консультаций, проведенных через платформу e-Savjetovanja; именно из этих докладов были взяты приведенные выше статистические данные о консультациях. Возможно, наиболее примечательно то, что хорватские суды могут принимать соответствующие решения в случае несоблюдения требования о консультациях в отношении конкретного законодательства. Как отметили Монтеро и Такселл в 2015 году, "недавние решения хорватского Конституционного суда провозгласили неконституционность некоторых законов и нормативных актов на том основании, что они не были разработаны в соответствии с демократической процедурой, включая предоставление возможностей для участия общественности"<sup>152</sup>.

Хорватские власти продолжают прилагать усилия для улучшения соблюдения требований консультаций и содействия использованию системы e-Savjetovanja. Например, в Национальном плане действий на 2018-2020 годы, разработанном Хорватией в рамках Партнерства "Открытое правительство", правительство обязалось провести ряд мероприятий, направленных на укрепление системы электронных консультаций, включая "модернизацию системы онлайн-

<sup>149</sup> e-Savjetovanja, "Доклад об осуществлении консультаций с заинтересованной общественностью по процедурам принятия законов, иных нормативных правовых актов и постановлений в 2019 году" (30 ноября 2020 года), <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/izvjesce-o-provedbi-savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscu-u-postupcima-donosnja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2019/1217>.

<sup>150</sup> Правительство Республики Хорватия, Управление законодательства, Доклад об осуществлении консультаций с заинтересованной общественностью по процедурам принятия законов, других нормативных актов и постановлений в 2019 (2020) году: 19, <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages//dokumentizvjesce%C5%A1%C4%87e%20o%20savjetovanjima%202019.pdf>.

<sup>151</sup> ОЭСР - Регулятивная политика в Хорватии: Реализация - ключ к успеху (18 июня 2019 года): Глава 4.

<sup>152</sup> Арансазу Гиллиан Монтеро и Нилс Такселл - Реформы открытого правительства: задача сделать общественные консультации значимыми в Хорватии (декабрь 2015 г.): 23, <https://www.u4.no/publications/open-government-reforms-the-challenge-of-making-public-consultations-meaningful-in-croatia.pdf>.

консультаций" (Этап 12.1), обучение должностных лиц и государственных служащих ее использованию (12.2), проведение кампании по ее популяризации среди общественности (12.3) и публикацию информации о рабочих группах по разработке предлагаемого законодательства (12.4)"<sup>153</sup>.

#### АНАЛИЗ ПРИМЕРОВ В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

Семь примеров электронных консультаций, описанных выше, - в отношении предлагаемого законодательства в шотландском парламенте; нормотворчества в Соединенных Штатах; инициатив Европейской комиссии; и законодательных и нормативных предложений в Нидерландах, Эстонии, Словакии и Хорватии - являются примерами внедрения надежных механизмов обеспечения участия общественности в обсуждениях законотворческих предложений с помощью электронных средств. Мы кратко рассмотрим работу этих механизмов далее.

Каждый из этих механизмов предоставляет общественности возможность представить замечания и комментарии по широкому кругу законопроектов и постановлений; предоставляет адекватную информацию о процедуре участия общественности; а также предоставляет достаточную и во многих случаях подробную информацию о рассматриваемых предложениях. В большинстве случаев эти механизмы обеспечивают адекватные временные рамки для представления информации общественностью (за возможным исключением системы SloV-Lex в Словакии, которая обычно предоставляет только 15-дневный период для комментариев). По крайней мере формально эти механизмы также, по-видимому, рассматривают онлайн предложения наравне с поданными физически. Таким образом, в целом эти механизмы удовлетворяют первому, второму, четвертому, пятому и шестому требованиям к электронным консультациям, перечисленным в разделе II.с выше.

---

<sup>153</sup> Ивона Мендеш Левак, Партнерство ради Открытого правительства, Независимый механизм отчетности (IRM): Республика Хорватия Проектный отчет 2018-2020 (2020): 52, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Croatia\\_Design\\_Report\\_2018-2020\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Croatia_Design_Report_2018-2020_EN.pdf).

ТАБЛИЦА 1. ОБЗОР МЕХАНИЗМОВ ЭЛЕКТРОННОГО КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ

<i>Страна</i>	<i>Платформа для эл. консультаций</i>	<i>Обсуждаемые инструменты</i>	<i>Период консультаций</i>	<i>Официальный отклик на вносимые предложения</i>
Шотландия	consult.gov.scot, yourviews.parliament.scot	Правительственные законопроекты и законопроекты парламентариев (в соответствии с процедурами публичных обсуждений законопроектов); законопроекты и запросы профильных комитетов, правительственные стратегии и проекты правовых актов (неофициально)	12 недель (для проектов членов парламента - согласно процессуальным правилам рассмотрения)	Резюме откликов, полученных в ходе консультаций, и сделанных выводов (для законопроектов парламентариев в рамках процедур общественного обсуждения законопроектов); анализ полученных откликов и описание ответных действий (для предложений правительства - в некоторых случаях)
США	Regulations.gov	Предложенные решения	60-90 дней	Заявление, отвечающее на соответствующие вопросы, критические замечания, аргументы и предложения
ЕС	Your Voice in Europe, Have Your Say	Инициативы, поддерживаемые оценками воздействия, анализом пригодности, взаимодействию в ходе консультаций и Зелеными документами	12 недель	Краткий отчет с изложением общих результатов консультаций и предоставлением откликов заинтересованным сторонам
Нидерланды	Internetconsultatie.nl	Концепции законов, общих административных	4 недели	Отчет с изложением результатов консультаций и того, как результаты были включены в проект предложения

		<p>постановлений, министерского регулирования; как опция - предложения по постановлениям министерств и парламентским инициативам</p>		
Эстония	Osale.ee, Система координирования для законопроектов (EIS)	<p>Правовой акт или решение, которое должно быть принято на уровне парламента, правительства Республики и министров; позиция правительства по вопросам, относящимся к Европейскому Союзу</p>	4 недели	<p>Резюме с указанием заинтересованных групп, которые были приглашены принять участие в консультациях, сделанных предложений и замечаний, рассмотренных предложений или замечаний, а также обоснований того факта, что они не были приняты во внимание правительственным органом, принимающим решение.</p>
Словакия	Slov-Lex	<p>Все законодательные предложения (базовые законы и подзаконные акты)</p>	15 дней	<p>Для комментариев, получающих поддержку от 500 физических лиц или организаций, необходимо предоставить письменный отклик по комментарию, либо принимая комментарий во внимание, либо объясняя, почему он отклонен</p>
Хорватия	e-Savjetovanja	<p>Законы и подзаконные акты, а также общие постановления или иные документы стратегического или планового характера, затрагивающие интересы лиц</p>	30 дней	<p>Законы и подзаконные акты, а также общие положения или иные документы стратегического или планового характера, затрагивающие интересы лиц. Отчет о проведении общественных консультаций, содержащий поступившие предложения и замечания, а также ответы на них с указанием причин отклонения отдельных предложений и замечаний</p>

Тем не менее, даже ведущие юрисдикции, по-видимому, сталкиваются с трудностями в удовлетворении третьего, седьмого и восьмого требований, перечисленных в разделе II.с. В Нидерландах проекты предложений часто выносятся на электронные консультации лишь после того, как они почти полностью завершены в правительстве, так что эффективное участие общественности на самом деле не может иметь места. Хотя официальные органы Европейской комиссии и Нидерландов формально обязаны информировать общественность о том, каким образом были приняты во внимание результаты участия общественности, это требование, как представляется, соблюдается лишь эпизодически. Очевидно лишь в Соединенных Штатах существует обязательное требование о том, чтобы результаты консультаций учитывались при принятии решений.

Представляется, что одной из ключевых особенностей, способствующих повышению эффективности систем электронных консультаций, является наличие механизмов подотчетности для обеспечения надлежащего осуществления. Например, в США и Хорватии суды обеспечивают эффективные средства правовой защиты, включая признание недействительными правовых документов, если требования об участии общественности не соблюдались. Расширение возможностей граждан использовать такие средства правовой защиты может способствовать эффективному осуществлению прав в большей степени, чем принудительное требование соблюдать положения о консультациях с общественностью, предъявляемое к официальным лицам, как это было сделано в Словакии.

Даже там, где власти создали правовые рамки и системы электронных консультаций, которые предоставляют реальные возможности для участия в разработке законодательства, это само по себе не гарантирует, что граждане воспользуются предоставленными возможностями, как показывают примеры США, Эстонии и Словакии. Необходимы постоянные усилия для того, чтобы сделать системы удобными и доступными для пользователей, обучить должностных лиц тому, как управлять процессом консультирования, и продвигать эти системы среди широкой общественности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Механизмы электронных консультаций могут служить эффективным средством защиты права граждан на участие в разработке правил, норм и законов, влияющих на их жизнь. Однако недостаточно просто создать веб-сайт, на котором публикуется информация о политических предложениях и процедурах участия и общественности даются разумные сроки для представления своих комментариев. Органы власти должны также серьезно относиться к требованию учитывать вклад общественности в процесс принятия решений и

информировать общественность о том, как отклики, поданные через Интернет или офлайн, были включены в принимаемые решения. Судебное вмешательство в тех случаях, когда эти требования не соблюдаются, может способствовать обеспечению их практической реализации. Содействие же фактическому использованию этих систем общественностью требует постоянного расширения охвата населения и совершенствования систем – усилий, которые могут быть предприняты лишь при наличии подлинной заинтересованности властей в содействии эффективному участию граждан в процессе принятия решений.