< В данном документе приводится текст объединенной инициативы. В силу ограничений по количеству символов, объединенная инициатива была разбита на две. Текст инициатив разделен цветом. Без цвета оставлен общий текст.>

Программные площадки Вики-закон и Вики-собрание

Введение

Данная общественная инициатива содержит несколько взаимосвязанных предложений, которые могут рассматриваться как целостно, так и по отдельности.

Участие гражданского общества в государственном управлении является важным элементом в устройстве современной России. «Российская общественная инициатива» является площадкой для сбора инициатив граждан по вопросам социально-экономического развития страны. «Открытое правительство» способствует качеству принимаемых властных решений и соблюдению баланса интересов. «Общероссийский народный фронт» контролирует работу государственных органов.

Проблемы

Проблема 1. При подготовке новой законодательной инициативы в настоящее время сначала учитывается мнение экспертного сообщества, после чего происходит широкое обсуждение законопроекта. Современное законодательство является сложной системой, учитывающей множество интересов и взаимосвязей, вследствие чего заранее предусмотреть все особенности применения нового законопроекта невозможно. Для решения данной проблемы необходимо иметь механизм оперативного получения обратной связи от участников правового регулирования, а также механизм быстрого внесения изменений в нормативные правовые акты (НПА).

Проблема 2. В 2019 году правительство РФ инициировало инструмент «регуляторной гильотины», которая должна позволить избавиться от устаревших норм. Решение данной проблемы требует тесного взаимодействия с участниками правового регулирования и внесение изменений в НПА. Предлагаемый в настоящей инициативе механизм позволит актуализировать НПА на постоянной основе.

Проблема 3. Учет (лоббирование) мнения различных групп при подготовке законопроектов является необходимым элементом законотворчества, при этом важно соблюсти баланс интересов. Крупные профессиональные группы имеют ресурсы для лоббирования своих интересов, однако мнение малых профессиональных групп или мнение больших групп, не обладающих соответствующими ресурсами, учитывается слабо.

Проблема 4. Общественное обсуждение законопроектов на федеральном уровне происходит достаточно активно, однако на региональном уровне такие обсуждения проходят формально или не проходят вовсе. Основной проблемой, препятствующей такому обсуждению, является отсутствие механизма, позволяющего проводить гражданские собрания работающими гражданами без отрыва от основного рода деятельности.

Решение

Для разрешения перечисленных проблем предлагается дополнить существующую систему электронного правительства двумя взаимосвязанными программными площадками Вики-закон и Вики-собрание.

Площадка 1. Вики-закон - площадка для внесения изменений в существующие НПА и подготовки новых НПА.

Для сокращения времени внесения поправок в НПА предлагается поддерживать постоянно действующие экспертные рабочие группы, обладающие полномочиями для формирования законодательных инициатив. Такие группы должны иметь узкую специализацию, чтобы знать все особенности правоприменительной практики в данной области и быстро принимать решение по целесообразности тех или иных изменений. Законодательная инициатива, одобренная экспертной группой, имеет статус обязательной к рассмотрению государственными законодательными органами.

Организация постоянно действующих экспертных рабочих групп является развитием планов правительства создать временные рабочие группы для проведения «регуляторной гильотины» и классификации нормативных актов по видам бизнеса: ресторанный, отельный и т.д.

Модерация на площадке Вики-закон осуществляется иерархическим способом. Предложения на первом уровне формируются юридическим сообществом в виде поправок в положения действующего законодательства или формируются в результате обсуждения на площадке Вики-собрание профессиональным и гражданским сообществами. Работа участников на этом уровне происходит в инициативном порядке.

Затем предложения проходят несколько уровней модерации, которую осуществляет сообщество профессиональных юристов. Правила отбора модераторов определяют сами участники. Отбор может происходить на основе образовательного ценза, или на основе ранжирования веса участников, или по другим принципам. На выходе формируется Проект законодательной инициативы.

Проект законодательной инициативы поступает в постояннодействующие экспертные рабочие группы. Состав экспертных рабочих групп может включать: представителей Открытого правительства; представителей законодательной и исполнительной властей; экспертов, а также представителей инициатора Предложения. После прохождения данного этапа окончательно формируется законодательная инициатива, которая поступает в законодательные органы РФ.

Площадка 2. Вики-собрание - площадка для проведения формализованных обсуждений.

Залогом принятия качественного решения исполнительной властью, как и залогом принятия жизнеспособного законопроекта является всестороннее обсуждение проблемы всеми заинтересованными сторонами.

Площадка Вики-собрание предназначена для решения двух задач:

1. Внесение предложений профессиональным и гражданским сообществами для последующего формирования законодательной инициативы с помощью площадки Вики-закон.

2. Проведение правомочных гражданских собраний.

Для выполнения первой задачи самоорганизуются инициативные рабочие группы для обсуждения путей разрешения конкретной проблемы. Инициаторами создания таких групп выступают сами участники правового регулирования. Группы могут организовываться по профессиональным или иным признакам. На этом этапе важно привлечь к обсуждению единомышленников и представителей заинтересованных сторон, однако к обсуждению не допускаются претенденты, не имеющие соответствующей квалификации. Критерии включения в ту или иную группу участники обсуждения определяют сами. Во время обсуждения все участники в группе обладают равными правами. В результате обсуждения формируется Предложение.

Объективность и глубина проработки Предложения определяется его весом (рейтингом), которое определяется в процессе голосования. При голосовании учитывается вес всех участников обсуждения. В профессиональном сообществе рейтинг может формироваться на основе образовательного ценза, стажа работы в данной области, индекса цитируемости и другими способами. При решении значимых вопросов участники могут делегировать свои голоса «выборщикам».

Затем Предложение передается на площадку Вики-закон для формирования законодательной инициативы. Для прохождения на площадку Вики-закон Предложение должно преодолеть входной порог, т.е. иметь достаточный вес. Для узкоспециализированных профессиональных Предложений порог должен быть понижен. В случае, если веса Предложения недостаточно, необходимо привлечь дополнительных участников к обсуждению.

Для обсуждения общепрофессиональных проблем могут формироваться целевые профессиональные группы с широкой аудиторией. Если у инициативной рабочей группы не получается набрать достаточный вес для преодоления входного порога, обсуждение может быть перенесено в целевую профессиональную группу из которой привлекаются дополнительные участники в инициативную рабочую группу. Важно, что окончательное голосование происходит в рамках инициативной рабочей группы, что гарантирует лоббирование интересов малых профессиональных групп.

Описанная функциональность уже частично реализована, например, в рамках площадки «Российская общественная инициатива» или площадки подачи общественных петиций типа Change.org однако предлагаемая инициатива имеет ряд принципиальных отличий. Первым отличием является возможность обсуждения узкоспециализированных вопросов сообществом специалистов, обладающими соответствующими компетенциями. По таким вопросам не должны допускаться к обсуждению и голосованию участники, не имеющие отношение к проблеме или не обладающие соответствующим опытом и знаниями. Другим отличием является обязательность этапа обсуждения, в процессе которого Предложение должно претерпеть существенные изменения, в результате чего качество Предложения повысится, и увеличатся шансы набрать большее количество голосов при голосовании. Последним отличием является то, что сформированные Предложения имеют реальный шанс быть реализованными в виде законодательной инициативы с помощью площадки Вики-закон, что позволит влиять на законотворческий процесс каждым участником гражданского общества с активной гражданской позицией.

Описанные выше подходы также применимы для проведения гражданских собраний. Гражданские собрания могут проводиться в различных ситуациях: в процессе подготовки решений региональными исполнительной и законодательной властями; при обсуждении вопросов в трудовых коллективах; для проведения собраний ТСЖ/СНТ и для решения других задач, включая бизнес-задачи и даже научно-исследовательские задачи.

Основным преимуществом заочного проведения гражданских собраний является возможность участия в решении важных вопросов наиболее активных и профессиональных граждан, которые в силу занятости не могут участвовать в таких собраниях очно. Существующая в настоящее время процедура заочного голосования не в полной мере решает данную проблему, т.к. она не подразумевает сам процесс обсуждения, вследствие чего на голосование выносятся не оптимальные варианты Решений. Создание унифицированного механизма проведения гражданского собрания позволит верифицировать участников, зарегистрировать ход собрания, предъявить формальные требования к процедуре и провести правомочное голосование, исключающее фальсификацию.

Для более эффективного решения вопросов гражданскими собраниями участники также могут делегировать свои голоса «выборщикам». Институт «выборщиков» будет эффективен уже при решении вопросов домового управления в многоквартирном доме.

Практическая значимость

Предложенный способ формирования законодательных инициатив дополняет существующие способы новым механизмом, позволяющим привлечь к процессу законотворчества значительно большее количество экспертов на безвозмездной основе, учесть специфические интересы профессионального сообщества, повысить активность взаимодействия гражданского сообщества и исполнительной власти.