Доклад

«Анализ деятельности Общественной палаты Амурской области по проведению общественной экспертизы проектов законов и иных нормативно-правовых актов»

Р.Н. Чукмасов – заместитель руководителя Экспертного совета Общественной палаты Амурской области,
В.Е. Савенков – эксперт Общественной палаты Амурской области

Введение

В настоящее время на территории Российской Федерации все большее внимание уделяется такой форме организации взаимодействия власти и общества как общественная экспертиза законов и иных нормативно-правовых актов, как на стадии их разработки, так и на стадии их применения. Данный механизм выделен в качестве одного из наиболее значимых в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (РФ) на период до 2020 года и посланиях высших должностных лиц государства. В Докладе Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации за 2007 год в параграфе «Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи», прямо указывается на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп». Таким образом, необходимость развития общественной экспертизы (экспертной оценки) признается на самом высоком уровне[1].

Становление института общественной экспертизы в Российской Федерации было начато с самого начала ее образования, но, несмотря на серьезные усилия в этом направлении, общественная экспертиза пока что не получила основательного законодательного оформления и развития[2].

Одним из центральных институтов проведения общественной экспертизы является учрежденная федеральным законом от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ Общественная палата Российской Федерации. Тем не менее, данным федеральным законом определяется порядок проведения общественной экспертизы и рассмотрения ее результатов только на

---

[1] Общественная экспертиза. Методическое пособие для активистов общественных объединений и некоммерческих организаций - Экспертная комиссия Общественного Совета при Самарской Губернской Думе. С. 3

[2] Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. С. 4

федеральном уровне. Для институционализации механизма общественной экспертизы на региональном уровне в большинстве субъектов федерации тоже были созданы общественные палаты по образцу федеральной, но, к сожалению, данные органы не обладают соразмерными инструментами и возможностями, что, в свою очередь, непосредственно влияет на качество проведения общественной экспертизы и применения ее результатов.

К настоящему моменту в России уже сформировалось достаточное количество определений и представлений самого термина «общественная экспертиза». Авторы доклада хотят особо выделить точку зрения В.В. Гриба, д.ю.н., профессора, заместителя секретаря Общественной палаты РФ, одного из ведущих практиков в этой области, который определяет общественную экспертизу как «независимую систему действий, решений и исследований граждан и негосударственных организаций, Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, иных консультативных органов, направленных на изучение нормативно-правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления с целью фиксации общественного мнения и защиты интересов граждан при реализации государственной политики»[3]. Необходимо отметить, что в практике российского нормотворчества применяется, преимущественно, лишь общественная экспертиза проектов законов и иных нормативно-правовых актов (федерального и регионального уровней). В качестве примера можно привести статью 18 федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»[4], где в качестве объекта общественной экспертизы понимаются только проекты актов различного уровня. Кроме того, в законодательстве субъектов федерации, как правило, единственно возможным объектом общественной экспертизы также определены проекты правовых актов, т.е. в обоих случаях фактически отсутствует возможность анализа и исследования действующих законов и нормативно-правовых актов и правоприменительной практики[5]. Но, необходимо отметить и некоторые прецеденты, которые используют более широкое толкование термина «общественная экспертиза», применяя этот термин либо к анализу уже действующих правовых актов, либо к действиям (бездействиям) органов власти. Здесь можно выделить деятельность

---

[3] Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институциализации гражданского общества: Автореферат дис. ... докт. юр. наук. М., 2010. С. 52.
[4] http://www.oprf.ru/about/1391/law/418/
[5] Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. С. 12

Общественного совета города Москвы и Общественной палаты Ленинградской области.

Следовательно, под общественной экспертизой можно понимать деятельность институтов гражданского общества, направленную на исследование, анализ и оценку:

- проектов и действующих правовых актов государственных и местных органов власти;
- проектов и реализуемых социально-экономических программ;
- правоприменительной практики;
- решений и действий (либо бездействия) органов власти, различных организаций и должностных лиц для выявления возможных или наступивших последствий принимаемых правовых актов и управленческих решений, а также определения их соответствия правам и законным интересам граждан и различных социальных групп[6].

Правовые основы деятельности Общественной палаты Амурской области по проведению общественной экспертизы

В своей деятельности Общественная палата Амурской области (далее – Общественная палата) руководствуется законом Амурской области «Об Общественной палате Амурской области» №35-ОЗ от 4 июня 2008 года[7] (далее – областной закон), Регламентом Общественной палаты Амурской области, утвержденным решением Общественной палаты №3 от 22.06.2009[8] (далее – Регламент палаты). В части общественной экспертизы, областной закон устанавливает ее объекты: проекты законов и иных нормативно-правовых актов области и муниципальных актов; механизмы инициации проведения общественной экспертизы: решение совета Общественной палаты или обращение губернатора, депутатов представительного органа власти, исполнительных органов власти области и выборных должностных лиц местного самоуправления; а также процедуру ее проведения и подготовки заключения по ее результатам и другие вопросы (статьи 16 и 17). Регламент палаты устанавливает главный субъект общественной экспертизы – Экспертный совет Общественной палаты (статья 46), который является постоянно действующей межкомиссионной рабочей группой Общественной палаты и возглавляется заместителем секретаря Общественной палаты –

---

[6] Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. С. 13

[7] http://www.opamur.ru/?page_id=124

[8] http://www.opamur.ru/?page_id=2007

руководителем Экспертного совета. Деятельность этого органа регулируется Положением об Экспертном совете и экспертной деятельности Общественной палаты, утвержденным решением Совета Общественной палаты №3 от 11.02.2009[9], которое регламентирует полномочия, порядок деятельности этого органа и вовлечения в этот процесс представителей некоммерческих организаций и экспертов. Привлечение экспертов к проведению общественной экспертизы осуществляется в соответствии с пп.1 п.3 статьи 16 областного закона, п.3 статьи 46 регламента палаты, на основании которых было принято Положение об аккредитации кандидатов в эксперты Общественной палаты[10]. Данный документ устанавливает порядок аккредитации членов Экспертного совета Общественной палаты, физических и юридических лиц, а также представителей общественных организаций, обладающих определенными знаниями, опытом и компетенцией для проведения общественной экспертизы, в качестве экспертов Общественной палаты с присвоением им соответствующего официального статуса.

Анализ эффективности проведения общественной экспертизы Общественной палатой Амурской области за 2011-2013 гг.

По результатам своей деятельности за 2011-2013 гг. Экспертный совет и другие органы Общественной палаты провели общественную экспертизу более 20 проектов законов и иных нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, все более расширяя их профильность и номенклатуру. Самыми распространенными основаниями для проведения общественной экспертизы являлись:

- решения совета Общественной палаты или инициатива членов Экспертного совета,
- обращения органов государственной власти области,
- обращения граждан и общественных организаций,
- взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации.

Общественная экспертиза проектов федеральных законов проводится в основном именно по последнему основанию. В первую очередь хотелось бы отметить несовершенство правовой базы общественной экспертизы в части ее проведения в отношении проектов законов и иных нормативно-правовых актов федерального уровня, т.к. областной закон объектами экспертизы определяет проекты законов и иных актов регионального и муниципального уровня. В данном направлении, кроме взаимодействия с Общественной

[9] http://www.opamur.ru/?page_id=1352
[10] http://www.opamur.ru/?page_id=1348

палатой Российской Федерации, возможно и участие палат субъектов в общественном обсуждении и экспертизе проектов правовых актов федеральных органов исполнительной власти, например, Экспертный совет провел общественную экспертизу проекта приказа МВД России в 2012 году[11], поэтому, законодательное закрепление права Общественных палат субъектов федерации на общественную экспертизу правовых актов федерального уровня является крайне уместным и необходимым дополнением законодательства. Но, необходимо отметить и опасения некоторых специалистов о том, что в случае принятия подобных поправок общественные палаты будут перегружены общественной экспертизой федерального уровня и не смогут адекватно выполнять свою основную деятельность, следовательно, данные изменения должны носить строго добровольный характер.

В части проведения общественной экспертизы на региональном уровне, Общественная палата постепенно качественно улучшает ее эффективность. Одним из главных достижений является выработка работающего механизма сотрудничества со сторонними экспертами, особенно по наиболее сложным областям знаний, таким как бюджетное регулирование и юриспруденция. Активное привлечение представителей учебных заведений и НКО положительно влияет как на качество результатов общественной экспертизы, так и на имиджевую составляющую деятельности Общественной палаты. Кроме того, Общественная палата, по мере своих возможностей, уделяет пристальное внимание резонансным и общественно-значимым проектам областных законов, таким как бюджет области и его исполнение, закон о выборах губернатора, закон о некоторых вопросах проведения публичных мероприятий, закон о содержании животных и регулировании численности безнадзорных животных и другие, что позволяет Общественной палате не терять свою актуальность для общества и населения.

Необходимо отметить и постепенно возрастающее признание Общественной палаты в качестве действенного инструмента взаимодействия и доведения позиции общественности до органов власти, что выражается в обращениях физических лиц и общественных организаций с просьбой о проведении общественной экспертизы проектов законов. Более того, присутствует и активность депутатского корпуса, причем в Общественную палату уже поступали обращения от депутатов Законодательного собрания

[11] http://www.opamur.ru/?page_id=211

области с просьбой поддержать предлагаемый ими законопроект или провести общественную экспертизу по нему.

Среди немалых успехов, исходя из практики проведения общественной экспертизы Общественной палатой Амурской области, можно выделить и следующие основные проблемы (группы проблем):

1. Низкая эффективность результатов проведения общественной экспертизы. В первую очередь, по причине неготовности или нежелания органов власти прислушиваться к мнению общественности. К сожалению, нередки случаи, когда заключения Общественной палаты носят весьма формальный характер для чиновников и депутатов. При рассмотрении заключений Общественной палаты по результатам экспертизы на заседания Законодательного Собрания, его комитетов и комиссий приглашаются представители Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты, но, к сожалению, эта возможность используется не полностью, особенно в плане заседаний Законодательного собрания, т.к. в регламенте этого органа отсутствуют положения, дающие право выступления представителям Общественной палаты по представлению результатов общественной экспертизы. Т.е. у Общественной палаты отсутствуют возможности донесения своей позиции всему депутатскому корпусу на сессии, что непосредственно влияет на эффективность результатов общественной экспертизы. Кроме того, подобные бюрократические препятствия весьма затрудняют дальнейший мониторинг правового регулирования, установленного принятым актом. В этой связи, взаимодействие Общественной палаты Российской Федерации и Государственной Думы, где и федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» и регламентом Думы предусматривается детальный порядок участия представителей Общественной палаты Российской Федерации в работе комитетов, рабочих групп, комиссий и сессий Государственной Думы, может являться образцом для общественных палат и представительных органов власти регионов.

2. Формирование экспертного сообщества в регионе находится только на начальном этапе. Как следствие этого – проблемы качества заключений по результатам проведения общественных экспертиз, низкая активность как членов Общественной палаты и Экспертного совета, так и общественности и экспертов. Эти проблемы можно объяснить скепсисом по поводу самого института общественной экспертизы в силу его относительной новизны, недостаточной освещенностью экспертной деятельности в СМИ и вышеизложенной проблемой эффективности

результатов проведения общественной экспертизы. Важно понимать и тот факт, что даже единичные случаи подготовки заключений по результатам проведения общественной экспертизы ниже приемлемого качества крайне негативно влияет на учет мнения Общественной палаты органами власти в будущем. Также, нельзя не отметить и ограниченность финансовых, административных и человеческих ресурсов для подготовки и обучения экспертов и представителей организаций.

3. Несовершенство законодательной базы проведения общественной экспертизы. Как уже было отмечено выше, областным законом не предусматривается общественная экспертиза законов и нормативно-правовых актов федерального уровня. Далее, объекты общественной экспертизы ограничены только проектами законов и нормативно-правовых актов, т.е. Общественная палата может осуществлять экспертный анализ и оценку только на этапе разработки и принятия акта, а, в свою очередь, такие этапы как принятие решение о подготовке акта, разработка концепции акта и этап действия акта выпадают из деятельности Общественной палаты по формальным признакам.

Выводы и предложения

По результатам анализа деятельности Общественной палаты Амурской области по проведению общественной экспертизы можно сделать вывод о том, что, несмотря на ряд проблем, институт общественной экспертизы постепенно развивается и приобретает все большую значимость. Экспертный совет расширяет номенклатуру экспертной оценки и анализа нормативно-правовых актов, а такие проекты законов как бюджет области и его исполнение уже стали традиционным объектом проведения общественной экспертизы. Также расширяется количественный и качественный состав привлеченных специалистов и экспертов, принимающих участие в проведении общественных экспертиз, в первую очередь за счет представителей общественных организаций и учебных заведений, в том числе имеющих ученые степени или звания. При принятии своих решений, губернатор и правительство области, а также депутаты Законодательного собрания области уже не раз уделяли серьезное внимание мнению Общественной палаты, выраженному в заключениях по результатам проведения общественных экспертиз. Это, в свою очередь, способствует формированию положительного имиджа как органов власти, так и Общественной палаты, стимулируя, тем самым, население области к более активному выражению своего мнения посредством участия в общественной экспертизе. Кроме того, преимуществом Общественной палаты Амурской

области выглядит весьма проработанная внутренняя нормативная база по экспертной деятельности, в сравнении, например, с общественными палатами других субъектов Дальневосточного ФО.

В заключение доклада в качестве основного предложения авторы хотят подчеркнуть необходимость системного подхода к развитию института общественной экспертизы на территории Амурской области, с участием всех заинтересованных сторон: Общественной палаты, законодательной и исполнительной власти, НКО, СМИ, общественности и населения. В этой связи, на наш взгляд, целесообразным является разработка и принятие единой концепции организации и развития общественной экспертизы в Амурской области, которая скоординирует действия всех участников данного процесса. В качестве основных элементов данной концепции можно рассмотреть (но не ограничиваться ими):

- Систему подготовки и обучения экспертов; ее план и финансирование. Тот факт, что эффективное экспертное сообщество в регионе нужно практически «выращивать» становится все более очевидным с каждым днем, но этот процесс невозможен без соответствующей материальной и административной поддержки. Экспертам, как и любым профессиональным специалистам, необходимы стажировки, мастер-классы, программы обмена опытом и др., и здесь немаловажная роль должна отводится Общественной палате Российской Федерации, а именно ее практикам и экспертам. Кроме того, в статье расходов на экспертную деятельность необходимо предусматривать вознаграждение экспертам, т.к. члены Экспертного совета (7-9 человек) не могут быть полностью компетентны во всех областях знаний, а среди представителей общественных организаций не всегда найдутся достаточно квалифицированные эксперты в конкретных вопросах. Т.е., если мы хотим действительно серьезной работы по таким направлениям как бюджетное и налоговое регулирование, ЖКХ и пенсионная сфера и другие – без привлечения квалифицированных профессионалов своего дела нам не обойтись, а эти профессионалы не всегда готовы работать на общественных началах.
- Конкретные меры и шаги по совершенствованию нормативной базы общественной экспертизы как на областном уровне, так и на уровне внутренних регламентов Законодательного собрания и органов исполнительной власти области. Данные меры могут быть согласованы путем переговоров заинтересованных сторон.
- Порядок и механизмы активного взаимодействия Общественной палаты и населения с органами государственной власти области по вопросам

общественной экспертизы проектов законов и иных правовых актов. Визиты и участие в работе Общественной палаты и Экспертного совета для представителей власти должно стать обыденной нормой, т.к. именно от них эксперты могут получить крайне важные пояснения и информацию по рассматриваемым нормативно-правовым актам, что поспособствует повышению качества результатов общественной экспертизы. В свою очередь, Общественная палата и ее представители должны иметь не формальную, а реальную возможность участия в работе органов власти.

- Систему освещения экспертной деятельности в СМИ и доведения до населения информации о ее результатах, а также о возможности принять участие и внести свой вклад в общественную экспертизу.

По нашему мнению, данная концепция, в случае согласования между заинтересованными сторонами и утверждения ее губернатором области, даст серьезный толчок на качественное улучшение института общественной экспертизы на территории Амурской области.