

© 2011 г. *Е.Е. Тупало*

УДК 342.5

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В демократическом государстве, когда возможности общества гарантируются на законодательном уровне, следует признать, что обеспечение интересов, прав и свобод российских граждан при выработке и осуществлении государственной политики в принятии наиболее оптимальных законов посредством привлечения представителей общественности, бесспорно, направлено на успешное решение задач в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Эффективная практическая помощь государства в реализации Федерального закона «Об Общественной палате в Российской Федерации» вполне согласуется с идеями «экспертизы законопроектов представителями общественности», озвученными еще в 2001 г. на гражданском форуме.

Законотворческий процесс – понятие многогранное. Это совокупность действий, охватывающих как зарождение идеи законопроекта и его подготовку, так и прохождение в парламенте государства законопроекта, превращение его в закон после подписания и обнародования главой государства. В законотворческом процессе традиционно стадию законодательного процесса определяют как относительно обособленный этап разработки, принятия и опубликования законов, урегулированный нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Именно поэтому стадии законодательного процесса детально регламентированы по субъектному составу, срокам, характеру действий, правам и обязанностям участников.

Вместе с тем, определяя в качестве участников законодательного процесса органы государства нельзя исключать из данного процесса общество. Естественно, что есть специальные государственные органы, специально создаваемые либо для того, чтобы принимать законы, парламенты, либо для

того, чтобы участвовать в их подготовке и прохождении, чем они занимаются наряду с иными направлениями своей деятельности (глава государства, правительство, нередко и отраслевые органы исполнительной власти, порой также и суды). При этом суверенитет народа воплощается в том, чтобы лишь изредка самому принимать законы на референдуме, в остальном же поручать функцию законотворчества и законодательства специальным инстанциям, доверять им и не вмешиваться в соответствующие процессы. Увязанность законотворческих процедур с соответствующими органами, а также лицами, задействованными в таких процедурах, опирается на то, что именно все они представляют наиболее квалифицированную часть общества – в плане подготовки текста акта, его последующего делового обсуждения и превращения в закон.

Однако общество должно иметь возможность оказывать влияние на законотворческие органы. Степень и формы влияния могут быть различными, однако всегда оно предполагает прежде всего возможность помощи законодателям, а также осуществление функций общественного контроля за их деятельностью. Поручая парламенту принятие законов, народ может быть, при необходимости, и активным участником законотворческого и законодательного процесса. Речь идет о праве народной правотворческой инициативы. В Конституции РФ предусмотрено право граждан на обращение. Его суть состоит в том, что каждый вправе ставить перед государственными и муниципальными органами вопросы личного и общественно значимого характера. В определенной мере народная правотворческая инициатива есть разновидность коллективного обращения граждан. И все же лучше рассматривать народную правотворческую инициативу как самостоятельный институт по следующим причинам. При просто коллективном обращении (петиции) его предметом будет обычная проблема, и она может быть разрешена правоприменительным решением органа государственной власти, местного самоуправления или же он начнет подготовку своего нормативного акта. При народной правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативного акта. Они готовят проект акта, и сбор подписей идет за то, чтобы именно этот проект был рассмотрен органом власти. Однако при народной правотворческой инициативе предполагается значительно большее число подписей граждан, которые надо собрать в поддержку проекта норма-

тивного правового акта, причем с использованием подписного листа установленной формы. А для органа власти может быть определен предельный срок, в рамках которого надо отреагировать на правотворческую инициативу.

Реализация обществом права оказывать влияние на законотворческую деятельность в гражданском обществе реализуется не только путем прямого волеизъявления, но и через институты гражданского общества – общественные организации и в частности через Общественную палату РФ. Хотя формально у Палаты нет права законодательной инициативы в Государственной Думе, т.к. субъекты данного права обозначены в Конституции РФ (ст. 104), в соответствии с Законом об Общественной палате у нее достаточно большие возможности влияния на законотворчество. Это связано с ее возможностями выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений; проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Достаточно очевидно, что все перечисленные направления либо прямо связаны с законотворческим и законодательным процессом, либо могут быть косвенными средствами воздействия на него. Общественная палата вправе: проводить слушания по общественно важным проблемам; давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам (что мешает при этом прийти к выводу, что и законы нуждаются в совершенствовании). Думается, особенно существенное направление деятельности (не исключено, что и трений с законодателями) будет связано с правом

Палаты проводить экспертизу проектов законов, нормативных актов органов исполнительной власти, в том числе и федеральных. К тому же она вправе приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты. И что важно, есть право направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации, Государственной Думы, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Одним из основных инструментов достижения целей и задач, стоящих перед Общественной палатой, является закрепленное право на проведение экспертизы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также правовых актов органов местного самоуправления. Экспертная деятельность Общественной палаты носит предварительный характер и поэтому позволяет снизить или вообще устранить риски, связанные с принятием нормативного правового акта, нарушающего права, свободы и законные интересы как отдельных граждан, так и всего общества в целом.

Общественная экспертиза представляет собой целый механизм общественной экспертной деятельности по анализу и оценке нормативных и других управленческих решений власти всех уровней на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоев граждан и конкретных социальных групп. Несомненно, вышеназванная экспертиза должна представлять собой комплексное исследование представителей общественности какой-либо проблемы, процесса либо явления. С другой стороны, проведение общественной экспертизы вряд ли становится возможным без привлечения экспертов, а по итогам ее проведения должно быть вынесено обоснованное заключение, которое бы соответствовало действующему законодательству РФ.

В результате проведения общественных экспертиз расширяется участие населения в процессе принятия решений на федеральном и региональном уровнях, возрастает степень общественного контроля над принятием решений на различных уровнях, а также эффективность законодательного процесса. В целом повышается эффективность диалога власть - население, что осо-

бенно важно в условиях начавшейся реформы системы местного самоуправления в России, которая неизбежно потребует изменения стиля и методов работы органов местного самоуправления и обновления их кадрового состава. «Гражданское общество должно основываться на развитых формах общественной самоорганизации и саморегуляции, на оптимальном сочетании публичных и частных интересов при определяющем значении последних и при безусловном признании в качестве высшей ценности такого общества человека, его прав и свобод» [1, с. 67].

Одной из основных особенностей общественной экспертизы является ее направленность на выявление социальных условий и факторов развития ситуаций. Общественная экспертиза включает в себя принципы публичности и открытости. Основная цель проведения экспертизы – защита интересов граждан при принятии и реализации решений органов государственной власти. Для реализации этой цели является обязательным присутствие в числе экспертов представителей реально действующих на данной территории общественных объединений, отражающих интересы конкретных групп и категорий граждан. Проведение общественной экспертизы должно, как правило, инициироваться институтами гражданского общества и проводиться в интересах как общества в целом, так и его отдельных социальных групп. Так, Т.В. Троицкая отмечает: «Условием, необходимым для проведения эффективной экспертизы, является наличие: заинтересованности в ее проведении, экспертного потенциала, достаточного для привлечения экспертов и обеспечения их независимости, а также информационной доступности» [2].

Публичность является необходимым качеством любой общественной экспертизы, потому что механизм ее реализации и закрепления не может быть иным, кроме образования общественного мнения и завоевания его на свою сторону. Все попытки сделать итоги общественной экспертизы «обязательными для исполнения чиновниками» не увенчаются успехом, если не будут найдены механизмы «навязывания» результатов экспертизы органам государственной власти. В экспертных механизмах главным оружием является публичность. Есть такое понятие, как теория «рационального выбора», «рационального принятия решений». Даже если гражданин не является экспертом, он способен оценить, какое решение отвечает его интересам, а какое нет. Если это решение представить публично, то выработается ощущение до-

верия или недоверия к принимаемому решению. Несомненно, определяющим в этом направлении будет рассмотрение органами государственной власти и местного самоуправления заключений экспертизы с целью внесения соответствующих изменений. Смысл общественной экспертизы состоит не в том, чтобы «наказать» авторов того или иного документа, а в том, чтобы не допустить ошибочных решений. В данном понимании общественная экспертиза представляет собой некий фильтр, барьер неграмотных, непроработанных решений органов государственной власти и местного самоуправления. Экспертизу нормативно-правового акта следует рассматривать как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия.

Общественная экспертиза позволяет общественности и власти эффективно взаимодействовать, переходить от взаимных обвинений к конструктивному диалогу. В связи с распространением деятельности общественных палат практика общественной экспертизы как одной из форм гражданского участия получает в настоящее время в России все большее распространение. Как свидетельствует региональный и муниципальный опыт, результаты общественной экспертизы могут иметь более серьезные последствия, не столько на федеральном, сколько на региональном, муниципальном уровнях. На уровне каждого конкретного субъекта РФ, муниципального образования представители органов государственной власти и представители общественных объединений гораздо более тесно связаны друг с другом. При этом многие вопросы могли быть сняты с рассмотрения уже в процессе подготовки экспертизы. Положительным моментом является то, что осуществлять контроль над выполнением достигнутых договоренностей и заявленных властью обязательств легче именно на региональном, местном уровне. А в условиях реформирования системы местного самоуправления в России общественная экспертиза на уровне муниципальных образований особенно актуальна. Дело в том, что именно органы местного самоуправления, решая повседневные проблемы, наиболее близки к заботам людей, могут и должны постоянно и эффективно взаимодействовать с гражданами, с гражданскими союзами, а через них – с самоорганизующимся и ответственным общественным мнением. «Даже самая большая и широкая нормотворческая деятельность государства по изданию всевозможных законов, подзаконных нор-

мативных актов не способна привести к единому, легитимному конституционному пространству, если в этом не будет заинтересовано народное правосознание» [3, с. 66]. Таким образом, расширение применения практики общественной экспертизы именно на этих уровнях властных отношений представляется наиболее актуальным.

Вместе с тем в интервью газете «Московский комсомолец» секретарь Общественной палаты Е.П. Велихов отмечает: «Многие социально значимые законопроекты получили нашу экспертную оценку, но сказать, что мы удовлетворены этой работой, нельзя. У нас и к себе есть претензии, и депутаты не всегда заинтересованно относятся к нашим документам» [4].

В этой связи значительно повышает оперативность и, как следствие, эффективность экспертной деятельности, предусмотренная ст. 51 Регламента Общественной палаты возможность проведения экспертной оценки в инициативном порядке по решению комиссии Общественной палаты даже в том случае, если проект правового акта не внесен в план экспертной деятельности. О принятом решении руководитель комиссии вправе проинформировать соответствующий орган государственной власти.

Заключения Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления носят рекомендательный характер и направляются соответственно Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Все заключения Общественной палаты в обязательном порядке должны быть рассмотрены в рамках пленарных и иных заседаний вышеупомянутых органов власти. Им должна быть дана оценка, при этом выслушиваются мнения членов Общественной палаты, которые должны быть приглашены на соответствующее заседание для разъяснения своей позиции по заключению, а

также выслушиваются мнения представителей органов власти, делаются определенные выводы о дальнейших действиях в рамках принятия соответствующего нормативного правового акта и его реализации.

Более того, Закон об Общественной палате содержит норму более общего характера, гарантирующую присутствие членов Общественной палаты при обсуждении вопросов повестки дня соответствующих органов: Совет Федерации и Государственная Дума обеспечивают присутствие на пленарных заседаниях и заседаниях комитетов и комиссий палат членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

В 2010 году существенно активизировалась работа Комиссии и Общественной палаты Российской Федерации в целом по экспертизе законопроектов. Так, Общественной палатой России проведена общественная экспертиза по 32 проектам федеральных законов и нормативно-правовым актам. Заключение Общественной палаты направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, а также в Московскую городскую думу. 16 федеральных законов, по которым была проведена общественная экспертиза и подготовлены заключения, приняты Государственной Думой, одобрены Советом Федерации и подписаны Президентом Российской Федерации. 1 федеральный закон, по которому была проведена общественная экспертиза и подготовлено заключение, принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и направлен Президенту Российской Федерации, 3 законопроекта, внесенных в план экспертной деятельности Общественной палаты, отклонены или сняты Государственной Думой Российской Федерации с рассмотрения, 19 проектов федеральных законов и нормативных правовых актов, внесенных в план экспертной деятельности Общественной палаты, в настоящее время находятся на рассмотрении.

Координацией и организацией работы Общественной палаты по проведению общественной экспертизы занимается Межкомиссионная рабочая группа по организации экспертной деятельности Общественной палаты. Новым этапом в экспертной деятельности Палаты стала комплексная экспертиза проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013» и о проектах Федеральных законов, внесенных одновременно с проектом федерального бюджета на 2011 и на плановый период 2012 - 2013 годов». Среди законопроектов, особо остро затрагивающих права и свободу гра-

ждан России, по которым была проведена общественная экспертиза и организованы публичные дискуссии можно отметить проекты федеральных законов «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «Об ограничении оборота продукции эротического и порнографического характера», «О полиции», «О Следственном комитете Российской Федерации (о совершенствовании деятельности органов предварительного следствия)», «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О спортивной подготовке», «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», иные проекты федеральных законов, а также проект федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования.

Практика применения Закона об Общественной палате РФ показала, что его положения нуждаются в дополнении. Речь, в частности, идёт о необходимости введения нормы, согласно которой в случае отклонения предложений Общественной палаты России, орган государственной власти или местного самоуправления, которому они направлены, обязан мотивировать и обосновать свой отказ в письменной форме.

Обозначенные отказы Общественная палата Российской Федерации может анализировать и сообщать о них в ежегодном «Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации». Сегодня рекомендательный характер экспертного заключения Общественной палаты Российской Федерации выглядит незаконченным, так как закон говорит о том, что орган государственной власти рассмотреть данное заключение должен, но данная процедура в этом законе не прописана.

Положения статьи 19 Закона об Общественной палате предполагают при необходимости тщательную разработку процедур их практической реализации, т.е. правил взаимодействия Общественной палаты России и названных органов по поводу: составления и направления заключений по результатам общественной экспертизы в соответствующие органы государственной и местной власти; рассмотрения заключений на заседаниях указанных органов с участием представителей Общественной палаты, а в отдельных случаях - без такового; принятия этими органами соответствующих решений с учетом (или без учета) позиции Общественной палаты и официального ее уведомления относительно принятого решения.

Данные рекомендации, несомненно, будут способствовать повышению эффективности участия Общественной палаты в законотворческом процессе. Вместе с тем, показателем оценки работы Общественной палаты России должно стать не только количество экспертиз, произведенных комиссиями Общественной палаты, но и расширение круга привлекаемых общественных и некоммерческих общественных организаций в проведение экспертиз, формирование экспертного сообщества на федеральном уровне и содействие его становления на региональном и местном уровнях, повышение гражданской и правовой активности граждан, что в конечном счете должно привести еще к одной функции Общественной палаты России - процедуре согласования и выработки, обобщения различных позиций институтов гражданского общества в единую позицию, которая бы учитывала права и свободы человека и гражданина, особую роль и место гражданского общества в нашем государстве.

В зоне особого внимания Общественной палаты остается российское законодательство об авторском праве и о социальной рекламе. Общественная палата Российской Федерации при осуществлении экспертной деятельности активно взаимодействует с широким кругом различных институтов гражданского общества. На специально организованном сайте Общественной палаты Российской Федерации, на форуме, идет постоянное обсуждение всех законопроектов в режиме онлайн, часть из которых учитывается в экспертной деятельности.

Общественная палата Российской Федерации оказывает большую практическую помощь в подготовке и экспертизе региональных законов, регулирующих деятельность общественных палат субъектов Российской Федерации, зачастую выступая арбитром между региональными органами государственной власти и гражданским обществом. Учитывая высокую роль и высокий правовой статус Общественной палаты России, авторитет и опыт входящих в нее членов, которые представляют широкий круг общественных организаций и институтов гражданского общества, Общественная палата России взяла на себя ряд ключевых функций в том числе: координатора и организатора экспертного сообщества; информационно-методического центра по выработке стандартов общественных экспертиз; гаранта публичности и гласности, и соблюдение других принципов общественной экспертизы в Российской Федерации; экспертной и дискуссионной площадки с целью обеспечения и повышения качества коммуникаций между институтами гражданского обще-

ства и государственными органами, в том числе через усиления влияния через общественные советы при органах исполнительной власти; информационно-аналитического центра по ревизии действующего законодательства, выработки предложений субъектами законодательной инициативы.

Таким образом, можно сделать выводы о том, что участие Общественной палаты РФ в законотворческом процессе путем общественной экспертизы нормативно-правовых актов имеет огромный потенциал, который необходимо развивать всем институтам гражданского общества, так как он является и контрольным и консолидирующим фактором в становлении правового и демократического государства. Общественная палата, наделенная значительными полномочиями в законотворческом процессе, может стать социальным институтом, учитывающим и выражающим консолидированное мнение организованных гражданских структур по актуальным вопросам государственной и социально-экономической политики: приоритетам законотворческой деятельности, федеральным программам и механизмам их реализации; вопросам проведения социальных реформ и возможности включения творческого потенциала гражданских инициатив.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бондарь Н.С. Конституционный строй как государственно-правовое выражение гражданского общества России // Конституционное развитие России. 2003. Вып. 4.
2. Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юридический мир. 2006. № 9.
3. Байниязов В.С. Конституция и современное правосознание // Конституционное развитие России. 1996. Вып. 2.
4. Московский комсомолец. 2007. 22 янв.

Донской
педагогический колледж

18 июня 2011 г.