

Заключение

рабочей группы Общественной палаты Владимирской области по результатам общественной экспертизы проекта закона Владимирской области «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во Владимирской области»

Рабочей группой Общественной палаты Владимирской области (далее – рабочая группа) проведена общественная экспертиза проекта закона Владимирской области «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во Владимирской области», внесенного Губернатором области в порядке права законодательной инициативы.

Предметом рассмотрения явились вопросы определения целей и задач, основных принципов, объектов, субъектов, видов и процедуры общественной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во Владимирской области.

Проект закона направлен на оказание содействия в обеспечении, реализации и защите прав и законных интересов граждан при выработке, принятии и исполнении решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также на создание условий для реализации гражданами закреплённого за ними Конституцией Российской Федерации права на участие в управлении делами государства.

С учреждением большого количества общественных структур при государственных органах власти и органах местного самоуправления в Российской Федерации в целом и во Владимирской области в частности стал активно формироваться и формализовываться институт общественной экспертизы.

Как показывает практика, мнение общественности становится важным инструментом при подготовке проектов нормативно-правовых актов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, например, большой общественный резонанс вызвал законопроект «О полиции», в данный момент на обсуждении находится проект закона «Об образовании в Российской Федерации».

Общественная экспертиза предполагает последовательное решение нескольких задач:

- выявление возможных социальных рисков и негативных последствий, связанных с принятием разрабатываемых законов и иных нормативных правовых актов;
- оценка изменений в различных сферах жизнедеятельности, вызванных действием принятых нормативных правовых актов и управленческих решений, деятельностью хозяйствующих субъектов;
- экспертное исследование явлений, процессов, тенденций, негативно влияющих на степень защищённости прав, свобод, законных интересов граждан и подготовка предложений для органов государственной власти и местного самоуправления по решению возникающих общественных проблем;
- выявление позиций и мнений различных групп населения, содействие в согласовании различных интересов, разработка консолидированных рекомендаций, предложений, сбалансировано выражающих интересы разнородных групп и объединений;
- оценка эффективности и общественный мониторинг реализации программ экономического и социального развития, а также различных мероприятий в сфере социальной политики.

Проект закона Владимирской области «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во Владимирской области» (далее – проект закона), по мнению членов рабочей группы, в целом отвечает основным требованиям, применяемым в реальной практике общественного экспертирования, и различным теоретическим определениям понятия общественной экспертизы.

Однако ряд позиций проекта закона нуждается в некотором дополнении.

1. Видится целесообразным уточнить понятие «общественная экспертиза». В предложенном законопроекте оно трактуется как механизм,

однако, это все же процесс, действие по исследованию проектов нормативных правовых документов.

Также в статье 1 законопроекта необходимо дополнить первый абзац, конкретизировав, что общественная экспертиза проводится для выработки соответствующих рекомендаций для органов государственной власти Владимирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области.

2. П.п. 2 п. 2 статьи 2 законопроекта изложить в следующей редакции «2) оценка социальных, экономических и иных последствий принятия нормативных правовых актов, а также исполнения нормативных правовых актов Владимирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области».

3. Исходя из принятых в экспертологии определений и теоретических понятий, выделяется ряд принципов экспертной деятельности, одним из которых является принцип компетентности. Согласно ему эксперт должен быть компетентным в области предполагаемой экспертизы; его компетентность и его научно-профессиональная квалификация подтверждаются различными данными: стажем профессиональной деятельности и её успешностью, научной степенью, публикациями, разработками, опытом участия в исследовательских проектах, экспертизах и др. Соответственно в словосочетание «независимости экспертов» необходимо добавить словосочетание «и компетентности».

В ст. 4 проекта закона сказано, что субъектами общественной экспертизы наряду с Общественной палатой Владимирской области, общественно-консультативными и экспертными советами, созданными при органах государственной власти Владимирской области, органами молодёжного самоуправления, созданными при государственных органах власти, органах местного самоуправления, являются также некоммерческие организации, зарегистрированные в установленном законом порядке, а также граждане Российской Федерации, имеющие высшее профессиональное образование и стаж работы в одной из сфер, перечисленных в статье

6 настоящего закона, не менее трёх лет за последние десять лет. Члены рабочей группы считают, что критерии определения компетентности этих двух субъектов общественной экспертизы недостаточны, что может привести к недостаточно глубокому анализу проекта нормативного правового акта из-за отсутствия у субъекта общественной экспертизы необходимых навыков и знаний.

Более того, не ясен механизм учета экспертных мнений столь широкого круга субъектов права проведения общественной экспертизы. Полагаем, что в целях проведения качественной общественной экспертизы данный процесс должен быть структурированным.

Ввиду вышеизложенного члены рабочей группы считают необходимым включение в законопроект статьи об аккредитации общественных экспертов при Общественной палате Владимирской области.

Предлагается изложить данную статью следующим образом:

«Статья 5. Аккредитация общественных экспертов при Общественной палате Владимирской области.

1. некоммерческие объединения, а также граждане Российской Федерации, имеют право подать уведомление об аккредитации в качестве общественного эксперта не более чем в трёх сферах, перечисленных в статье 6 настоящего закона.

2. Общественная палата Владимирской области аккредитует заявленных общественных экспертов в уведомительном порядке при условии соблюдения условий, указанных в статье 4 настоящего закона.

3. Общественная палата Владимирской области проводит заседания экспертных групп и рабочих комиссий, а также другие мероприятия, проводимые в целях исследования, анализа и оценки нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на которые обязана приглашать аккредитованных общественных экспертов; обеспечивать возможность ознакомления общественных экспертов с проектами нормативных правовых актов, а также иными сопроводительными документами и материалами.

4. Общественная палата Владимирской области формирует, ведёт и размещает на своём официальном сайте в сети Интернет реестр аккредитованных общественных экспертов».

4. Согласно предлагаемому проекту закона выделяется два основных вида общественной экспертизы: обязательная общественная экспертиза проектов законов и инициативная общественная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Владимирской области.

В проекте закона также предлагается подробное описание процедуры проведения обязательной общественной экспертизы, начиная с принятия решения, сроков и порядка предоставления всех необходимых материалов для проведения общественной экспертизы субъектами права законодательной инициативы и заканчивая сроками проведения и порядком предоставления экспертных заключений субъектами общественной экспертизы.

Что же касается механизма проведения инициативной общественной экспертизы, то он, с точки зрения членов рабочей группы, описан недостаточно. Предложенная процедура заключается лишь в предоставлении «права осуществления инициативной общественной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, затрагивающих основополагающие права человека и гражданина» (статья 7).

Таким образом, общественные эксперты не получают гарантий на получения какой-либо информации о готовящемся проекте нормативного правового акта, что делает само понятие инициативной общественной экспертизы факультативным, тогда как согласно одним из своих основных принципов – принципу гласности и открытости и принципу равной доступности – общественная экспертиза предполагает возможность инициирования и участия в анализе нормативных правовых актов равнодоступной для разных представителей социальных групп.

В виду вышеизложенного предлагается дополнить статью 7 проекта закона следующим содержанием:

«Общественная палата Владимирской области имеет право направить запрос в орган, являющийся субъектом права законодательной инициативы, о проведении инициативной общественной экспертизы проекта нормативного правового акта, затрагивающего основополагающие права человека и гражданина. В течение десяти дней с момента получения запроса о проведении общественной экспертизы проекта нормативного правового акта, разработанного либо находящегося на рассмотрении субъекта права законодательной инициативы, последний обязан представить Общественной палате Владимирской области полный текст проекта нормативного правового акта и сопроводительные документы к нему, либо разместить данные материалы на своем официальном сайте в сети Интернет с указанием срока рассмотрения проекта нормативного правового акта данным органом, уведомив о размещении документов Общественную палату Владимирской области».

5. Считаю целесообразным дополнить ч. 1 статьи 6 пунктом «молодёжной политики».

Учитывая большой опыт проведения мероприятий, проводимых в рамках подготовки к принятию и исполнения бюджета, а также приданию бюджетного процесса наибольшей гласности и открытости, целесообразно дополнить ч. 1 статьи 6 пунктом «бюджета и финансов».

Также обращаем Ваше внимание, что в настоящее время разработан Модельный закон «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», который содержит главу, регламентирующую проведение общественной экспертизы.

На основании изложенного Общественная палата Владимирской области считает необходимым провести доработку предложенного документа.

Согласовано члены рабочей группы:

Р.С. / В.Ю. Романов / (В.Ю. Романов)
Н.Г. Осипов
(С.А. Романов Л.Э.)
М.А. Мусина Т.С.