

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА

Гуринович А.Г., Комаров С.А.<sup>1</sup>

# ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТОВ

**Н**а сегодняшний день в российском обществе сложилось устойчивое мнение, что законотворческий процесс не прозрачен, общественные организации не привлекаются к разработке проектов законов, не имеют регулярного, свободного доступа к законодательной информации.

Отсутствует и реальный механизм их участия в разработке нормативных правовых актов, касающихся интересов и прав граждан. Не случайно Государственную Думу нередко упрекают в излишней «замкнутости», в «недоступности» законодательного процесса для заинтересованной общественности. По-видимому, основания для подобных упреков есть. Общественные объединения и всевозможные «группы интересов» могут влиять на ход законодательного процесса лишь на самых ранних стадиях — в первую очередь при внесении законопроекта, добиваясь от «своего» депутата соответствующей законодательной инициативы, а включение в рабочую группу не всегда оказывается выполнимо. Лишь в редких случаях представители общественности допускаются на пленарные заседания, а еще реже им предоставляется возможность там выступить. На заседаниях комитетов и комиссий состав приглашенных обычно ограничивается представителями исполнительных органов государственной власти — прежде всего заинтересованных министерств.

Зарубежная же практика свидетельствует об очевидной эффективности участия представителей гражданского общества в законотворческой деятельности. Так, в Германском Бундестаге принято ориентироваться на сотрудничество с теми кругами, кого интересует и касается законопроект. Считается, во-первых, что законодатель получает от них значительный объем специальных знаний в соответствующей области, без которых он едва ли мог бы выработать справедливые и надлежащие регламентации. Во-вторых, это законный путь и, кроме того, полезно, если законодатель своевременно узнает и, по возможности, учтет опасения и требования затронутых проектом лиц, что позволит рассчитывать на его признание и выполнение лицами, для которых закон предназначен.

В результате удастся использовать знания и компетентность опытных специалистов, оптимизировать противоположные интересы и добиться одобрения законодательного предложения со стороны тех, кого оно касается,

не позволяя при этом законодателю необоснованно согласиться с тем или иным мнением.

Проводимые в России социологические опросы показывают, что уже в первые месяцы своей работы в парламенте депутаты постепенно утрачивают связь со своими избирателями. Появляются какие-то самодовлеющие групповые интересы, которые становятся главными и в деятельности депутатов. И в этих условиях зачастую единственной силой, побуждающей депутатов выражать волю избирателей, становится общественное мнение. С другой стороны, у многих общественных объединений есть определенный профессиональный опыт в решении социальных проблем общества и в изучении нужд и потребностей различных слоев населения. Именно поэтому очевидно, что широкое вовлечение гражданских структур в законотворческий процесс позволит в наилучшей степени обеспечить интересы всех групп населения в принимаемых законах.

Разумеется, определенная работа в этом направлении проводилась ранее и осуществляется в настоящее время. В частности, представители общественности включаются в состав рабочих групп по подготовке законопроектов, участвуют в парламентских слушаниях, заседаниях круглых столов. Вместе с тем до сих пор проявлялась недооценка влияния на разработку законопроекта, оказываемого в виде независимых экспертиз. Мнение же, высказанное в письменном виде без излишней эмоциональности, но с приведением веских аргументов, способно сыграть весьма важную роль в работе над законопроектом. Разработчики законопроектов, как правило, с благодарностью принимают независимые экспертные заключения, поскольку это позволяет им по-новому взглянуть на собственный труд, провести работу по совершенствованию текста и т.д. Даже если позиции экспертов и разработчиков концептуально расходятся, последние заинтересованы в получении и внимательном изучении экспертиз (конечно, при условии, что они подготовлены квалифицированно), так как это позволяет им познакомиться с иными подходами и точками зрения, дополнительными аргументами, а также лучше продумать собственную позицию, обосновать концепцию законопроекта, уточнить формулировки и т.п. В отдельных случаях разработчики, ознакомившись с представленными в экспертизах соображениями, даже корректируют свою позицию. Бывают случаи, когда особо удачные экспертизы (даже далеко не

<sup>1</sup> **Гуринович Александр Георгиевич** — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Правового управления Аппарата Государственной Думы. **Комаров Сергей Александрович** — доктор юридических наук, профессор, начальник отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Правового управления.

во всем совпадающие с мнением разработчиков) побуждали авторов законопроекта приглашать своих оппонентов в состав рабочей группы.

Многие общественные объединения и иные некоммерческие негосударственные организации широко используют возможности по подготовке независимых экспертиз в той сфере, в которой они осуществляют свою деятельность. Активностью отличаются, к примеру, экологические объединения. Существуют и «многопрофильные» общественные объединения, которые ставят своей целью совершенствование законодательства, законопроектной работы в целом, развитие гражданского общества и т.п. Так, Фонд развития парламентаризма в России подготовил и направил в соответствующие государственные органы сотни различных экспертиз, анализирующих законопроекты самых разных отраслей права и законодательства.

Экспертизы проводятся как перед первым чтением, так и между первым и вторым чтениями, когда особенно активно идет работа над текстами законопроектов. Именно на этих этапах общественные объединения и другие некоммерческие негосударственные организации получают наилучшую возможность повлиять на смысл и содержание разрабатываемых законопроектов.

В то же время процесс проведения общественной экспертизы законопроектов до настоящего времени не был упорядочен и централизован, а степень его влияния была ничтожно мала. Несмотря на неоднозначные оценки такого участия, не вызывает сомнения утверждение, что общественное обсуждение и экспертиза законопроектов, а также вопросов, требующих законодательного решения, могли бы способствовать реальному привлечению граждан к участию в законодательном процессе.

Как известно, в демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Людей нельзя оставлять за бортом принятия таких решений, которые касаются, например, избирательной системы, то есть способов формирования государственной власти или партийного структурирования общества, определяющего взаимодействие социальных групп и слоев. Очевидно, что без учета мнения граждан нельзя оптимально решить проблему рыночного оборота сельскохозяйственных угодий, осуществить реформы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионной системы, армии и т.д. Широкое вовлечение представителей общества в этот процесс могло бы стать одним из средств реализации конституционных гарантий непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства. Прежде всего следует определить порядок общественного обсуждения и экспертизы законопроектов, а также важных для государства и общества вопросов, требующих законодательного решения. Цель общественного обсуждения — совершенствование законодательства Российской Федерации, гарантирование его соответствия интересам общества, содействие вовлечению граждан и их коллективов в процесс управления делами государства. На общественное обсуждение могут быть вынесены находящиеся на рассмотрении в палатах Федерального Собрания либо подготовленные к внесе-

нию в Государственную Думу субъектами законодательной инициативы, законопроекты, принятие которых затрагивает интересы значительного числа граждан страны, либо наиболее важные положения таких законопроектов. На общественное обсуждение также могут быть вынесены затрагивающие интересы значительного числа граждан Российской Федерации вопросы, которые могут быть решены путем принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов либо внесения в них изменений и (или) дополнений, а также возможные варианты законодательных решений.

Обсуждение возможно как при разработке законопроекта — на этом этапе оно поможет выяснить актуальность вопроса, оценить необходимость его решения на законодательном уровне, выявить отношения общества к предлагаемым решениям, так и на иных этапах рассмотрения федерального закона — после принятия в первом чтении вплоть до его подписания Президентом Российской Федерации.

Одним из системных преобразований политической жизни современного российского общества является законодательная инициатива Президента Российской Федерации о формировании Общественной палаты Российской Федерации. Представляется, что задача гармонизации отношений субъектов гражданского общества и государства позволяет максимально эффективно определить наиболее «болевые» точки внесенного законопроекта, увидеть в определенной степени палитру мнений и суждений по этому сложному вопросу.

Целью формирования Общественной палаты Российской Федерации (далее — Общественная палата) является обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, учет разнообразных потребностей и интересов

граждан Российской Федерации при проведении государственной политики, защита прав общественных объединений, а также осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественная палата формируется на началах добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Она должна являться своеобразным институтом согласования воли и интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества самыми различными путями.

Во-первых, привлечением граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

во-вторых, выдвижением гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на

**Общественная палата должна являться своеобразным институтом согласования воли и интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества самыми различными путями.**

реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

в-третьих, проведением экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов;

в-четвертых, осуществлением общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

в-пятых, определением приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

в-шестых, оказанием информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

О необходимости создания организации-посредника между обществом и властью говорилось не один раз. Инициативу Президента Российской Федерации поддержали практически все — от общественных объединений до духовенства. Тогда же зашла речь и о правовом статусе палаты, ее функциях и составе. Поскольку она должна производить оценку тех или иных законодательных инициатив с точки зрения интересов общества, в нее должны войти представители максимально широкого числа организаций.

Правовые и организационные основы формирования и деятельности Общественной палаты учитывают зарубежный опыт, но по сравнению с иностранными аналогами она будет иметь большие полномочия и оказывать большее влияние на общественно-политическую жизнь. Предложенный законопроект минимизирует влияние государства на Общественную палату, которая станет деполитизированным формированием. Хотя треть палаты будет назначаться непосредственно Президентом Российской Федерации, войти в нее смогут только представители общественных организаций. В ее составе не вправе работать Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, государственные служащие. А то, что определенная доля членов Общественной палаты будет назначаться главой государства, позволит ей стать «ситом» для тех организаций, которые захотят использовать палату в собственных интересах. Срок полномочий палаты установлен в два года. Возлагаемые на нее задачи будут решаться путем проведения общественной экспертизы проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществления контроля за деятельностью названных органов. Экспертизу будут проходить и выдвинутые гражданские инициативы, имеющие общероссийское значение и направленные на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений.

Решения Общественной палаты будут носить рекомендательный характер и приниматься в виде заключений, предложений и обращений. Для обеспечения деятель-

ности Общественной палаты будет создан ее аппарат, который получит статус государственного учреждения. Руководитель аппарата Общественной палаты будет назначаться на должность и освобождаться от должности Правительством Российской Федерации по представлению совета Общественной палаты.

Кроме того, Общественная палата могла бы предложить процедуру реализации различными структурами гражданского общества и отдельными гражданами права выступать инициаторами общественного обсуждения, а также условия выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения. Информация о ходе общественного обсуждения и содержании поступающих в Общественную палату предложений являлась бы открытой и общедоступной. Палата бы определяла порядок участия в своих заседаниях и иных мероприятиях, связанных с рас-

смотрением поступивших предложений, участников общественного обсуждения и представителей средств массовой информации. Результаты обобщения статистических данных о поступивших в ходе общественного обсуждения предложениях, обзоры предложений и иные сведения не реже одного раза в месяц или в квартал могли бы направляться в средства массовой информации.

Для освещения хода общественного обсуждения мог бы быть открыт специальный сайт в Интернете. Государственные и муниципальные средства массовой информации смогли бы всесторонне и полно освещать ход общественного обсуждения, представлять различные точки зрения, содействовать Общественной палате в распространении информации, необходимой для осознанного выражения участниками своего мнения по обсуждаемым вопросам, и информации о порядке такого участия. Ключевым бы стал вопрос о проведении общественной экспертизы, заключающейся в коллегиальной работе различных заинтересованных сторон с привлечением экспертов, обладающих глубокими знаниями или владеющих неизвестной широкому кругу лиц информацией в области обсуждаемых тем. Общественная экспертиза проводилась бы на основе принципов открытости и гласности в порядке, установленном Общественной палатой.

Задачей общественной экспертизы, кроме анализа текста самого законопроекта, являлось бы установление авторства закона, то есть, кто его вносил, как он дорабатывался в процессе законотворческой деятельности. Фактически общественная экспертиза должна стать инструментом для обеспечения прозрачности и качества законодательной деятельности депутатов. Работа Общественной палаты может стать первым шагом по преодолению российской традиции отчуждения граждан от государства (просто требовать от людей, чтобы они подчинялись власти закона, бесполезно — отсюда может возникнуть и обратный эффект, а именно неуважение к закону). Установление же общественного контроля над законотворческой деятельностью с помощью общественной экспертизы, обсуждения и прозрачности позволит повысить качество законов и ответственность участников законодательного процесса, укрепить правовое государство, развить правовую культуру граждан.

**Работа Общественной палаты может стать первым шагом по преодолению российской традиции отчуждения граждан от государства.**