

УДК 342.52

О ФОРМИРОВАНИИ МЕХАНИЗМОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ
УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКСПЕРТИЗЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ
И ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ,
В ТОМ ЧИСЛЕ В РАМКАХ «НУЛЕВОГО» ЧТЕНИЯ

Ю. В. Агибалов

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ*

Поступила в редакцию 28 сентября 2015 г.

Аннотация: *представлен анализ действующего федерального законода-
тельства и законодательства Воронежской области, регулирующего во-
просы участия общественных палат в законотворческой деятельности.*

Ключевые слова: *Общественная палата Российской Федерации, обще-
ственные палаты субъектов Российской Федерации, экспертиза законо-
проектов, законодательная инициатива.*

Abstract: *given the analysis of the current federal legislation and the legisla-
tion of the Voronezh region, regulating Public Chambers' participation in law-
making.*

Key words: *the Public Chamber of the Russian Federation, the Public Chamber
of Russian Federation's subjects, the examination of draft laws, the legislative
initiative.*

В Российской Федерации Общественная палата Российской Федера-
ции была сформирована в 2005 г. в соответствии с Федеральным зако-
ном от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской
Федерации» (далее – Федеральный закон № 32-ФЗ)¹. Согласно закону
Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодей-
ствие граждан Российской Федерации с федеральными органами госу-
дарственной власти, органами государственной власти субъектов Рос-
сийской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета
потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их
прав и свобод, а также прав общественных объединений при формиро-
вании и реализации государственной политики, и в целях осуществле-
ния общественного контроля за деятельностью федеральных органов
исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Рос-
сийской Федерации и органов местного самоуправления. Она призвана
обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Рос-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

сийской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Наряду с Общественной палатой Российской Федерации существуют общественные палаты субъектов Российской Федерации. До принятия Федерального закона № 32-ФЗ они создавались постановлением или распоряжением органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве общественно-консультативных органов, а после принятия закона – законами субъектов Российской Федерации об общественной палате субъекта Российской Федерации. За прошедшие 10 лет в федеральное и региональное законодательство неоднократно вносились изменения и дополнения. С принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) общественные палаты (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) стали субъектами общественного контроля. Федеральный закон № 212-ФЗ не только наделил общественные палаты правами, но и возложил на них обязанности².

Механизм проведения экспертизы законопроектов Общественной палатой Российской Федерации

Федеральным законом № 32-ФЗ Общественная палата наделена правом:

– проводить экспертизу 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 (п. 3 ч. 3 ст. 16);

– направлять членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (п. 5 ч. 3 ст. 16).

В соответствии со ст. 18 Федерального закона № 32-ФЗ Общественная палата вправе **по решению совета Общественной палаты** проводить

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. (ч. 1). Ст. 4213.

экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, 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 либо в связи с обращением Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации проводить экспертизу 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.

По решению совета Общественной палаты Общественная палата проводит экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих вопросы:

- а) государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения;
- б) обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

В ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 32-ФЗ закреплены основы взаимодействия Общественной палаты Российской Федерации с органами государственной власти при проведении экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти. Так, *проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов* после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вместе со всеми прилагаемыми к ним документами и материалами направляются в Общественную палату *в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Проекты 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* вместе с документами и материалами, необходимыми для проведения экспертизы, передаются Общественной палате *Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления* по запросу Общественной палаты.

Регламентом Общественной палаты Российской Федерации определен порядок проведения общественной экспертизы³. Общественная палата по решению совета Общественной палаты проводит общественную экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов иных нормативных правовых актов, которые официально внесены в соответствующий орган власти (Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательное собрание субъекта Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации и др.) либо находятся на стадии проработки и согласования в федеральном органе исполнительной власти (министерства, службы, агентства).

Общественной палатой принимается решение о проведении общественной экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов при внесении их в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и направлении в Общественную палату вместе со всеми прилагаемыми к ним документами и материалами в соответствии с ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

При принятии Общественной палатой решения о проведении общественной экспертизы 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 *Общественная палата направляет запрос в указанные органы о предоставлении ей соответствующих* проектов вместе с документами и материалами, необходимыми для проведения экспертизы.

При проведении экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка и касающихся применения государством ограничения или лишения свободы граждан, ареста, изъятия или конфискации имущества в связи с совершением преступлений либо административных правонарушений, Общественная палата вправе направить в государственные органы, государственные и иные организации и (или) их должностным лицам в соответствии с их компетенцией запрос о предоставлении ей на соответствующий проект закона заключения, основанного на результатах проведенных проверок, исследований и иных данных, которыми располагают эти органы, организации и (или) их должностные лица.

³ Регламент Общественной палаты РФ : принят на пленарном заседании Общественной палаты 22 января 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Проведение общественной экспертизы осуществляется в соответствии с Положением о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденным советом Общественной палаты⁴.

По результатам общественной экспертизы Общественная палата утверждает *заключение*, которое *носит рекомендательный характер* и соответственно направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации не менее чем за 10 дней до даты рассмотрения соответствующего законопроекта в первом чтении (в исключительных случаях – во втором чтении) или до даты, установленной для представления отзывов, предложений и замечаний по соответствующему нормативному правовому акту.

Законом закреплены также нормы, в соответствии с которыми *заключения Общественной палаты по результатам экспертизы:*

– *проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;*

– *проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти подлежат обязательному рассмотрению соответственно на заседаниях Правительства Российской Федерации, коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти;*

– *проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации;*

– *проектов правовых актов органов местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами местного самоуправления.*

Частью 4 ст. 19 Федерального закона № 32-ФЗ установлено, что при рассмотрении заключений Общественной палаты по результатам экспертизы проектов соответствующих нормативных правовых актов на пленарные заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также на заседания Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти приглашаются члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты.

⁴ Положение о порядке проведения общественной экспертизы : утв. решением совета Общественной палаты от 15 мая 2008 г. № 4-С. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Механизм рассмотрения заключений Общественной палаты Российской Федерации на проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных и федеральных законов в Федеральном Собрании Российской Федерации должен определяться регламентами палат Федерального Собрания. Проведенное нами исследование показало, что в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 105) предусмотрено выступление члена Общественной палаты Российской Федерации, уполномоченного советом Общественной палаты при предварительном рассмотрении федерального закона, являющегося объектом общественной экспертизы, комитетом Совета Федерации. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы федерального закона (ст. 107), федерального конституционного закона (ст. 125), Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (ст. 132) подлежит обязательному рассмотрению на заседании Совета Федерации.

Членам Общественной палаты Российской Федерации, уполномоченным советом Общественной палаты Российской Федерации, предоставляется слово для выступления при рассмотрении федерального закона в случае, если федеральный закон:

– регулирует вопросы, касающиеся применения государством ограничения или лишения свободы граждан, ареста, изъятия или конфискации имущества в связи с совершением преступлений либо административных правонарушений;

– содержит нормы, предусматривающие основания и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан Российской Федерации мер социальной поддержки, для реализации которых необходимо принятие правовых актов Правительства Российской Федерации (за исключением федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и на плановый период и федерального закона об исполнении федерального бюджета за истекший год и плановый период). Членам Общественной палаты предоставляется слово для выступления при рассмотрении федерального конституционного закона (ст. 125 Регламента) и закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (ст. 132 Регламента).

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрено:

1) право ответственного комитета принимать решение о проведении экспертизы законопроекта Общественной палатой (ст. 112). В этом случае ответственный комитет вносит проект обращения Государственной Думы к Общественной палате о проведении экспертизы законопроекта и проект постановления Государственной Думы о принятии обращения. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта рассматривается на заседании ответственного комитета;

2) направлять законопроекты и материалы к ним в Общественную палату для подготовки и представления отзывов, предложений и замеча-

ний, а также проектов федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (ст. 108);

3) право члена Общественной палаты, уполномоченного советом Общественной палаты выступать *при рассмотрении в первом чтении законопроекта, являющегося объектом экспертизы Общественной палаты и касающегося ограничения или лишения свободы граждан Российской Федерации, а также прав владения, пользования и (или) распоряжения гражданами Российской Федерации имуществом, принадлежащим им на праве собственности*. Члену Общественной палаты для выступления предоставляется до пяти минут⁵;

4) обязанность ответственного комитета при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении представлять заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта.

В Регламенте предусмотрена возможность члену Общественной палаты выступить при рассмотрении законопроекта во втором чтении только в том случае, если «Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении может содержать обращение к Правительству Российской Федерации о подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятие которых предусмотрено законопроектом» (ч. 10.1 ст. 123). Эта норма, носящая общий и неопределенный характер, появилась в 2013 г. Существовавшая ранее норма предусматривала право члена Общественной палаты выступить при рассмотрении во втором чтении законопроекта, который содержал нормы, предусматривавшие основания и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, для реализации которых необходимо принятие нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ норм Федерального закона № 32-ФЗ и регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации показал следующее:

1) в настоящее время Общественная палата не в полной мере может реализовать предоставленные ей права в части участия в законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации;

2) если в Регламенте Совета Федерации заложены нормы, предусматривающие обязательное рассмотрение на заседании Совета Федерации заключения Общественной палаты Российской Федерации, то Регламентом Государственной Думы предусмотрена лишь обязанность ответственного комитета при подготовке законопроекта к рассмотрению

⁵ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

Государственной Думой в первом чтении представлять заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта;

3) члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты, имеют право выступить на заседании ответственного комитета Государственной Думы (комитета Совета Федерации), что касается пленарных заседаний, то только по вопросам, касающимся применения государством ограничения или лишения свободы граждан, ареста, изъятия или конфискации имущества в связи с совершением преступлений либо административных правонарушений, а также предусматривающим основания и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан Российской Федерации мер социальной поддержки (в Совете Федерации) и по вопросам ограничения или лишения свободы граждан Российской Федерации, а также прав владения, пользования и (или) распоряжения гражданами имуществом, принадлежащим им на праве собственности (в Государственной Думе).

В то же время Общественная палата Российской Федерации наделена правом проводить экспертизу законопроектов, затрагивающих более широкий спектр вопросов, а именно: а) государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения; б) обеспечения общественной безопасности и правопорядка;

4) действующий Федеральный закон № 32-ФЗ предусматривает обязательное рассмотрение поступившего заключения Общественной палаты по результатам общественной экспертизы по рассматриваемому законопроекту, но в нем отсутствует механизм реализации этой нормы. Не предусмотрены ни порядок участия члена Общественной палаты на заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации (выступление на пленарном заседании, ответы на вопросы), ни какое должно быть принято решение по результатам общественной экспертизы. На практике председательствующий на заседании или докладчик информирует о поступлении заключения Общественной палаты на рассматриваемый законопроект;

5) в Регламенте Государственной Думы обязанность рассмотрения заключения Общественной палаты возложена только на ответственный Комитет по законопроекту. В соответствии с ч. 2 ст. 26 Регламента на заседании Комитета могут присутствовать при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы Общественной палаты, члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты. При этом количество членов Общественной палаты, принимающих участие в заседании комитета, комиссии, не может превышать пять человек.

Информация о результатах рассмотрения комитетом указанного заключения доводится до сведения депутатов Государственной Думы в выступлении представителя комитета при обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы (ч. 3 ст. 27 Регламента).

Очевидно, что сегодня необходимо не только совершенствовать действующее законодательство, но и обеспечить реальный механизм учета

мнения общественных палат при осуществлении законотворческого процесса. На это неоднократно обращал внимание и Президент Российской Федерации В. В. Путин. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. он особо подчеркнул, что «все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества. Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. ... они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции. В этой связи возрастает и роль Общественной палаты. Она должна стать площадкой для выражения интересов различных профессиональных и социальных групп, ассоциаций и союзов»⁶.

Практика «нулевого» чтения, по мнению специалистов, достаточно эффективна с точки зрения повышения скорости законодательного процесса, так как законопроект приходит в Государственную Думу уже доработанным. Процедура «нулевого» чтения активно применяется в практике бюджетной деятельности, при составлении проекта федерального закона о бюджете, однако в Бюджетном кодексе Российской Федерации норм, касающихся «нулевого» чтения, нет⁷. Такая форма взаимодействия парламента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации не предусмотрена Конституцией Российской Федерации и текущим законодательством.

По мнению ряда ученых, процедура «нулевого» чтения исключает публичность дискуссии по законопроектам, которая свойственна официальным пленарным заседаниям, а это как минимум нарушение права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов, что прямо гарантировано ст. 29 Конституции Российской Федерации. Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, высказать по нему мнения и соображения, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный вариант законодательного акта. Эту проблему можно решить с привлечением институтов гражданского общества и, прежде всего, общественных палат. Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. подчеркнул, что общественные палаты и на федеральном, и на региональном уровне должны включаться в комплексную экспертизу законопроектов и государственных решений, в том числе и в рамках так называемого «нулевого» чтения, которое призвано служить эффективным механизмом обратной связи⁸.

⁶ Рос. газета. 2013. 13 дек.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ Рос. газета. 2014. 5 дек.

Итак, для повышения эффективности работы Общественной палаты Российской Федерации в вопросах экспертизы законопроектов и государственных решений необходимо:

во-первых, привести нормы регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»;

во-вторых, закрепить на законодательном уровне существующую на практике процедуру «нулевого» чтения. Для этого рекомендуется внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

в-третьих, разработать механизм рассмотрения экспертных заключений Общественной палаты Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и информирования о его результатах Общественную палату Российской Федерации;

в-четвертых, дополнить регламенты Государственной Думы и Совета Федерации положениями, направленными на реализацию норм Федерального закона № 32-ФЗ в части *обязательного* рассмотрения на пленарных заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы заключений Общественной палаты по результатам экспертизы законопроектов;

в-пятых, закрепить в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации нормы, позволяющие членам Общественной палаты, уполномоченным советом Общественной палаты, участвовать в обсуждении законопроектов, по которым Общественной палатой проводилась экспертиза.

Повышение эффективности законотворческой деятельности невозможно без заинтересованности всех участников законодательного процесса в принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов, отвечающих интересам общества и каждого гражданина.