

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ГОРОДА МОСКВЫ

А.Н. Попов, Н.Л. Хананашвили

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА:
ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ
И УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

МОСКВА

2010

УДК 340.1
ББК X 621.012
П 58

П 58

Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.

В пособии освещены важнейшие сущностные характеристики общественной экспертизы, общие принципы ее организации и проведения, определены механизмы, позволяющие институализировать ее как важную форму взаимодействия общественного сектора и государственной власти, предложены конкретные меры, необходимые для развития института общественной экспертизы. Авторы, опираясь на имеющийся в Москве и регионах страны опыт, обращаются к различным организационным и методическим аспектам, связанным с технологиями проведения общественных экспертиз.

Пособие предназначено для руководителей и актива некоммерческих организаций, специалистов государственных органов и органов местного самоуправления и всех, интересующихся технологиями взаимодействия власти и структур гражданского общества.

УДК 340.1
ББК X 621.012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Общественная экспертиза: понятие, сущность, содержание	7
1.1. Общее представление об экспертной деятельности	7
1.2. Понятие общественной экспертизы	8
1.3. Цель, задачи, функции общественной экспертизы	13
1.4. Принципы общественной экспертной деятельности	15
1.5. Инициаторы проведения общественных экспертиз. Субъект, объект и предмет общественной экспертизы	16
Глава 2. Общественная экспертиза проектов правовых актов: организационно-технологические и методические аспекты	19
2.1. Предварительные замечания	19
2.2. Основные этапы организации и проведения общественной экспертизы проекта правового акта	20
2.3. Методический инструментарий общественной экспертизы проекта правового акта	22
2.4. Проблемно-тематический реестр вопросов как основа экспертного задания	28
2.5. Заключение по результатам общественной экспертизы	35
2.6. Общественное участие в подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия	39
2.7. Методика общественной антикоррупционной экспертизы проекта правового акта	44
Глава 3. Система общественной экспертной деятельности в городе Москве: современное состояние и перспективы развития	53
3.1. Разработка правовых основ общественной экспертизы	53
3.2. Организация и проведение общественных экспертиз Общественным советом города Москвы	54
3.3. Негосударственные некоммерческие организации в системе общественной экспертной деятельности	57
3.4. Взаимодействие субъектов общественной экспертизы с органами государственной власти и местного самоуправления	60
3.5. Развитие экспертного потенциала общественного сектора Москвы	62
Заключение	69
Литература	71
Приложение 1	74
Приложение 2	80

Введение

Достижение заявленных государством целей развития, всесторонняя модернизация экономики и социальной сферы предполагают использование новых механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, позволяющих более полно и эффективно учитывать интересы различных социальных групп при выработке и реализации социально-экономической политики.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в ряду наиболее значимых механизмов взаимодействия органов власти с гражданским обществом названа общественная экспертиза. Однако при очевидной потребности общества в этой социальной технологии внедрение ее сдерживается как недостаточно проработанной правовой базой общественной экспертизы, так и отсутствием у структур гражданского общества и органов государственной власти конкретных программ ее развития.

Отдельные правовые аспекты осуществления общественной экспертизы закреплены в настоящее время на федеральном и региональном уровнях в законодательстве, определяющем самые разные сферы социально-экономической деятельности. В частности, проведение общественных экспертиз предусмотрено федеральными законами «Об Общественной палате Российской Федерации», «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды», «О развитии малого и среднего предпринимательства», «О науке и государственной научно-технической политике», «О животном мире».

Укажем здесь еще и на федеральные законы, где в качестве эквивалента понятия «общественная экспертиза» используется понятие «независимой экспертизы». Именно так определена в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» экспертиза, осуществляемая институтами гражданского общества и гражданами. В Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» также закреплено право соответствующих организаций на независимую экспертизу проектов нормативных правовых актов.

В зарождении и становлении института общественной экспертизы особо следует выделить принятый еще в 1993 году Закон РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», который впервые в новейшей истории России наделил некоммерческую негосударственную организацию правом осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей.

К сожалению, в прошедшие после появления этого закона годы общественная (независимая) экспертиза не получила основательного законодательного оформления и развития. На сегодняшний день, пожалуй, лишь вопросы проведения общественной экологической экспертизы можно признать в правовом отношении достаточно урегулированными.

В институционализации общественной экспертизы, безусловно, велика роль Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федера-

ции». Принятие этого Закона заметно стимулировало интерес к новой технологии участия общественности в обсуждении социально значимых государственных решений. Однако в указанном Законе определен порядок проведения общественных экспертиз, а также порядок рассмотрения экспертных заключений органами государственной власти только лишь в отношении экспертиз, осуществляемых Общественной палатой Российской Федерации.

Конечно, в целом процессы участия общественности в подготовке и принятии социально значимых решений характеризуются сегодня положительной динамикой, реально расширяющей потенциал общественно-государственного сотрудничества. В последние годы повысилась эффективность работы многих общественных структур (комиссий, советов, экспертных групп), действующих при органах государственной власти, как федеральных, так и региональных.

Если говорить о Москве, то следует особо подчеркнуть, что новый импульс этим процессам придало создание Общественного совета города Москвы. Значительно более устойчивый характер получило участие представителей различных институтов гражданского общества в заседаниях Правительства Москвы, отраслевых и окружных хозяйственных активах, в работе различных коллегиальных и совещательных органов. Расширившаяся практика проведения городских гражданских форумов, общественных и публичных слушаний, круглых столов позволяет поддерживать механизмы постоянно действующего диалога общественности и органов законодательной и исполнительной власти города.

Важным событием в жизни гражданского сообщества столицы стало принятие Общественным советом города Москвы в феврале 2010 года Концепции организации и развития общественной экспертизы в городе Москве на 2010–2012 годы. В Концепции представлены общие принципы организации и проведения общественной экспертизы, определены механизмы, позволяющие институализировать ее как важную форму взаимодействия общественного сектора и государственной власти, намечены конкретные меры, необходимые для развития в городе Москве общественной экспертизы.

Однако нужно признать, что принятие Концепции пока еще заметно не оживило общественную экспертную деятельность в городе Москве. Тем не менее можно утверждать, что в общественном секторе города интерес к этой социальной технологии возрос и постепенно утверждается понимание ее значения как важной и перспективной формы защиты прав и законных интересов граждан.

В настоящем пособии представлены важнейшие сущностные характеристики общественной экспертизы, общие принципы ее организации и проведения, рассмотрены вопросы взаимодействия общественных структур, ее организующих, с органами государственной власти и местного самоуправления, предложена система мер, позволяющих более динамично осваивать и развивать эту социальную технологию.

Опираясь на имеющийся в Москве и регионах страны опыт, авторы освещают и отдельные методические аспекты, связанные с технологиями проведения различных общественных экспертиз. Многие положения пособия имеют

прикладную направленность и в своей совокупности могут рассматриваться как рабочая основа для более активного внедрения общественной экспертизы в различные сферы социальной практики. В приложениях представлены также примеры экспертных заключений, подготовленных с участием членов Общественного совета города Москвы.

Авторы выражают искреннюю признательность руководителю действующей в Общественном совете города Москвы межкомиссионной рабочей группы по проблемам общественной экспертизы, президенту Московской ТПП Л.В. Говорову за ценные замечания и предложения, связанные с содержанием и структурой пособия.

Глава 1. Общественная экспертиза: понятие, сущность, содержание

1.1. Общее представление об экспертной деятельности

Происхождение термина «экспертиза» связывают с латинским «*expertus*», что означает «знающий по опыту», «опытный», «испытанный». В общем словоупотреблении под экспертизой традиционно понимают «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д.»¹. Впрочем, такое широкое толкование, несмотря на его устойчивость и употребительность, специфику экспертной деятельности все же по-настоящему не отражает.

И в самом деле, исходя из такого толкования, многие научно- и технико-исследовательские работы следовало бы определять как экспертную деятельность. Фактически любое оценочное суждение какого-либо специалиста, опирающееся на проведенное им исследование, в таком случае можно было бы называть экспертным. Однако вряд ли это правомерно. Так же как не вполне правомерно любого специалиста отождествлять с экспертом.

Отличие эксперта от специалиста обусловлено, в первую очередь, особым событийно-ролевым контекстом. Эксперт – это специалист в определенной области, которого приглашают, наделяя соответствующими полномочиями, для экспертного исследования, и который по результатам своей деятельности составляет особый акт – заключение. Становится понятным, что каждого эксперта можно назвать специалистом, но не каждого специалиста – экспертом (т.е. проводящим экспертизу или участвующим в проведении экспертизы). Эти понятия, таким образом, соотносятся как общее (специалист) и частное (эксперт).

В научной литературе уже предпринимались попытки дать обобщенное определение экспертизы как специфического вида деятельности, связанного не только с наукой, но и с другими социальными институтами и сферами жизни общества.

Так, Ю.В. Сидельников, в свое время обосновавший необходимость разработки «экспертологии» – специальной дисциплины, изучающей экспертизу, предложил следующее определение: «Под экспертизой мы понимаем оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы. Среди них – социальные и природные ситуации, программы, проекты, ход и результат деятельности людей или организаций с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности»².

В этом определении не хватает, пожалуй, лишь указания на использование специальных знаний, носителем которых выступает эксперт. Традиционно под «специальными знаниями» понимают те знания, которые не относятся к общеизвестным и общедоступным и которыми владеет лишь ограниченный круг специалистов того или иного профиля. Многие исследователи справед-

¹ Российский энциклопедический словарь. Т. 2. М., 2001. С. 1831.

² Сидельников Ю.С. Экспертиза: состояние и тенденции развития // Полис. 1996. № 5. С. 169.

ливо видят в этом один из важных признаков экспертизы. В остальном же предложенное Ю.В. Сидельниковым определение с достаточной полнотой характеризует экспертизу как специфическую форму общественной практики.

Для большей наглядности структурно и текстуально выделим здесь основные признаки экспертизы, которые сегодня чаще всего связывают с ее существенной характеристикой:

- экспертиза основана на использовании специальных знаний;
- их использование выражается в исследовательской деятельности (преимущественно оценочно-аналитической направленности);
- экспертное исследование проводится компетентным лицом – экспертом (т.е. привлеченным специалистом, владеющим необходимыми для конкретной экспертизы специальными знаниями);
- экспертная деятельность имеет процессуальную основу (ее порядок и условия осуществления, как правило, регламентированы);
- целью экспертного исследования является получение заинтересованными организациями (лицами) объективной информации, необходимой для принятия более обоснованных и точных решений;
- итоги проведенного экспертом исследования, как правило, отражаются в особом документе – экспертном заключении.

Разумеется – подчеркнем это еще раз – здесь выделены лишь основные, наиболее существенные признаки экспертизы. Мы не претендуем на ее исчерпывающую и всестороннюю характеристику, для этого необходимо отдельное большое исследование. Однако и названных признаков вполне достаточно, чтобы понять специфику экспертной работы и не допускать смешения этой деятельности со смежными, но принципиально иными формами социальной практики – консультированием, диагностикой и др.

Важно также иметь в виду, что содержательный объем активно используемых понятий «экспертиза» и «экспертная деятельность», конечно же, не одинаков. Слово «экспертиза» чаще всего связано непосредственно с осуществляемой экспертом исследовательской и аналитической работой или результатами этой работы. Понятие же «экспертная деятельность», как нам представляется, должно охватывать целостную систему организации и проведения экспертизы (в т.ч. и такие реалии и процедуры, которые предшествуют экспертному исследованию или же связаны с рассмотрением его итогов).

1.2. Понятие общественной экспертизы

Принято считать, что объектом по-настоящему широкого публичного внимания общественная экспертиза впервые стала на форуме «Тольяттинский диалог – 2002». Действительно, в рамках этого форума прошла экспертная конференция «Год после Гражданского Форума: предварительные результаты», участники которой в ряду многих вопросов обсуждали и связанные с общественной экспертизой (активная дискуссия была связана в том числе с толкованием этого понятия).

Однако государственно-политическая «легитимация» самого термина произошла все-таки раньше. Еще в феврале 1998 года Президент Российской

Федерации Б.Н. Ельцин в своем Послании к Федеральному Собранию, в частности, заявил: «Особое внимание должно быть уделено законодательно оформленному институту общественной экспертизы. Каждое социально значимое решение органа государственной власти или органа местного самоуправления необходимо пропускать через механизмы общественного согласования»¹.

Уместно заметить, что и в дальнейшем в президентских выступлениях В.В. Путина и Д.А. Медведева тема общественной экспертизы звучала не один раз. Так, В.В. Путин в декабре 2002 года на встрече с членами Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации поставил вопрос о поддержке «в организации общественной экспертизы всех законопроектов, которые так или иначе касаются прав российских граждан», поскольку, по мнению Президента, «этот аспект разработчиками законов учитывается далеко не всегда». Нам кажется важным подчеркнуть, что при этом Президент России особо отметил прогностическую функцию экспертизы, ее направленность на выявление возможных социальных рисков, связанных с принятием тех или иных правовых актов: «Здесь крайне важно работать на опережение, предупреждая появление актов, ведущих к конфликтным ситуациям»².

Еще более определенно о назначении общественной экспертизы высказался Д.А. Медведев. Выступая на открытии V Красноярского экономического форума «Россия 2008-2020. Управление ростом», он заметил: «Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»³.

О необходимости развития института общественной экспертизы Президент Российской Федерации Д.А. Медведев говорил и в марте 2008 года на встрече с членами Совета Общественной палаты России. Вполне понятно, почему именно эта тема стала на встрече одной из главных: ведь в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» проведение общественных экспертиз «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» является одной из основных задач Палаты.

С началом работы Общественной палаты Российской Федерации, а вслед за ней и многих региональных общественных палат, общественная экспертиза получила мощный импульс развития и сейчас обоснованно рассматривается как важная и перспективная форма участия граждан в государственном управ-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 17 февраля 1998 года «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. № 36. 24 февр.

² [Электронный ресурс]: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2002/12/29626.shtml>.

³ [Электронный ресурс]: <http://www.rg.ru/2008/02/16/medvedev-forum.html>.

лении. Однако до сегодняшнего дня общепринятого определения общественной экспертизы – нормативно закрепленного или получившего распространение в научно-теоретических исследованиях – не существует. Показательно, что даже в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации», где содержание нескольких статей связано с общественной экспертизой, само определение термина отсутствует.

Тем не менее попытки раскрыть содержание этого понятия неоднократно предпринимались как представителями общественных наук (юристами, социологами, политологами), так и практиками некоммерческого сектора. Обратимся к некоторым из предложенных ими формулировок.

В.И. Захарова, автор первого диссертационного исследования об общественной экспертизе, предлагает трактовать это понятие как «добровольное привлечение населения (общества) к экспертизе социально-значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и т.д.)»¹. При этом в результатах такой экспертизы, как подчеркивает В.И. Захарова, «выражается реальное отношение большинства народа, социальной группы, элементов общественной системы к фактам, событиям, явлениям, процессам, затрагивающим потребности и интересы социальной общности как совокупности индивидов, отличающихся целостностью, выступающих самостоятельными субъектами социального действия»².

Т.В. Троицкая рассматривает общественную экспертизу как «механизм общественной экспертной деятельности по анализу и оценке нормативных и других управленческих решений власти всех уровней, воздействующих на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоев граждан и конкретных социальных групп»³.

Более обстоятельно содержательные аспекты термина «общественная экспертиза» раскрывает Ю.В. Новоселецкая. Свое определение она во многом основывает на обобщенной характеристике профессиональной общественной экспертизы, изложенной в Концепции развития бухгалтерского учета на территории Российской Федерации (утверждена приказом Министерства финансов РФ от 01.07.2004 г. № 180).

Общественная экспертиза, как поясняет Ю.В. Новоселецкая, «это проверка, определение чего-либо (в нашем случае – нормативного правового акта) субъектом, ее проводящим:

- соответствия объекта рассмотрения приоритетным потребностям заинтересованных лиц (граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления);
- соответствия требованиям адекватности объекта исследования, т.е. требованиям времени, социальной необходимости (нормативный правовой акт

¹ Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: Дис. ... канд. социол. наук. М., 2005. С. 18.

² Там же.

³ Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2007. С. 8.

должен регулировать общественные отношения, которые действительно нуждаются в таком регулировании, которые «созрели» для этого);

- соответствия требованиям качества (нормативный правовой акт должен соответствовать по содержанию, по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты; он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования);

- обладания объектом общественной экспертизы социальной значимостью¹.

Е.В. Шленева в комментарии к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» пишет: «Под общественной экспертизой следует понимать рассмотрение (исследование) Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов РФ проектов нормативных правовых актов, установленных законом, с точки зрения их эффективности, целесообразности и справедливости, осуществляемое собственными силами либо с привлечением экспертов, в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления»².

Председатель Пермской гражданской палаты И.В. Аверкиев, обращаясь к понятию «гражданская экспертиза», трактует его как «независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы»³. Заметим попутно, что в России именно Пермский край уже несколько лет назад стал своеобразным «полигоном», где общественные организации (прежде всего Пермская гражданская палата и Центр гражданского анализа и независимых исследований) активно, настойчиво и последовательно отрабатывают технологии общественной экспертизы социальных проблем, законодательных инициатив и решений органов исполнительной власти.

Большое внимание исследованию проблем общественной экспертизы уделяет и Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». В одном из своих выступлений президент центра А.Ю. Сунгуров предложил общественную экспертизу «отнести к способу выявления позиции того или иного общественного сегмента или группы по какой-либо волнующей эту группу проблеме, т.е. понимать общественную экспертизу как процедурно оформленное общественное мнение определенной социальной группы»⁴.

А вот мнение В.Л. Римского, заведующего отделом социологии Фонда ИНДЕМ: «Общественной экспертизой можно называть экспертизу процес-

¹ Новоселецкая Ю.В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой РФ // Российская юстиция. 2008. № 1. С. 26-27.

² Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (постатейный) / Под. ред. А.Г. Кучерены [Электронный ресурс]. М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Аверкиев И.В. Гражданские технологии: что это такое? // Страницы Аверкиева. [Электронный ресурс]: <http://www.prpc.ru/averkiev/050908.shtml>.

⁴ Сунгуров А.Ю. Публичная политика и экспертиза // Пчела. 2004. № 1 (45). С. 15.

сов или явлений в интересах общества или отдельных социальных групп. Такая экспертиза проводится обычно с целью поиска вариантов решений определённых, чаще всего, социальных проблем, оптимизации этих решений, оценки реакции различных социальных групп на возможные варианты решений, прогнозирования и планирования той или иной социальной или управленческой деятельности»¹.

Концептуально значимой, обобщенно отражающей общероссийскую практику, представляется точка зрения В.В. Гриба, руководителя Межкомиссионной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Общественная экспертиза определена им как «независимая система 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»².

Наконец, сошлемся здесь и на позицию представителя исполнительной власти. Выступая в марте 2009 года на пленарном заседании Общественной палаты России, директор Правового департамента Правительства Российской Федерации А.В. Ракова (ныне заместитель Мэра Москвы – руководитель Аппарата Мэра и Правительства Москвы), в частности, подчеркнула: «По сути, общественная экспертиза – это исследование воздействия нормативного акта на социальное развитие, на развитие институтов гражданского общества и, в конечном счете, изучение степени учета и защиты интересов граждан при принятии и реализации нормативно-правового акта... Именно общественная экспертиза должна позволить общественности и власти эффективно взаимодействовать как на федеральном, так и на региональном уровнях»³.

В практике российского правотворчества (федеральной и региональной) понятие общественной экспертизы связывается преимущественно с анализом проектов правовых актов. Как на самый показательный пример укажем еще раз на Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». В законодательстве субъектов Российской Федерации, как правило, единственно возможным объектом общественной экспертизы также определены именно проекты правовых актов, т.е. фактически исключена возможность осуществления исследования уже действующих нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики, складывающейся в результате их принятия.

¹ Римский В.Л. Почему нам необходима общественная экспертиза? // Пчела. 2004. № 1 (45). С. 10.

² Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Автореферат дис. ... докт. юр. наук. М., 2010. С. 52.

³ Материалы пленарного заседания «Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации», 26 марта 2009 года / Общественная палата Российской Федерации. М., 2009. С. 38.

В связи с этим необходимо особо отметить, что нормотворческая практика города Москвы создает прецедент более широкого толкования этого понятия. Так, в Положении об Общественном совете города Москвы, утвержденном Указом Мэра Москвы от 10 июня 2008 года № 41-УМ, среди основных задач Совета указаны не только анализ и экспертная оценка проектов законов, нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов города Москвы, но и содействие осуществлению *общественной экспертизы правоприменительной практики*.

Укажем еще на Областной закон Ленинградской области от 17.03.2009 г. «Об Общественной палате Ленинградской области». В соответствии с п. 1 ст. 13 этого Закона объектом общественной экспертизы могут быть не только проекты областных законов, иных нормативных правовых актов Ленинградской области, проектов муниципальных правовых актов, но и также «действия (бездействие) органов исполнительной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления Ленинградской области».

Принимая во внимание указанные правотворческие прецеденты, мы уже сегодня вполне можем утверждать, что общественная экспертиза – это оценка не только проектов нормативных правовых актов, но и практики применения уже действующих. Такое расширительное толкование более точно отражает назначение общественной экспертизы, призванной обеспечить эффективное участие общественности в процессе как формирования, так и реализации социально-экономической политики.

В соответствии с таким толкованием под *общественной экспертизой* в настоящем пособии понимается *деятельность институтов гражданского общества, направленная 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.*

1.3. Цель, задачи, функции общественной экспертизы

Принимая во внимание реальную практику общественного экспертирования и различные теоретические определения этого понятия, попытаемся в сжатом виде охарактеризовать цель, основные задачи и функции общественной экспертизы.

Основная цель общественной экспертизы – *содействие в обеспечении, реализации и защите прав и законных интересов граждан при выработке, принятии и исполнении решений органов государственной власти и органов местного самоуправления.*

Формулируя таким образом основную цель общественной экспертизы, мы, разумеется, понимаем, что наше общество весьма разнородно и у различ-

ных общественных групп есть разные интересы и ценности. По этой причине важнейшая целевая установка общественной экспертизы связана с защитой как основополагающих, базовых интересов и ценностей общества, так и интересов отдельных социальных групп.

Указанная выше цель предполагает постановку и последовательное решение нескольких взаимосвязанных 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 защищенности 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.

Подчеркнем, что это лишь самые существенные, основные задачи. Перечень их, разумеется, может быть более конкретным, более детализированным и более широким, соответствуя тому огромному проблемно-тематическому диапазону, каким потенциально обладает общественная экспертиза.

В соответствии с решаемыми задачами общественная экспертиза призвана выполнять следующие важные общественные функции (выделим опять-таки лишь основные):

- *оценочно-диагностическую* (исследование и оценка определенного социального процесса, явления или объекта, а также выявление общественного мнения, связанного с объектом экспертизы);

- *социально-контрольную* (сопоставление выявленной информации о процессе, явлении или объекте с публично установленными социальными приоритетами, нормами, требованиями, индикативными показателями и пр.);

- *консультативно-согласительную* (выражение консолидированных интересов разных групп населения и трансляция этих интересов – через механизм консультаций и обмена мнениями – в органы власти и управления);

- *прогностическую* (характеристика процесса, явления или объекта в их развитии, в перспективе – краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной);

- *проектно-управленческую* (разработка рекомендаций для принятия конкретных управленческих решений и реализации различных социальных проектов и программ).

1.4. Принципы общественной экспертной деятельности

Под принципами экспертной деятельности в настоящем пособии понимаются общие основополагающие положения, определяющие наиболее существенные стороны этой деятельности и обеспечивающие достижение целей и решение поставленных перед общественной экспертизой задач. Особо следует подчеркнуть, что все эти принципы имеют императивный характер и не допускают возможности отклонения от них.

Принцип законности и соответствия этико-юридическим нормам: при производстве экспертизы должно быть обеспечено соблюдение прав, свобод человека и гражданина; соответствие нормативным документам, регулирующим порядок проведения экспертиз или ее отдельных процедур, а также морально-этическим нормам.

Принцип независимости: экспертами не могут выступать лица, прямо или косвенно зависимые от структур, чья деятельность или результаты деятельности являются объектом экспертизы.

Часто принцип независимости эксперта интерпретируют как его независимость от заказчика экспертизы. Однако при организации и проведении общественной экспертизы такое условие объективно не всегда может быть выдержано. Так, инициатором экспертизы может выступить некая социальная группа, испытывающая, к примеру, негативные последствия принятия правового акта. При этом вполне вероятно, что среди экспертов, исследующих эффективность действующего акта и порожденных им последствий, будут и представители этого же социума: зачастую именно они могут представить наиболее обоснованные экспертные суждения, связанные с нарушением прав и интересов конкретной социальной группы. Если в такой ситуации эксперты будут рассматривать интересы всех социальных групп как равно значимые, тогда веских оснований говорить о нарушении принципа независимости, на наш взгляд, нет.

Принцип объективности: заключения и выводы экспертизы должны адекватно отражать содержание и результаты экспертного анализа, быть беспристрастными и непредвзятыми.

Безусловное соблюдение этого принципа в большой степени минимизирует риски той возможной «социальной зависимости» эксперта, о которой мы только что упомянули. Однако толкование этого принципа также требует определенных оговорок. Многие общественные экспертизы (проектов правовых актов, управленческих действий и вызванных ими ситуаций) предполагают обращение не только к объективно предъявленным данным. Эксперту, как правило, приходится решать прогностические задачи, что неизбежно связано с вероятностными оценками и выводами, их неоднозначностью и вариативностью. Понятно, что в таком случае принцип объективности сам по себе не может обеспечить надежность всех без исключения выводов и прогнозов эксперта.

Принцип научной обоснованности, всесторонности и полноты анализа: оценки и результаты общественной экспертизы (выводы и заключения) не могут быть только лишь выражением мнения общественности по тому или иному вопросу; они должны иметь развернутое научное обоснование, быть до-

казательными, опираться на факты, освещать многообразные, а не отдельные, произвольно выбранные аспекты исследуемого объекта или проблемы.

Это еще один важный принцип, который нейтрализует риски ангажированности в ситуации, когда общественный эксперт связан социальными интересами с той общностью, которая инициирует проведение экспертизы.

Принцип гласности и открытости: формирование экспертных групп, методика проведения и результаты экспертиз имеют открытый, гласный, публичный характер; соответствующая информация доводится до сведения органов власти и управления, а также доступна всем заинтересованным гражданам; информация об итогах экспертиз публикуется в средствах массовой информации.

Принцип целенаправленности и адресности: проведение общественной экспертизы должно быть обусловлено четко определенными целями и задачами (формулируемыми инициаторами или заказчиками); инициирование экспертизы требует также ясного понимания того, каким структурам должны быть адресованы ее результаты.

Принцип компетентности: эксперт должен быть компетентным в области предполагаемой экспертизы; компетентность эксперта и его научно-профессиональная квалификация подтверждаются различными данными: стажем профессиональной деятельности и ее успешностью, научной степенью, публикациями, разработками, опытом участия в исследовательских проектах, экспертизах и др.

Принцип равной доступности: возможность инициирования общественной экспертизы, а также участие в ее проведении должны быть в равной степени доступны представителям разных социальных групп, общественных объединений и групп граждан.

Отметим, что необходимость обеспечения этого принципа очень важна для формирования консолидированного мнения различных гражданских структур, согласования интересов и потребностей разнородных групп и объединений. Однако при реализации этого принципа ничуть не менее важно обеспечить и его безусловную согласованность с вышеуказанным принципом компетентности эксперта.

Принцип ответственности: эксперт несет персональную ответственность за полноту, объективность анализа и результаты экспертизы.

И этот принцип также требует некоторых пояснений. Важно четко представлять сферу действительной ответственности эксперта. Он не ответствен за те решения, которые принимает заказчик по итогам экспертизы (тем более он не ответствен за качество исполнения принимаемых решений). Вопрос о полноте использования результатов экспертизы – это также сфера ответственности тех, кто компетентен такие решения принимать.

1.5. Инициаторы проведения общественных экспертиз. Субъект, объект и предмет общественной экспертизы

Инициаторами проведения общественной экспертизы могут быть как структуры общественного сектора, так и органы государственной власти и ор-

ганы местного самоуправления. Однако – подчеркнем это особо – *действия, обеспечивающие организацию и проведение таких экспертиз, могут осуществляться только представителями общественности.*

Исходя из принятых в экспертологии определений, следует выделять также понятия субъекта, объекта и предмета экспертизы. Субъект экспертизы – это организация или группа лиц, ее осуществляющие. Объектом экспертизы может выступать все то, на что направлена экспертная деятельность. Предмет экспертизы – отдельные свойства, характеристики или другие составляющие объекта экспертизы, избранные для исследования и оценки в зависимости от поставленных перед экспертами задач и вопросов.

Так, в соответствии с принятой Общественным советом города Москвы Концепцией организации и развития общественной экспертизы, субъектами проведения общественной экспертизы в столице могут быть:

- Общественный совет города Москвы;
- общественные советы административных округов города Москвы;
- общественные консультативные и экспертные формирования (территориальные и отраслевые), созданные при органах государственной власти Москвы;
- общественные объединения и иные неправительственные некоммерческие организации, действующие на территории Москвы;
- самоорганизующиеся группы граждан, проживающих на территории города Москвы.

Согласно той же Концепции *объектами проведения общественной экспертизы в городе Москве могут быть:*

- действующие федеральные законы, законы города Москвы, городские целевые программы, нормативные правовые акты органов государственной власти города Москвы, правовые акты органов местного самоуправления;
- проекты федеральных законов, законов города Москвы и нормативных правовых актов органов государственной власти города Москвы, проекты правовых актов органов местного самоуправления;
- крупные общественные инициативы, реализация которых связана с принятием управленческих решений или разработкой нормативно-правовых актов;
- действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий и организаций, должностных лиц, нарушающие права и законные интересы граждан либо создающие угрозу такого нарушения;
- значимые явления, процессы, тенденции в социальной, экономической, духовно-культурной сферах.

Предметная область общественной экспертизы зависит как от конкретных целей и задач, которые перед ней ставят, так и от той социально-экономической сферы, к которой она обращена. Поэтому представить исчерпывающий перечень предметов общественной экспертизы не представляется возможным. Однако в качестве *приоритетных предметов исследования*, конечно, выступают социальные последствия и риски принимаемых нормативно-правовых актов и управленческих решений, соответствие их правам и интересам гражд-

дан, а также эффективность реализации уже принятых нормативно-правовых актов и программ социально-экономического развития.

Проблемно-тематическую конкретизацию предметной области общественной экспертизы нередко сводят к декларативным ссылкам на «социально значимые» или «общественно значимые» решения. Думается, что степень конкретизации все-таки может быть большей. На наш взгляд, более точно в этом случае говорить о том, что в ряду многочисленных правовых актов, управленческих решений и действий в предметную сферу общественной экспертизы, прежде всего, должны попасть те, что затрагивают права, свободы, обязанности и законные интересы граждан.

Вполне допустимо говорить также и о некоторых традиционно приоритетных для общественной экспертизы направлениях социально-экономической политики (и соответственно о преимущественном внимании к вопросам правового регулирования именно этих направлений). Так, в Концепции организации и развития общественной экспертизы в городе Москве городской Общественный совет выделил в качестве приоритетных экспертизы проектов законов и проектов иных правовых актов, связанные со следующими вопросами:

- внесение изменений в Устав города Москвы;
- принятие бюджета и утверждение отчета об исполнении бюджета города Москвы;
- комплексные городские программы экономического, экологического, социального и культурного развития города;
- политика в сфере образования, культуры, науки, физической культуры и спорта, здравоохранения;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальная защита и поддержка населения, включая социальное обеспечение;
- политика в сфере труда и занятости населения;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- обеспечение общественной безопасности и правопорядка;
- политика в сфере межрелигиозных и межнациональных отношений;
- благоустройство территории Москвы и охрана окружающей среды.

Многие социально-экономические проблемы, к которым могут быть обращены общественные экспертизы, характеризуются многоаспектностью, полиструктурностью и требуют комплексного, интегративного подхода к их экспертной оценке и поиску решений. Именно поэтому инициаторам проведения общественных экспертиз и ее субъектам при формировании рабочих групп и (или) экспертных комиссий необходимо обеспечить привлечение специалистов разного профиля и различных областей знания, представительство заинтересованных социальных групп и общественных структур, а по возможности еще и участие в работе комиссии специалиста, владеющего технологиями и методикой организации экспертиз.

Глава 2. Общественная экспертиза проектов правовых актов: организационно-технологические и методические аспекты

2.1. Предварительные замечания

Несмотря на постоянно растущий интерес к общественной экспертизе и заметно возросшее число публикаций, с ней связанных, до сих пор остаются мало освещенными вопросы ее организационно-технологического и методического инструментария. Наша работа, конечно, не претендует на всесторонний охват всех организационных и методических аспектов экспертных практик.

Во-первых, наше внимание обращено, главным образом, к экспертизе проектов правовых актов – именно этот вид экспертиз в практике работы региональных общественных палат и многих некоммерческих организаций получил сегодня наибольшее распространение. Во-вторых, мы будем вести речь лишь о самых общих подходах к организации и проведению экспертиз – тех, которые могут быть реализованы при экспертном анализе и оценке различных правовых актов, затрагивающих разные сферы общественной жизни.

Прежде чем обратиться к характеристике этих подходов, считаем важным сделать еще одно принципиальное замечание. Сегодня практически повсеместно утвердилось практика экспертизы общественностью уже подготовленного правового акта. Однако мы убеждены в том, что общественная экспертиза должна обеспечивать участие граждан на всех этапах формирования и реализации социально-экономической политики, т.е. и на этапе правоустановительной нормотворческой инициативы – при принятии решения о необходимости подготовки правового акта, и на этапе подготовки его концепции, и при разработке проекта этого акта, и, наконец, на этапе действия и применения правового акта.

Так, на *этапе принятия решения о подготовке* и издании правового акта общественная экспертиза может быть связана с анализом и оценкой: необходимости правового регулирования той или иной проблемы; причин и факторов, обусловивших ее появление; возможных альтернативных (помимо принятия правового акта) решений проблемы; соотношения затрат и выгод от реализации акта и др.

В ходе *подготовки и обсуждения концепции* правового акта могут быть подвергнуты общественной экспертизе: цели правового акта и способы их достижения, его основные концептуальные положения, предполагаемая общая структура акта, его соответствие и связь с правовыми актами большей юридической силы и др.

На *этапе разработки, обсуждения и принятия* правового акта предметом экспертного анализа могут быть: обоснованность предлагаемых правовых норм; их влияние на права, интересы граждан и различных социальных групп; порядок реализации тех или иных предписаний; сценарии воздействия акта на решение регулируемой актом проблемы и др.

Наконец, на *этапе действия* правового акта общественная экспертиза может обратиться к анализу и оценке эффективности действия тех или иных норм (или акта в целом); их использования, исполнения и соблюдения; пос-

ледствий принятия и действия акта; степени удовлетворенности социально-правовых интересов граждан и общественных групп; проблем правоприменительной практики; реальных затрат по осуществлению применяемого правового регулирования; необходимости внесения поправок и дополнений в действующий правовой акт.

Обобщенная графическая модель, иллюстрирующая проблемно-тематические возможности общественной экспертизы на всех выше выделенных этапах, представлена на рис. 1.



Рис. 1. *Общественная экспертиза: от нормотворческой инициативы до правоприменительной практики*

2.2. Основные этапы организации и проведения общественной экспертизы проекта правового акта

Предлагаемый ниже порядок действий при организации и проведении общественной экспертизы проекта правового акта имеет рекомендательный характер. Допускаем, что он может быть и несколько иным, тем более что чаще всего такой порядок во многих региональных общественных палатах и отдельных общественных организациях регулируется регламентом или специальным положением об общественной экспертизе. Для удобства восприятия попытаемся все необходимые действия связать единым пошаговым алгоритмом.

Этап инициирования проведения общественной экспертизы

Шаг 1. Обсуждение вопроса о необходимости проведения общественной экспертизы и принятие соответствующего решения.

Шаг 2. Информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, широкой общественности о проведении общественной экспертизы проекта правового акта.

Шаг 3. Запрос в органы государственной власти или органы местного самоуправления с просьбой направить проект акта (если его нет в открытом доступе) вместе с документами и материалами, необходимыми для проведения экспертизы.

Этап подготовки к проведению общественной экспертизы

Шаг 1. Постановка цели и задач общественной экспертизы, при необходимости – определение источника и порядка финансирования экспертных работ.

Шаг 2. Формирование и утверждение состава рабочей (экспертной) группы.

Шаг 3. Разработка и утверждение экспертного (технического) задания или перечня ключевых вопросов для экспертов.

Шаг 4. Заключение гражданско-правовых договоров на проведение экспертных работ (в случае, если эксперты участвуют в работе на платной основе).

Этап проведения общественной экспертизы

Шаг 1. Первичное рассмотрение проекта правового акта и экспертного задания. Подготовка плана проведения общественной экспертизы.

Шаг 2. Разработка необходимого инструментария (вопросов анкет и интервью, карточек наблюдения, количественных и качественных показателей и др.); определение целевых групп, выбор источников информации и др.

Шаг 3. Сбор и анализ имеющейся информации, связанной с предметом общественной экспертизы (правовые акты, различная официальная информация, данные социологических опросов, научные исследования, публикации в СМИ и др.).

Шаг 4. Целевой анализ проекта правового акта; получение и обработка информации, полученной посредством различных экспертных процедур (наблюдение, анкетирование, интервью, мозговые атаки и др.).

Шаг 5. Подготовка необходимых аналитических материалов в соответствии с экспертным заданием (как правило, содержащих обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы).

Шаг 6. Разработка результирующих выводов, предложений, рекомендаций и написание экспертного заключения (в случае работы группы экспертов – с предварительным обсуждением и выработкой согласованных позиций).

Этап обсуждения с органами власти результатов общественной экспертизы и информирования общественности о ее итогах

Шаг 1. Направление экспертного заключения по итогам проведения общественной экспертизы в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, различные общественные структуры, средства массовой информации.

Шаг 2. Проведение публичных встреч и консультаций представителей общественности с руководителями органов власти для обсуждения предварительных итогов общественной экспертизы, а также замечаний или предложений, вызывающих у сторон разногласия.

Шаг 3. Участие представителей общественности (по возможности из числа участвовавших в проведении экспертизы) в заседаниях органов власти при рассмотрении заключения общественной экспертизы, а также итоговом обсуждении и принятии проекта правового акта, ставшего объектом общественной экспертизы.

Шаг 4. Информирование заинтересованной общественности об итогах общественной экспертизы (учете предложений и замечаний общественности или отклонении их органами власти) в СМИ, на пресс-конференциях и различных публичных мероприятиях.

Шаг 5. Разработка плана последующих действий по мониторингу правового регулирования, установленного принятым правовым актом, и дальнейшему совершенствованию данного аспекта или направления правового регулирования.

2.3. Методический инструментарий общественной экспертизы проекта правового акта

Методические подходы к проведению общественной экспертизы основываются на широко известных в различных науках методах исследования. Конечно, выбор конкретных технологий, методик, приемов во многом обусловлен предметной спецификой исследуемого проекта правового акта, характером экспертных заданий, временными, финансовыми, организационными ресурсами. И все же из общего их ряда вполне можно выделить те, которые чаще всего применяются для получения необходимой экспертной информации.

Наиболее универсальным и обязательным для экспертизы проекта любого правового акта является *анализ документации*. Разумеется, под документацией следует понимать не только сам проект. Документация в широком смысле слова – это большой массив самых различных документов, выступающих источниками информации.

Если говорить об официальных документах, то такими, помимо правовых и управленческих актов, могут быть всевозможные аналитические записки, справки, доклады, отчеты, архивные материалы, ответы на запросы, содержащие разнообразную информацию, и др. Важным источником информации для общественного эксперта являются профильные научные исследования, публикации в СМИ. Заметим также, что анализироваться при этом могут не только тексты на бумажных носителях. Ведь документом может быть, в сущности, любой материальный объект, содержащий информацию и удостоверяющий наличие фактов определенного значения, т.е. это и материалы на электронных носителях, аудио- и видеозаписи, веб-ресурсы и др.

Анализ документации при проведении общественной экспертизы, как правило, направлен на извлечение информации, необходимой для ответа на пос-

тавленные перед экспертом вопросы (перечень типовых вопросов общественной экспертизы проекта правового акта размещен в следующем разделе). Таким образом, экспертное задание, конкретизированное в этих вопросах, выступает критерием отбора информации для ее последующей интерпретации и получения экспертных выводов.

Стоит также заметить, что информацию, полученную посредством анализа документации, обычно воспринимают как наиболее достоверную и надежную. Впрочем, абсолютизировать эту надежность все же нельзя – документ, как и любой другой источник информации, не защищен от ошибок и искажений, да и самим экспертом полученная информация может быть интерпретирована неверно. Так что в действительности самым надежным способом проверки на точность и репрезентативность полученных из документации данных является сравнение их с информацией, извлеченной из других источников и другими методами.

Широко распространенные методы получения экспертной информации – *анкетирование* и *интервью*. Как известно, анкета – это определенным образом организованный набор вопросов, обращенных к некоему множеству людей, которых опрашивают стандартным образом. Ответы на вопросы анкеты позволяют получить весьма разнообразную информацию, связанную с предметом экспертизы.

Не останавливаясь подробно на этом многим хорошо знакомом методе, отметим, что содержание и характер вопросов в анкете также во многом обусловлены экспертным заданием. Используя анкетирование, нужно стремиться сделать анкету достаточно полной, позволяющей обстоятельно охарактеризовать те или иные стороны исследуемой проблемы или явления. В то же время нельзя допустить ее информативную избыточность: надо понимать, что продолжительность анкетного опроса не должна превышать 30-40 минут, иначе заключительные вопросы анкеты могут остаться без ответов.

Важно еще, чтобы интерес к предмету опроса не снижался, а постепенно возрастал. Поэтому более сложные по содержанию (и восприятию) вопросы, как правило, рекомендуют помещать за более простыми. Первый вопрос не должен быть дискуссионным или эмоционально заостренным. Лучше, если он будет нейтральным. Трудные вопросы целесообразно располагать в середине, чтобы респондент к тому времени уже «включился» в тему. Формулировки вопросов должны быть ясными, четкими, понятными всем без исключения опрашиваемым. Вопросы должны отвечать требованиям логики: вначале речь должна идти об установлении какого-либо факта, а потом уже о его оценке.

Отметим также, что характер получаемой по результатам анкетирования информации во многом зависит от типа используемых вопросов. Социологи вопросы анкет делят на открытые (предполагают оригинальный повествовательный ответ в виде слова, предложения или нескольких предложений); полужакрытые (в них наряду с набором определенных вариантов ответа респонденту предоставляется возможность высказать свое мнение по обсуждаемой проблеме в свободной форме); шкальные (ответ на эти вопросы дается в виде шкалы, в которой необходимо отметить тот или иной показатель); альтерна-

тивные (предполагают ответы по принципу «да – нет»); табличные (группа вопросов, объединенных единой формой – таблицей).

Наконец, напомним еще о том, что по способу распространения анкетные опросы подразделяются на раздаточные очные (опрос, при котором анкетер лично вручает анкету, ждет, пока она заполняется, и тут же получает ее) и заочные (анкету по предварительному согласию высылают и получают через различные каналы связи – по почте, с помощью факсимильного аппарата, через сеть Интернет и др.).

Интервью – это более гибкий, нежели анкетирование, метод сбора информации. Он предполагает прямой контакт (беседу) интервьюера с опрашиваемым. При этом запись ответов респондента ведется интервьюером (как правило, с помощью технических средств – диктофона, магнитофона, видеорекамеры).

По технике проведения интервью делятся на стандартизированные (в таком интервью заранее определены формулировки вопросов и последовательность, в которой они задаются), свободные (интервьюер следует лишь общему плану, сформулированному соответственно задачам исследования, задавая вопросы по ситуации), полустандартизированные (при проведении данного вида интервью руководствуются перечнем как строго необходимых, так и дополнительно возникающих вопросов).

Упомянем здесь о так называемом глубинном интервью – неформальной беседе, проводимой по заранее намеченному плану и основанной на использовании методик, побуждающих респондентов к продолжительным и обстоятельным рассуждениям по интересующему исследователя кругу вопросов.

Одной из разновидностей глубинного интервью является экспертное интервью. Главной его особенностью является высокая компетентность респондентов в сфере, связанной с обсуждаемыми вопросами. Как правило, это специалисты, которым известны специфические стороны исследуемой проблемы, и чьи суждения и оценки имеют поэтому особое значение. Понятно, однако, что для проведения такого опроса интервьюер должен обладать достаточной компетентностью в обсуждаемой сфере.

Нельзя исключить возможность использования в общественной экспертизе такого метода исследования, как *наблюдение*, под которым обычно понимают сбор первичной социальной информации посредством прямой и непосредственной регистрации исследователем событий и условий, с которыми эти события связаны.

В специальной литературе можно встретить различные виды наблюдений: формализованные и неформализованные, включенные (когда исследователь имитирует вхождение в ту ли иную социальную среду и анализирует события как бы «изнутри», являясь их участником) и невключенные (когда наблюдение осуществляется при условии невмешательства исследователя в изучаемые события).

При несомненной доступности наблюдения как метода получения информации (простое и не требующее больших материальных затрат) у него есть и уязвимые места. Прежде всего, используя наблюдение, довольно сложно

обеспечить репрезентативность полученных данных. Наблюдатель, как правило, фиксирует относительно небольшое число событий, факторов, условий, а потому довольно высока вероятность ошибок в их интерпретации.

И тем не менее наблюдение остается важным источником получения объективной информации об изучаемых явлениях, социальных фактах. Оно особенно необходимо, к примеру, при исследовании практики использования правил и норм, регулирующих определенные отношения; при изучении и характеристике различных внешних и внутренних факторов, влияющих на объект наблюдения; определения тех или иных параметров (регулярность, интенсивность, устойчивость и др.), важных для характеристики наблюдаемого объекта. Кроме того, наблюдение используется часто как дополнительный метод, который позволяет собрать материалы на начальном этапе исследования или же помогает на последующих этапах проверить результаты других методов получения информации.

В ходе проведения общественных экспертиз весьма продуктивным, по нашему убеждению, является обращение к методам коллективных экспертных оценок (метод «комиссий», метод коллективной генерации идей, метод «Дельфи»).

Метод «комиссий» – это открытая дискуссия по обсуждаемой проблеме, в ходе которой формируется единое мнение экспертов. Коллективное мнение может определяться как в результате голосования, так и без него, когда результирующие экспертные выводы вырабатываются в процессе дискуссии.

Метод коллективного генерирования идей (известен также как «мозговая атака», «мозговой штурм», «конференция идей») сегодня считают одной из наиболее успешных креативных технологий коллективного поиска решения тех или иных проблем. Регламент «мозгового штурма» обычно включает в себя следующие этапы: 1) постановка задачи ведущим (или резюме проблемной записки, с которой участники ознакомлены заранее); 2) ответы на появившиеся вопросы; 3) генерирование идей; 4) анализ идей; 5) формирование списка наиболее оптимальных идей и предложений.

При этом на этапе генерирования непременно должно соблюдаться несколько условий: 1) отсутствие критики чужих суждений; 2) возможность высказывать любые идеи по решению данного вопроса; 3) обязательная фиксация всех высказанных идей. На этапе анализа каждое из выдвинутых предложений рассматривается с точки зрения препятствий его реализации или применимости. После этого с учетом специфики поставленной задачи, результатов анализа проблемы и прогнозных оценок редактируется содержание и формируется окончательный список предложений и идей, признанных экспертами наиболее оптимальными и ценными.

Весьма распространенной экспертной методикой является и *метод «Дельфи»*, который часто используют для решения задач прогнозирования, для определения и оценки вероятности наступления тех или иных событий.

Метод «Дельфи» характеризуется созданием условий, повышающих эффективность работы экспертной комиссии. Такими условиями, в частности, являются анонимность процедуры и возможность пополнить информацию о предмете экспертизы. Еще одно важное условие – обратная связь, позво-

ляющая экспертам корректировать свои суждения с учетом промежуточных усредненных оценок и пояснений экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Для реализации обратной связи необходима многотуровая процедура (обычно три-четыре тура).

Прямые дебаты при этой методике заменяются последовательными опросами, проводимыми чаще всего в форме анкетирования. В ходе первого тура экспертам сообщается цель экспертизы и формируются вопросы, ответы на которые составляют основное содержание экспертизы. Информация, полученная от экспертов, поступает в распоряжение аналитической группы, обеспечивающей организацию, проведение, обработку промежуточных и окончательных результатов экспертизы. Аналитическая группа определяет экспертов, высказавших крайние точки зрения, давших самую высокую и самую низкую оценку альтернативе, и формирует усредненное мнение экспертов.

Во втором туре экспертам предъявляется эта усредненная оценка и обоснования экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Обоснования излагаются анонимно, без указания имен экспертов. После этого участвующие в опросе эксперты уточняют первоначальные ответы. Скорректированная информация вновь поступает в аналитическую группу. В третьем туре эта информация вместе с анонимными аргументациями поставленных оценок снова направляется каждому участнику. На основе полученной информации эксперты пересматривают предыдущие оценки. В четвертом туре каждому эксперту предоставляется право распределения оценок третьего тура, и он должен снова представить на рассмотрение пересмотренную оценку, учитывая полученную информацию. Впрочем, нередко согласованное мнение экспертов может быть получено уже после второго или третьего туров.

Как показывает опыт, проведение общественных экспертиз (в том числе и проектов правовых актов) часто сопряжено с необходимостью прогностических оценок и исследований. В этой связи нельзя не сказать о некоторых методиках, использующихся в таких экспертных исследованиях.

Это, в первую очередь, *метод сценариев*. Сценарий в этом случае означает прогноз развития чего-либо: определенных ситуаций, проблем, тенденций и др. Конечно, содержание сценария во многом обусловлено проблемно-целевой установкой: для чего разрабатывается прогноз? Соответственно поставленной задаче различаются несколько типов прогнозов, которые мы ниже укажем¹.

Поисковый прогноз (иногда его называют трендовым, изыскательским) – определение возможных состояний явления (проблемы) в будущем. Он основан на условном продолжении в будущее тенденций развития изучаемого явления в прошлом и настоящем, без учета возможных действий, которые способны существенно изменить эти тенденции (поэтому нередко его именуют еще инерционным). Другими словами, такой прогноз дает экспертный ответ на вопрос: *что вероятнее всего произойдет при условии сохранения существующих тенденций?*

¹ Более подробно о приведенной типологии прогнозов см.: Бестужев-Лада И.В., Наместникова Г.А. Социальное прогнозирование: Курс лекций. М., 2001.

Нормативный прогноз (его называют также программным, целевым) – определение путей и сроков достижения возможных состояний явления (проблемы), принимаемых в качестве цели. Имеется в виду прогнозирование достижения желаемых состояний на основе заданных норм или целей. Такой прогноз дает ответ на другой экспертный вопрос: *какими путями достичь желаемого?*

Поисковый прогноз опирается на определенную шкалу возможностей, ориентированную на установление степени вероятности в развитии прогнозируемого явления (проблемы). При нормативном прогнозировании происходит такое же распределение вероятностей, но уже в обратном порядке: от заданного состояния к наблюдаемым тенденциям. Нормативное прогнозирование – это серьезное подспорье в разработке рекомендаций по повышению уровня объективности и эффективности решений.

Понятно, что прогнозирование связано с разнообразной управленческой практикой, с различными управленческими решениями. Поэтому в прогностике принято, помимо поисковых и нормативных прогнозов, выделять несколько их подтипов. Укажем их, подчеркивая специфику каждого конкретным экспертным вопросом.

Так, *целевой прогноз* желаемых состояний строится как ответ на вопрос: *что именно желательно и почему?* В данном случае определенная шкала возможностей используется для их ранжирования в плане предпочтительности: нежелательно – менее желательно – более желательно – наиболее желательно – оптимально.

Плановый прогноз отвечает на вопрос: *как, в каком направлении ориентировать планирование, чтобы эффективнее достичь поставленных целей?* Такой прогноз, в сущности, является прогнозной информацией для отбора наиболее целесообразных плановых нормативов, заданий, директив с выявлением нежелательных, подлежащих исключению альтернатив, и с тщательным выяснением прямых и косвенных, ближайших и отдаленных последствий принимаемых плановых решений.

Программный прогноз возможных путей, мер и условий достижения предполагаемого состояния прогнозируемого явления (проблемы) основан на экспертном вопросе: *что конкретно необходимо, чтобы достичь желаемого?* Для ответа на этот вопрос важны и поисковые, и нормативные прогнозные разработки. Первые выявляют проблемы, которые нужно решить, чтобы реализовать программу, вторые определяют условия реализации. Программное прогнозирование должно определить и конкретизировать гипотезу о возможных взаимовлияниях различных факторов, указать гипотетические сроки и очередность достижения промежуточных и итоговых целей. Таким прогнозом как бы завершается отбор возможностей развития исследуемого явления (проблемы), начатый плановым прогнозированием.

Метод разработки сценариев и прогнозов важен для общественной экспертизы прежде всего как возможность выявить потенциальные риски, с которыми сопряжены управленческие действия и неблагоприятное развитие событий. С его помощью реально расширяется горизонт анализа альтернативных вариантов управленческих решений и выбор наиболее эффективного из них.

Анализируя перспективные для общественной экспертизы методики и технологии экспертного оценивания и прогнозирования, нельзя не сказать также о *ситуационном анализе*, т.е. об анализе отдельно взятой проблемной ситуации. Собственно, общественная экспертиза чаще всего и обращена именно к той сфере социальной действительности, которая содержит какое-либо противоречие, выражающееся в проблемной ситуации и потому требующее своего решения.

Как известно, ключевой составляющей ситуационного анализа является выявление факторов, определяющих развитие ситуации. Речь идет, разумеется, о выявлении не всех, а именно основных, важнейших факторах, влияющих на ситуацию. В этом плане общественным экспертам очень важно владеть методикой факторного анализа, позволяющего на основании обработки статистической информации классифицировать факторы на существенные и несущественные, внутренние и внешние, а также ранжировать их по степени влияния на различные показатели, характеризующие ситуацию.

При возможном разнообразии экспертных техник и методик при проведении общественных экспертиз принципиально важно на заключительном этапе исключить поляризацию экспертных мнений, добиться баланса разнонаправленных интересов, выработать коллективно согласованное мнение, которое и должно стать основой итоговых экспертных выводов. Это необходимо делать не только в случае групповых дискуссий, но и тогда, когда работа экспертов связана с индивидуальным экспертированием и подготовкой ими соответствующих аналитических записок, отчетов, докладов.

Наконец, важно сказать и о том, что использование всех выше упомянутых методик и технологий призвано не только обеспечить объективность и глубину экспертных оценок и прогнозов. Экспертный прогноз – это не самоцель, а всего лишь информация для тех, кто принимает управленческие решения. Но было бы в корне неправильным важнейшую процедуру выработки решения оставлять только за управленцами. Процесс разработки экспертных оценок и прогнозов, по нашему мнению, должен завершаться подготовкой предложений и рекомендаций, способствующих принятию более взвешенных и эффективных решений, которые в полной мере учитывают все возможные риски и перспективы развития проблемной ситуации.

2.4. Проблемно-тематический реестр вопросов как основа экспертного задания

Исходя из общей практики экспертирования в самых разных сферах, вполне допустимо утверждать, что экспертиза – это, прежде всего, поиск ответов на поставленные перед экспертом вопросы. При этом результативность и практическая ценность экспертизы в огромной степени обусловлена точностью и полнотой вопросов, которые ставятся перед экспертами.

Как мы уже отмечали, представить исчерпывающий перечень предметов общественной экспертизы вряд ли возможно, поскольку обращена она может быть к различным сферам жизнедеятельности и, соответственно, объектом ее могут быть проекты правовых актов, регулирующих самые разнообразные об-

щественные отношения. Однако, исходя из цели и основных задач, которые призван решать этот общественный институт, считаем вполне возможным на основе уже имеющегося опыта (и российского, и зарубежного) составить реестр типовых экспертных вопросов, объединенных универсальной проблемно-целевой направленностью, что позволяет использовать их при проведении экспертиз проектов самых различных правовых актов.

Вполне понятно, что вопросы, включенные нами в этот перечень, большей частью связаны с исследованием того, *как принимаемый правовой акт может повлиять на права и интересы граждан или конкретных социальных групп*. Однако часть вопросов, как заметит читатель, связана с общеправовой и лингвистической экспертизой документов. Эти экспертизы, как известно, являются обязательными составляющими нормотворческого процесса в органах государственной власти. Тем не менее мы считаем необходимым и для общественных экспертов рассматривать отдельные вопросы этих специализированных экспертиз.

Важно также пояснить, что представленный реестр вопросов, конечно, может быть предъявлен эксперту и в существенно меньшем объеме. В нашем пособии он количественно расширен главным образом для того, чтобы более полно представить потенциально возможный диапазон экспертных вопросов (при этом некоторые из них вариативны и даже взаимозаменяемы). Разумеется, столь же важно понимать, что перечень не имеет закрытого характера, и при проведении конкретных общественных экспертиз эксперты, конечно, будут обращаться и к иным вопросам (обусловленным, в частности, спецификой той сферы жизнедеятельности, которую правовой акт затрагивает).

Для удобства в приведенной ниже таблице каждый из предлагаемых вопросов соотнесен с теми методами и формами экспертной работы, которые позволяют получить информацию, необходимую для подготовки ответов на соответствующие вопросы.

Проблемно-тематический реестр вопросов и экспертный инструментарий для проведения общественной экспертизы проекта нормативного правового акта

Основные вопросы, предлагаемые для экспертного исследования проекта нормативного правового акта	Рекомендуемые методы и формы экспертной работы
<i>1. Вопросы, связанные с подготовкой и процедурой внесения проекта нормативного правового акта</i>	
- в надлежащем ли порядке (предусмотренном соответствующими правовыми нормами) субъект права вносит данную нормотворческую инициативу?	целевой (юридический) анализ проекта и действующих правовых актов

- была ли общественность (заинтересованные социальные группы) информирована о планах разработки нормативного правового акта?	запросы в органы власти, мониторинг официальных сайтов органов власти и СМИ
- была ли предоставлена общественности возможность своевременного ознакомления с проектом?	запросы в органы власти, мониторинг официальных сайтов органов власти; опрос представителей общественности
- участвовали ли представители общественности в разработке или публичных консультациях по проекту?	запросы в органы власти, опрос представителей общественности
<i>2. Вопросы по юридико-техническому и лингвистическому оформлению проекта нормативного правового акта</i>	
- отражает ли наименование акта его содержание и основной предмет правового регулирования?	целевой (понятийно-логический) анализ проекта
- в достаточной ли мере обосновано и логично внутреннее построение проекта (его возможное деление на различные структурные части: разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, абзацы и др.)?	целевой (структурно-логический) анализ проекта
- есть ли в тексте положения, допускающие неоднозначное толкование, а также декларативные положения и повторы?	целевой (лингвистический) анализ проекта
- соблюдается ли юридико-техническое требование об использовании в тексте понятий, являющихся общепринятыми или определенных в уже действующих нормативных правовых актах?	целевой (понятийно-логический) анализ проекта и действующих правовых актов
- при использовании в проекте понятий, не являющихся общепринятыми, или понятий, толкование которых отсутствует в действующих нормативных правовых актах, дается ли их определение в самом проекте?	целевой (понятийно-логический и лингвистический) анализ проекта

<p>- употребляются ли в одном значении одни и те же понятия или же их значения в разных положениях проекта не совпадают?</p>	<p>целевой (лингвистический) анализ проекта</p>
<p>- не используются ли для обозначения одного и того же объекта (явления) различные термины (если только это специально не оговаривается в данном проекте)?</p>	<p>целевой (понятийно-логический и лингвистический) анализ проекта</p>
<p>- соответствует ли изложение функционально-стилистическим особенностям языка нормативных правовых актов, выдержан ли в тексте официально-деловой стиль; нет ли излишне сложных фраз, образных сравнений, эпитетов, метафор, а также устаревших слов и выражений?</p>	<p>целевой (лингвистический) анализ проекта</p>
<p>- насколько обоснованно использование в проекте новых иностранных терминов, нет ли имеющих тот же смысл русских терминов или терминов иностранного происхождения, ставших в русском языке общеупотребительными?</p>	<p>целевой (понятийно-логический и лингвистический) анализ проекта</p>
<p>- нет ли в тексте проекта норм и предписаний, изложенных недостаточно четко и ясно, а потому чрезмерно сложных для восприятия и понимания?</p>	<p>целевой (лингвистический) анализ проекта</p>
<p><i>3. Вопросы, связанные с предметом (проблемой) правового регулирования проекта нормативного правового акта</i></p>	
<p>- что в предлагаемом проекте является предметом правового регулирования?</p>	<p>целевой (юридический) анализ проекта</p>
<p>- насколько точно, конкретно и полно представлена предлагаемая для регулирования проблема (проблемы)?</p>	<p>целевой (информационный) анализ проекта, изучение профильных теоретических и практических материалов, мониторинг СМИ, экспертные интервью с представителями целевой аудитории</p>

<p>- достаточно ли обоснованна необходимость регулирования проблемы (учитывается ли предметная и правовая ситуация в настоящий момент, прогнозируется ли ее развитие, какими при этом видятся результаты)?</p>	<p>целевой (информационный) анализ проекта и действующих правовых актов, мониторинг правоприменительной практики, поисковый прогноз</p>
<p>- какие негативные факторы были установлены в регулируемой области, чем конкретно они подтверждаются?</p>	<p>мониторинг СМИ, запросы в органы власти, изучение профильных теоретических и практических материалов, экспертные интервью с представителями целевой аудитории</p>
<p>- определены ли причины этих недостатков и проблем, не связаны ли они с неэффективной деятельностью конкретных лиц и организаций, требует ли решение проблем публично-правового управленческого воздействия?</p>	<p>мониторинг СМИ, изучение профильных теоретических и практических материалов, мониторинг правоприменительной практики, экспертные интервью с представителями целевой аудитории</p>
<p>- какие вопросы необходимо дополнительно исследовать в связи с проблемой, предлагаемой в качестве объекта регулирования?</p>	<p>экспертные интервью с представителями целевой аудитории</p>
<p>- соответствует ли предмет правового регулирования компетенции органа, который согласно проекту будет осуществлять регулирующее воздействие?</p>	<p>целевой (юридический) анализ проекта и действующих нормативных актов</p>
<p>- определены ли в проекте цели (задачи) нормативного правового акта (без этого невозможна последующая оценка его эффективности)?</p>	<p>целевой (информационный) анализ проекта</p>
<p>- насколько конкретно и ясно определены эти цели (задачи), соответствуют ли они нормативно установленным задачам и функциям регулирующего органа?</p>	<p>целевой (информационный и юридический) анализ проекта и действующих правовых актов</p>
<p>- насколько проблема уже урегулирована действующим законодательством; действительно необходим отдельный правовой акт или можно ограничиться изменениями и дополнениями уже существующих актов, регулирующих данную проблему?</p>	<p>целевой (юридический) анализ проекта и действующих правовых актов; экспертные интервью с представителями целевой аудитории</p>

<p>- какими будут последствия, если отказаться от регулирования проблемы, т.е. не принимать акт или его отдельные положения (проблема обострится; ослабнет и со временем исчезнет; разрешится иными способами – например, через саморегулирование определенных общественных процессов и др.)?</p>	<p>поисковый прогноз; ситуационный анализ; экспертные интервью и дискуссии; социологический эксперимент</p>
<p><i>4. Вопросы, связанные с содержанием и особенностями правового регулирования, предлагаемого проектом нормативного правового акта</i></p>	
<p>- интересы каких социальных групп затрагивает нормативный правовой акт, насколько велико общее число граждан, которых он так или иначе может коснуться?</p>	<p>целевой (информационный) анализ проекта, изучение профильных теоретических и практических материалов (в т.ч. статистической информации); социологическое наблюдение; социологические опросы</p>
<p>- не содержат ли предлагаемые нормы угрозу нарушения прав граждан или отдельных социальных групп населения?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта; ситуационный анализ; социологические опросы</p>
<p>- если нормы проекта устанавливают какие-либо льготы и преференции, не ущемляют ли они права и интересы других граждан и социальных групп?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта; социологическое наблюдение; социологические опросы</p>
<p>- если проектом предусматриваются особенности регулирования определенных отношений для отдельных субъектов, то насколько обоснованы такие нормы, выводящие этих субъектов из-под действия общих правил?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта и действующих правовых актов; мониторинг правоприменительной практики</p>
<p>- насколько детализировано предлагаемое проектом регулирование, можно ли уйти от излишней регламентации посредством обобщенного изложения (типизации и общих оговорок)?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта</p>
<p>- нет ли в проекте положений, выходящих за пределы правового регулирования, указанные в названии проекта?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта</p>

<p>- как можно дополнительно минимизировать или вообще предотвратить возможный отрицательный эффект предлагаемого нормативного регулирования?</p>	<p>нормативный прогноз; ситуационный анализ; экспертные интервью и дискуссии; социологический эксперимент</p>
<p>- определены ли процедуры реализации предлагаемых проектом норм, порядок правоприменения и способы разрешения возможных спорных или конфликтных ситуаций?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта</p>
<p>- можно ли (и каким образом) уклониться от выполнения предписаний предлагаемого нормативного правового акта?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта; нормативный прогноз; экспертные интервью и дискуссии; социологический эксперимент</p>
<p>- насколько конкретно и однозначно определены права и обязанности субъектов тех или иных отношений, затрагиваемых актом; в должной ли мере корреспондируются права и обязанности, определенные актом?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта</p>
<p>- связаны ли предлагаемые нормы с обременением физических и юридических лиц дополнительными расходами; насколько приемлемы для них эти расходы?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта; социологический эксперимент; социологические опросы</p>
<p>- есть ли возможность избежать предлагаемых в проекте ограничений каких-либо свобод граждан или обременения их обязанностями по участию в определенных действиях (к примеру, обязанности уведомлять или являться в какие-либо органы и учреждения; необходимость представления гражданами определенных сведений или справок, различные запреты, установление разрешительного порядка, введение новых штрафов и др.)?</p>	<p>целевой (юридический и информационный) анализ проекта; нормативный прогноз; ситуационный анализ; социологический эксперимент</p>
<p><i>5. Вопросы, связанные с оценкой эффективности предлагаемого правового регулирования</i></p>	

- насколько действенным окажется предлагаемое регулирование, повлияет ли оно на причинные основы регулируемой проблемы?	нормативный прогноз; ситуационный анализ; экспертные интервью и дискуссии; социологический эксперимент
- с какими бюджетными расходами связана реализация нормативного правового акта?	целевой (финансово-экономический и статистико-экономический) анализ проекта
- соразмерны ли расходы и затраты, которых требует реализация акта, с ожидаемыми результатами предлагаемого регулирования?	прогнозно-системный анализ проекта и регулируемой им проблемы
- было ли исследовано инициаторами вносимого проекта соотношение между выгодами и издержками; каковы результаты этого исследования?	запросы в органы власти и анализ полученной информации
- существуют ли альтернативные средства регулирования проблемы (проблем); если да, то какие именно (более эффективное применение уже существующих правовых норм; использование механизмов публичных консультаций и согласований; разработка и реализация стимулирующих мер, программ; привлечение инвестиций; использование инструментов саморегулирования и др.)?	прогнозно-системный анализ проекта и регулируемой им проблемы; ситуационный анализ; экспертные интервью и дискуссии
- определен ли проектом предполагаемый срок действия акта?	целевой (информационный) анализ проекта
- требует ли принятие предлагаемого акта разработки и утверждения каких-либо иных правовых актов или принятия мер, без которых его реализация будет затрудненной или невозможной?	целевой (информационный) анализ проекта
- предусмотрена ли возможность после вступления в силу предлагаемого акта оценить его эффективность, в т.ч. реальные затраты по осуществлению нормативного регулирования?	целевой (информационный) анализ проекта

2.5. Заключение по результатам общественной экспертизы

Как и большинство аспектов организации и проведения общественной экспертизы, вопрос о том, каким требованиям должно отвечать подготовленное по ее результатам заключение, пока не получил обстоятельного освещения.

Возможная структура заключения по результатам общественной экспертизы, разумеется, может быть основана на типичном для такого рода документов построении: вводной части, описательной (исследовательской) части и заключительной части.

В этом случае вводная часть будет содержать следующую информацию:

- наименование проекта правового акта, проходящего экспертизу;
- время и место проведения экспертизы;
- сведения о субъекте общественной экспертизы (организации и экспертах);
- основание для проведения экспертизы (например, решение органа управления общественной организации, обращение органа законодательной или исполнительной власти).

В описательной (исследовательской) части проведенная экспертная работа может найти различное отражение. Мы уже отмечали, что основная практическая задача, которую решают эксперты, – это поиск ответов на вопросы, перед ними поставленные. Однако при этом для экспертов важно не только дать ответы, но и убедительно обосновать, аргументировать их. Понятно, что для такого обоснования чаще всего используются специальные знания, носителем которых является эксперт, а также разнообразная экспертная информация, полученная в том числе с помощью методов и приемов, о которых шла речь выше. В сжатом виде такая информация вполне может быть изложена и в экспертном заключении.

Совершенно очевидно также, что аргументация многих выводов предварительно требует общих комментариев и оценок по поводу проблемы (ситуации), обусловившей необходимость разработки проекта правового акта. Такие комментарии, характеризующие проблему (ситуацию), которая является объектом предлагаемого регулирования, тоже могут быть представлены в описательной части заключения. Ведь все это, по большому счету, позволяет адресатам экспертизы понять, в какой степени выводы экспертизы надежны и основательны.

Что касается непосредственно вопросов, поставленных перед экспертами, то ответы на них могут быть даны либо в описательной части (тем более что здесь же они могут быть аргументированы результатами проведенной исследовательской работы), либо в заключительной части (в виде последовательного изложения замечаний по каждой из норм, где экспертизой выявлены риски нарушения прав и законных интересов граждан или социальных групп).

Нам также представляется вполне возможным, что в заключительной части будут представлены выводы обобщенного, интегративного характера, которые содержат общую оценку проекта правового акта и важнейшие рекомендации по корректировке основных правовых норм, ставших объектом общественной экспертизы.

Поскольку экспертное заключение как итоговый документ проведенной общественной экспертизы имеет для ее инициаторов исключительно важное значение, можно предположить, что субъекты экспертизы будут стремиться регламентировать форму и содержание такого документа. Подтверждением тому – опыт работы многих общественных палат. В качестве примера обратимся к соответствующему разделу Положения о порядке организации и проведения общественных экспертиз в Общественном совете города Москвы.

Заключение по результатам общественной экспертизы

1. Заключение по результатам общественной экспертизы законопроекта, проекта иного нормативного правового акта в зависимости от целей и задач общественной экспертизы, как правило, должно содержать:

- оценку концепции проекта и его соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам;

- практическую значимость проекта с точки зрения защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения общественной безопасности и правопорядка;

- сведения о правомерности и необходимости закрепления в проекте соответствующих положений и их объективную аргументированную оценку;

- обоснованные рекомендации по доработке отдельных положений проекта, а также поправки в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения соответствующих проектов конкретными положениями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей;

- краткую мотивировку предлагаемых поправок.

2. Заключение по результатам общественной экспертизы проекта правового акта, разрабатываемого органами государственной власти и органами местного самоуправления города Москвы, должно также содержать:

- оценку соответствия проекта нормативного правового акта нормативным правовым актам более высокой юридической силы и ранее принятым решениям Правительства Москвы, органов государственной власти города Москвы, органов местного самоуправления;

- обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемого решения.

3. Заключение по результатам общественной экспертизы практики применения законодательства должно основываться на мониторинговом анализе и, как правило, содержать:

- оценку эффективности применения правовых актов в сфере, которая определена в качестве объекта экспертизы органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- оценку адекватности действующих правовых актов общественным потребностям и социальным интересам с учетом динамики их изменения;

- предложения по совершенствованию законодательства (обоснование поправок в действующие правовые акты или необходимости принятия новых;

обоснование изменения полномочий государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц и др.).

4. Экспертное заключение должно состоять из общих положений, замечаний, выводов и рекомендаций.

В тексте заключения не рекомендуется использовать узкоспециальные термины (за исключением юридических), эмоционально окрашенную (экспрессивную) лексику, жаргонизмы (в том числе и профессиональные). Заключение должно соответствовать официальному деловому стилю, быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, понятным для восприятия.

5. Заключение по результатам общественной экспертизы носит рекомендательный характер и направляется соответствующим органам государственной власти и органам местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов, являвшихся предметом общественной экспертизы.

При всей процессуальной важности экспертного заключения, на наш взгляд, нет необходимости в разработке его строго унифицированной формальной структуры (использующейся, к примеру, в судебной экспертологии). Однако это не означает, что при подготовке экспертного заключения вопросы, связанные с его оформлением, являются незначительными, второстепенными. Напротив, именно написание заключения наглядно подтверждает, сколь значима в общественной экспертной деятельности не только исследовательская, но и коммуникативная функция.

Действительно, ведь заключение эксперта – это не только документ, отражающий результаты его исследования. Он одновременно представляет собой и текст важного коммуникативного назначения, который должен не только информировать адресата о результатах экспертизы, но и убедить его в правильности экспертных выводов и, в конечном счете, воздействовать на принимаемые управленческие решения.

В обычной для общественной экспертизы коммуникативной ситуации адресаты экспертных заключений далеко не всегда проявляют достаточную заинтересованность в проведении экспертизы, чем может быть обусловлена субъективность и даже предвзятость в оценке ее результатов. Поэтому так важно помнить, что на оценку текстового сообщения, как правило, весьма ощутимо влияют логика и языковые особенности подачи информации.

К изложению материала в экспертном заключении предъявляются, прежде всего, требования строгой логичности и последовательности. Экспертные выводы должны быть понятными и убедительными, чтобы адресат воспринимал их правильно и трактовал однозначно. Для формулирования их необходимо найти оптимальные языковые средства, избегая излишней экспрессивности и витиеватости стиля.

Экспертное заключение – это вполне конкретное коммуникативное действие, особенности которого могут быть обусловлены не только спецификой самого экспертируемого проекта, но и другими обстоятельствами. Так, в приложении к этому пособию читатель найдет материалы общественной экспертизы проекта бюджета города Москвы на 2011 год. Нужно заметить, что Москва пока

еще остается в числе тех субъектов Федерации, где вопреки норме ч. 6 ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не проводятся публичные слушания по проекту бюджета на предстоящий финансовый год и отчету об исполнении бюджета за год предшествующий. По этой причине в тексте экспертного заключения, помимо комментариев, замечаний, предложений, немало вопросов, адресованных разработчикам бюджета (хотя, на первый взгляд, большое количество вопросов в экспертном заключении кажется не вполне уместным).

Но этих вопросов могло и не быть, если бы у общественности в ходе публичных слушаний была возможность получить необходимые уточнения и разъяснения. Теперь же, будучи включенными в текст экспертного заключения, эти вопросы наглядно демонстрируют непрозрачность многих статей проекта бюджета, свидетельствуют об отсутствии в ряде случаев четкого и понятного обоснования расходов и других недостатках представленной в проекте бюджетной информации.

2.6. Общественное участие в подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия

Анализируя возможности участия общественности в экспертном анализе проектов правовых актов, нельзя не сказать о новом важном ресурсе – процедуре *оценки регулирующего воздействия*. Оценка регулирующего воздействия как компонент нормотворческого процесса сформировалась в ходе административных реформ в западных странах в 80-90-е годы прошлого столетия. Изначально она была разработана для исключения излишнего и необдуманного регулирования, сравнения альтернативных правовых решений и выбора – на основе анализа издержек и выгод, а также с учетом различных мнений – оптимального варианта. Сегодня во многих странах оценка регулирующего воздействия справедливо рассматривается как эффективный метод борьбы с излишними административными барьерами.

В России оценка регулирующего воздействия введена в качестве самостоятельного элемента в процесс подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Назначение и содержание этой процедуры в том, чтобы установить, были ли при подготовке проекта правового акта изучены все возможные последствия и риски введения регулирования, рассчитаны ли положительные эффекты от регулирования и соотнесены ли они с затратами для бюджета, с расходами субъектов предпринимательской и иной деятельности и потребителей, а главное – существует ли причинно-следственная связь между введением регулирования и решением проблемы, для устранения которой такое регулирование предлагается.

Как видно, целевое назначение оценки регулирующего воздействия в большой степени совпадает с задачами, которые решает и общественная экспертиза.

Однако оценка регулирующего воздействия в соответствии с правительственным постановлением связана лишь с теми правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, которые регулируют отношения в сфере:

- а) организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- б) установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- в) оценки соответствия;
- г) безопасности процессов производства.

Оценка регулирующего воздействия соответствующих решений возложена на Министерство экономического развития Российской Федерации. 31 августа 2010 года указанным министерством был издан приказ № 398, которым утверждено Положение о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия.

В этом документе цели проведения оценки регулирующего воздействия сформулированы еще более конкретно и увязаны с выявлением в проекте акта положений, которые:

- а) вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению;
- б) способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности;
- в) способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Утвержденным Положением установлено, что при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проводятся:

- а) предварительная оценка регулирующего воздействия проекта акта;
- б) углубленная оценка регулирующего воздействия проекта акта и публичные консультации по нему.

В ходе предварительной оценки, в частности, выясняется, есть ли в проекте акта положения, которые изменяют содержание прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, содержание или порядок реализации полномочий органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления в отношениях с этими субъектами, а также приведет ли предусмотренное проектом акта новое правовое регулирование к возникновению у указанных субъектов дополнительных существенных расходов при осуществлении предпринимательской и иной деятельности либо к возникновению дополнительных существенных расходов бюджетов всех уровней.

В зависимости от результатов предварительной оценки принимается решение о проведении углубленной оценки регулирующего воздействия проекта акта и публичных консультаций по проекту акта. Именно механизм публичных консультаций дает возможность субъектам предпринимательской и иной деятельности принять реальное участие в экспертном анализе проектов правовых актов, непосредственно затрагивающих их права и интересы.

При проведении углубленной оценки устанавливаются:

а) цели предусмотренного проектом акта правового регулирования и их соответствие:

принципам правового регулирования, установленным законодательством Российской Федерации; посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, концепции социально-экономического развития Российской Федерации, программе социально-экономического развития Российской Федерации, основным направлениям внешней политики Российской Федерации, основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации, федеральным целевым программам, концепциям, стратегиям и иным утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации документам, в которых формулируются и обосновываются цели и приоритеты политики государства, направления реализации указанных целей, задачи, подлежащие решению для их реализации; поручениям Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти;

б) проблема, на решение которой направлено новое правовое регулирование в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, ее влияние на достижение целей предусмотренного проектом акта правового регулирования, а также возможность ее решения иными правовыми, информационными или организационными средствами. При этом могут приниматься во внимание сведения о существующем опыте решения данной или аналогичной проблемы правовыми, информационными или организационными средствами в Российской Федерации и иностранных государствах;

в) основные группы участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты новым правовым регулированием в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, их предполагаемые издержки и выгоды от предусмотренного проектом акта правового регулирования;

г) риски недостижения целей правового регулирования, а также возможные негативные последствия от введения правового регулирования для экономического развития Российской Федерации в целом или отдельных отраслей экономики, конкуренции, рынков товаров и услуг, в том числе развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

д) расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, связанные с созданием необходимых правовых, организационных и информационных условий применения проекта акта органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также для его соблюдения субъектами предпринимательской и иной деятельности, в том числе расходы организаций, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность, собственником имущества которых является Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Публичные консультации по проекту акта, предусмотренные Положением, проводятся в целях учета мнения субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Не проводятся они лишь в том случае, когда проекты актов или отдельные их положения содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Итак, каков же механизм проведения публичных консультаций? Министерство экономического развития России в течение трех рабочих дней после проведения предварительной оценки размещает на своем официальном сайте в сети Интернет уведомление о проведении публичных консультаций, к которому прилагается проект акта, в отношении которого проводится углубленная оценка, пояснительная записка к нему, а также перечень вопросов по проекту акта, обсуждаемых в ходе публичных консультаций. В уведомлении указывается срок проведения публичных консультаций, а также способ направления участниками публичных консультаций своих мнений по вопросам, обсуждаемым в ходе публичных консультаций.

Такая форма – размещение информации о проектах нормативных правовых актов на сайте – предоставляет возможность фактически любому заинтересованному лицу или организации направлять свои предложения по поставленным вопросам.

Вторая форма – прямое обсуждение проекта акта с представителями крупнейших организаций, представляющих интересы бизнес-сообщества, в постоянно действующих или специально создаваемых в этих целях консультативных органах при Минэкономразвития России. В настоящее время в такой механизм публичного консультирования вовлечены Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, общероссийские общественные организации «ОПОРА России» и «Деловая Россия».

Итоги публичных консультаций учитываются Минэкономразвития России при подготовке заключения, составляемого по результатам углубленной оценки регулирующего воздействия, а также оформляются в форме справки, которая прилагается к этому заключению.

Как показывает опыт (пусть даже небольшой) публичных консультаций, вопросы, которые предлагаются представителям субъектов предпринимательской и иной деятельности, как правило, направлены на оценку предполагаемых издержек и выгод указанных субъектов, а также выявление возможных негативных последствий от введения правового регулирования.

В качестве примера обратимся к запросу, который Минэкономразвития России в сентябре 2010 года направило в ТПП России, Российский союз промышленников и предпринимателей, общероссийские общественные организации «ОПОРА России» и «Деловая Россия», а также разместило на министерском сайте, адресовав его всем субъектам предпринимательской и иной деятельности. Запрос был связан с выяснением мнений представителей предпринимательской общественности по проекту приказа Министерства внутренних дел РФ «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России».

Данным проектом предусмотрено внесение изменений в следующие нормативные правовые акты МВД России: приказ МВД России от 15 марта 1999

года № 190 «Об организации и проведении государственного технического осмотра транспортных средств»; приказ МВД России от 28 марта 2002 года № 282 «О государственных регистрационных знаках транспортных средств»; приказ МВД России от 24 ноября 2008 года № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств».

Предметом публичных консультаций стали в общей сложности 11 различных положений рассматриваемого проекта. Все выносимые на обсуждение положения выделяются в запросе отдельным пунктом и сопровождаются несколькими вопросами (как правило, вопросы по каждому из положений идентичны или однотипны).

Так, к примеру, среди изменений, вносимых в приказ МВД России от 24 ноября 2008 года № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств» есть новое уточнение:

«... для регистрации транспортных средств, принадлежащих юридическим лицам, дополнительно представляется документ, подтверждающий факт внесения записи о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц – выписку из Единого государственного реестра юридических лиц (пункт 17 проекта Правил)».

После указания на предлагаемую норму в запросе помещены следующие три вопроса (такие же вопросы, за небольшим исключением, задаются и в связи со всеми другими изменениями):

1. Считаете ли Вы, что предлагаемое регулирование вводит (может способствовать введению) избыточных административных ограничений и необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности?

2. Можете ли Вы оценить изменение издержек субъектов предпринимательской и иной деятельности в связи с введением предлагаемого регулирования?

3. Каковы варианты улучшения предлагаемого регулирования?

Опять-таки для примера заметим, что по итогам уже завершённых публичных консультаций признано, что предлагаемое изменение может вызвать негативные последствия и привести к увеличению расходов юридических лиц, а также к дополнительным временным и людским издержкам.

Причина этого в том, что разработчиками проекта не решен вопрос о сроке действия указанной выписки для регистрационных целей и не регламентированы случаи, когда одним юридическим лицом, одновременно или в течение определенного промежутка времени совершаются регистрационные действия с несколькими транспортными средствами (в настоящее время бесплатно для юридического лица предоставляется только первая выписка).

Кроме того, важно учитывать, что с 1 июля 2011 года вступает в силу п. 2 ст. 7 Федерального закона № 210 от 7 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления. Исходя из этого, в проекте приказа должно по меньшей мере предусматриваться, что данное положение

утрачивает силу с 1 июля 2011 года. Кстати, попутно отметим, что несовершенство предлагаемой нормы вполне позволяет усматривать в ней и коррупционные риски (подробнее об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов см. в следующем разделе).

Еще раз подчеркнем, что эти и ряд других замечаний, изложенных, в частности, в ответе ТПП РФ (исх. № 08/210 от 04.10.2010 г.) на запрос, поддержаны Минэкономразвития России и отражены в официальном заключении министерства об оценке регулирующего воздействия норм, изложенных в проекте приказа Министерства внутренних дел РФ «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России».

Конечно, у оценки регулирующего воздействия совершенно иной, нежели у общественной экспертизы, правовой статус. Субъектом ее выступает сегодня федеральный орган исполнительной власти – Министерство экономического развития Российской Федерации. Однако нельзя недооценивать большой потенциал публичных консультаций, которые позволяют самым различным хозяйствующим субъектам артикулировать и отстаивать свои права и законные интересы.

Совершенно очевидно, что механизм публичных консультаций дает возможность для более полного и объективного анализа как прямых, так и опосредованных издержек, которые могут быть вызваны введением предлагаемой меры регулирования (к примеру, необходимость подготовки и предоставления дополнительной отчетности, приобретения дополнительных технических средств и оборудования, требование справок и иных документов, ограничения в возможностях выбора для потребителя и др.). Понятно также, сколь важно участие в таком анализе и крупнейших общественных объединений, выражающих интересы предпринимательства.

Создание в структуре Минэкономразвития России нового подразделения – Департамента оценки регулирующего воздействия и активное взаимодействие этого Департамента с общественными объединениями предпринимателей дают основания рассчитывать на то, что новый инструмент управленческой практики будет уже в ближайшее время успешно освоен и государственными, и общественными структурами.

2.7. Методика общественной антикоррупционной экспертизы проекта правового акта

Представленный в разделе 4 настоящей главы перечень вопросов имеет в значительной степени комплексный характер и связан с различными содержательными аспектами правового акта. Однако, помимо комплексных экспертиз, проекты нормативных документов могут быть объектом различных специализированных экспертиз (лингвистической, финансово-экономической, криминологической, гендерной и др.), рассматривающих проект в разрезе отдельно взятой проблемы или предметной области.

Одной из наиболее известных специализированных экспертиз, получивших в последнее время широкое распространение, является антикоррупционная экспертиза проекта правового акта (фактически ее можно определить как разновидность криминологической экспертизы). Отметим, что в организационно-

методическом отношении этот вид экспертизы на сегодняшний день довольно основательно проработан. Более того, методики ее проведения утверждены нормативными документами как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

На федеральном уровне правовая база, регулирующая организацию, порядок и методику проведения антикоррупционных экспертиз, сложилась к середине 2009 года. Ее составили Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и некоторые другие акты.

Как известно, вышеупомянутый закон закрепляет возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Такую экспертизу с разработкой собственного заключения вправе проводить институты гражданского общества и граждане. При этом в соответствии с пп. 1 и 3 ст. 5 Закона такое заключение «подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов».

Впрочем, как отмечено в Законе, проведение независимой антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества и гражданами возможно лишь в порядке, «предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации». Этот порядок заключается в необходимости прохождения специальной процедуры аккредитации Министерством юстиции РФ, которая урегулирована Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», а также Приказом Минюста РФ от 31 марта 2009 года № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

Объективности ради заметим, что установленный порядок аккредитации не представляется нам чрезмерно усложненным и не предусматривает избыточных оснований отказа. Подтверждают нашу точку зрения факты: на начало октября 2010 года Министерством юстиции РФ было аккредитовано в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы

на коррупциогенность, около 160 юридических и более 800 физических лиц. Особо подчеркнем, что среди юридических лиц широко представлены самые различные общественные и некоммерческие организации.

К примеру, с февраля 2010 года независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность, является Московская торгово-промышленная палата. На сегодняшний день экспертами действующего при Палате Московского антикоррупционного комитета проведены уже несколько экспертиз на коррупциогенность по проектам различных нормативных правовых актов.

Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» была утверждена новая методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, т.е. произошло это менее чем через год после утверждения первоначального ее варианта.

Поскольку в соответствии с действующими нормативными документами этой методикой должны руководствоваться и независимые эксперты, напомним о ее основных положениях. Итак, в действующей сегодня официальной методике выделены две группы коррупциогенных факторов.

Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Подчеркнем, что в соответствии с методикой в целях выявления указанных факторов экспертиза должна быть проведена по каждой норме нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

В общей сложности в официально утвержденной в феврале 2010 года методике проведения антикоррупционной экспертизы выделены 11 коррупциогенных факторов. В ранее действовавшей методике их было заметно больше – 17. В число коррупциогенных факторов не были включены:

- фактор существования собственно пробела в правовом регулировании;
- отсутствие превентивных запретов и ограничений для органов власти (отсутствие превентивных антикоррупционных норм);
- отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за деятельностью органов власти;
- отсутствие норм ответственности органов власти;
- нарушение режима прозрачности информации;
- нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

По нашему убеждению, отсутствие в официальной методике всех этих факторов существенно уменьшает полноту антикоррупционного анализа. Особенно странным представляется исключение коррупциогенных факторов отсутствия норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля за деятельностью органов власти, и нарушение режима прозрачности информации.

Однако и ранее действовавшая официальная методика также не отражала всей возможной полноты антикоррупционного анализа и далеко не в полном объеме учитывала имеющиеся к тому времени экспертные разработки. В связи с этим напомним, что в 2003-2004 годах усилиями таких научно-аналитических центров, как Фонд ИНДЕМ, Центр стратегических разработок, Высшая школа экономики, Институт законодательства и сравнительного правоведения

ния при Правительстве РФ, Институт государства и права РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова, были разработаны основы той методики, которая в последние годы получила довольно широкое признание и распространение¹.

Достаточно сказать о том, что в свое время именно эта методика использовалась Комиссией Государственной Думы ФС РФ по противодействию коррупции при проведении экспертиз проектов федеральных законов.

В 2006 году методика была довольно существенно переработана, что позволило применять ее при анализе нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Наконец, в июне 2007 года появился третий вариант методики, который представляет собой свод основных положений двух предыдущих методик, ориентированный как на законодательные, так и на подзаконные акты. В последней переработанной редакции методики² коррупционные факторы и проявления коррупционности сгруппированы следующим образом (приводим перечень факторов и те краткие пояснения, которыми сопровождают перечень авторы методики):

1. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

Данные типичные коррупционные факторы характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены отклонения при реализации дискреционных полномочий. К ним относятся:

1.1. Широта дискреционных полномочий.

Необходимые для принятия решения дискреционные полномочия, позволяющие служащим действовать по усмотрению, не должны осуществляться произвольно. О широте дискреционных полномочий свидетельствуют отсутствие или неопределенность сроков принятия решения, неопределенность условий и оснований принятия того или иного решения, наличие дублирующих полномочий разных служащих и органов власти.

1.2. Определение компетенции по формуле «вправе».

Для органа власти право и обязанность образуют полномочие, поэтому (в большинстве случаев) право органа не может устанавливаться как диспозитивная возможность совершения тех или иных действий, зависящая от усмотрения конкретного исполнителя. На наличие данного фактора указывают формулировки «орган вправе», «орган может», «орган реализует свое право на» и аналогичные им.

1.3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.

Требования (условия), необходимые для реализации субъектом своего права или исполнения обязанности, не могут быть обременительными и (или)

¹ Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, К.И. Головщинский, В.Н. Южаков; Под ред. В.Н. Южакова. М., 2004; Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / Под ред. М.А. Краснова и Г.А. Сатарова. М., 2004.

² Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Сост. Э.В. Талапина, В.Н. Южаков. М., 2008.

трудновыполнимыми. О предъявлении завышенных требований свидетельствует наличие открытых (не исчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему, использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права.

1.4. Злоупотребление правом заявителя.

В определенных случаях отсутствие четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. На данный фактор может указывать предоставление заявителю права альтернативно, а не свободно выбирать способ или сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры.

1.5. Выборочное изменение объема прав.

Нормативным правовым актом не должна предусматриваться возможность устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций, зависящая от усмотрения должностного лица. На наличие данного фактора указывает нерегламентированная возможность предоставления привилегий, а также установление запретов и ограничений для граждан и организаций.

1.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

Детализация норм закона в подзаконных актах не должна приводить к вмешательству исполнительной власти в компетенцию законодателя. На наличие данного фактора проверяются все бланкетные нормы.

1.7. Лингвистическая неопределенность.

Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, нарушение иных общепризнанных правил юридической техники свидетельствует о наличии коррупционного фактора, поскольку это расширяет дискреционные полномочия должностного лица, государственного или муниципального служащего.

1.8. Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции».

Орган исполнительной власти должен принимать нормативные правовые акты строго в рамках своей компетенции, в противном случае происходит вторжение в сферу законодателя или другого органа исполнительной власти. О наличии данного фактора говорит принятие акта в нарушение компетенции органа исполнительной власти, определенной в законе и (или) положении о данном органе.

1.9. Заполнение законодательных пробелов подзаконным актом.

Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона может нарушать права граждан и организаций. Данный фактор присутствует, если подзаконный нормативный правовой акт регулирует вопросы, составляющие предмет закона.

2. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

Данные типичные коррупционные факторы связаны с наличием правового пробела – отсутствием регулирования того или иного вопроса. Пробел может образовываться как в случае «устранения» нормативного правового акта от регулирования, так и при невключении в текст нормативного правового акта превентивных антикоррупционных норм, регулирующих возможность

привлечения к ответственности служащих за правонарушения и контроль за их деятельностью. К ним относятся:

2.1. Наличие пробела в правовом регулировании.

Отсутствие той или иной нормы дает возможность восполнения пробела в ходе правоприменения по усмотрению исполнителя. О наличии фактора свидетельствует отсутствие норм, касающихся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции.

2.2. Отсутствие административных процедур.

Принятие решения должно совершаться по определенной процедуре, заранее известной из текста нормативного правового акта как государственному или муниципальному служащему, так и гражданам и организациям. Данный фактор присутствует, если не определены порядок и сроки осуществления действия органом власти (государственным или муниципальным служащим).

2.3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

Осуществление действий, связанных с выбором претендента на предоставление конкретного права, предпочтительно осуществлять в соответствии с конкурсной (аукционной) процедурой. О наличии данного фактора говорит закрепление административного порядка предоставления конкретного права, а также широта дискреционных полномочий при проведении конкурсов (аукционов).

2.4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих.

В нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию деятельности государственных и муниципальных служащих в потенциально коррупциогенных областях (управление публичным имуществом, налоговые и таможенные отношения и др.), целесообразно включать специальные запреты и ограничения антикоррупционной направленности.

2.5. Отсутствие ответственности государственных и муниципальных служащих.

В нормативном правовом акте должны содержаться нормы об ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности обжалований действий государственных и муниципальных служащих.

2.6. Отсутствие контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, обеспечивающие возможность контроля, в том числе общественного, за наиболее значимыми направлениями деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

2.7. Нарушение режима прозрачности информации.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, повышающие информационную открытость государственных органов, органов местного самоуправления. О наличии этого фактора свидетельствуют нормы, устанавливающие закрытость для граждан и организаций информации, имеющей значение для принятия решения по конкретному делу, равно как отсутствие в

нормативном правовом акте норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации (т.е. связанных с таким важным аспектом прозрачности информации, как ее доступность).

3. Типичные коррупционные факторы системного характера.

В этой группе объединены типичные коррупционные факторы, обнаружить которые можно при системном анализе нормативного правового акта, оценивая не отдельные нормы, а весь его текст. К ним относятся:

3.1. Ложные цели и приоритеты.

Нормативный правовой акт должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования. На данный фактор может указывать объективная нецелесообразность принятия нормативного правового акта, избыточность регулирования вопроса, противоречие норм нормативного правового акта продекларированным им целям.

3.2. Нормативные коллизии.

Нормативный правовой акт, полностью или в части противоречащий другому нормативному правовому акту, создает для государственных и муниципальных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае. На наличие данного фактора указывает любой вид коллизии (иерархической, внутренней, темпоральной и пр.), если возможность ее разрешения зависит от волевого решения должностного лица, государственного или муниципального служащего.

3.3. Навязанная коррупциогенность.

Подзаконный нормативный правовой акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что коррупциогенен соответствующий отраслевой законодательный акт или иной нормативный правовой акт большей юридической силы. Данный коррупционный фактор обнаруживается путем выявления соответствующих коррупционных факторов в отраслевом законодательном акте или ином нормативном правовом акте большей юридической силы.

4. Типичные проявления коррупциогенности.

В данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и/или способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы). К ним относятся:

4.1. Несоблюдение требований формально-технического характера.

О наличии данного проявления коррупциогенности свидетельствуют нарушения, выявляемые в ходе юридико-технической экспертизы нормативных правовых актов, в том числе порядка принятия и (или) формы нормативного правового акта. Указанные нарушения могут быть обусловлены коррупционными интересами или способствовать им в будущем.

4.2. Неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе (непринятие нормативного правового акта).

Замена общеобязательных правил поведения индивидуальными правоприменительными актами в силу отсутствия предусмотренного нормативного правового акта стимулирует произвольное административное усмотрение.

Данное проявление коррупциогенности обнаруживается в отсутствии сроков для издания нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте. Оно обнаруживается также в фактическом отсутствии (непринятии) нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте.

4.3. Нарушение баланса интересов.

Наличие данного проявления коррупциогенности обнаруживается в нормативном закреплении привилегий за одним из группы субъектов в ущерб другим, что может свидетельствовать о коррупционном интересе при подготовке и применении нормативного правового акта.

Еще раз подчеркнем, что вышеизложенная методика представлена в нашем пособии в сжатом, конспективном виде. Однако вполне доступен и ее более полный вариант, в котором подробно раскрыто содержание каждого фактора, даны рекомендации по их обнаружению, приведены конкретные примеры содержания коррупционных факторов в тех или иных нормах¹. Мы полагаем, что опыт использования данной методики вполне подтвердил ее высокую эффективность. Исходя из этого, мы настоятельно рекомендуем общественным экспертам ознакомиться и с расширенным вариантом методики, чтобы в последующем со всей возможной полнотой реализовать ее подходы в экспертной работе.

¹ Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Центр стратегических разработок, Центр антикоррупционной экспертизы Института модернизации государственного и муниципального управления; [Э.В. Талапина, В.Н. Южаков]. М., 2007.

Глава 3. Система общественной экспертной деятельности в городе Москве: современное состояние и перспективы развития

3.1. Разработка правовых основ общественной экспертизы

Задача разработки различных организационно-правовых аспектов проведения общественных экспертиз остается чрезвычайно актуальной и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации. Но для Москвы эта задача куда более актуальна, чем для какого-либо другого региона страны. Дело в том, что сегодня в России в соответствии с региональным законодательством возможность проведения общественных экспертиз закреплена, прежде всего, за общественными палатами. Но в Москве, как известно, такого органа пока нет.

По своему функционально-целевому назначению такому органу близок нынешний Общественный совет города Москвы, созданный Указом Мэра Москвы. Однако обращение к практике создания аналогичных формирований в других регионах страны показывает, что из 56 общественных палат, действующих в субъектах Российской Федерации, 54 были созданы региональными законами. Такой способ учреждения палат, безусловно, обеспечивает им довольно высокий общественный и правовой статус, расширяет их самостоятельность и способствует более эффективному выполнению ими важнейших функций – обеспечивать взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественным сектором.

Важно отметить, что и в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации», и в соответствующих законах субъектов Российской Федерации есть статьи, содержание которых связано с организацией и проведением общественных экспертиз. В этом случае статус правового акта большой юридической силы позволяет и на федеральном, и на региональном уровнях решить такие значимые вопросы, как условия и основания проведения экспертиз, порядок взаимодействия общественности и органов государственной власти при проведении экспертиз, обязательность рассмотрения органами власти заключений по итогам проведенных экспертиз и др.

На уровне многих субъектов Российской Федерации законодательно решен вопрос и о финансовом обеспечении целевой деятельности общественных палат. Эти расходы являются расходными полномочиями субъекта Российской Федерации, осуществляются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и предусматриваются отдельной строкой в бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год. Подобный подход к вопросу финансового обеспечения деятельности общественных палат является одним из необходимых условий развития в том числе и института общественной экспертизы.

Таким образом, необходимость разработки и принятия в кратчайшие сроки Закона города Москвы «Об Общественной палате города Москвы» вполне очевидна. В указанном законе должны быть четко определены правовые аспекты организации и проведения общественных экспертиз. При этом решение части вопросов может быть основано на уже имеющемся в стране законо-

дательном и практическом опыте, решение же других может потребовать ряда законодательных новаций.

В настоящее время разработка проекта указанного закона завершается. В этом процессе активно участвуют представители Общественного совета города Москвы, ряда общественных и иных некоммерческих организаций города. Можно с достаточной определенностью утверждать, что не позднее осени 2011 года в столице – после вступления в силу соответствующего закона – начнет свою деятельность Общественная палата города Москвы.

Разумеется, это придаст процессам развития общественной экспертизы серьезное ускорение. Впрочем, первые шаги для этого делаются уже и сейчас. Отметим, что сегодня разработаны и в самое ближайшее время будут внесены в Московскую городскую Думу дополнения в Закон города Москвы «О правовых актах города Москвы». В тексте этого Закона будет дано определение общественной экспертизы, что позволит этому институту более прочно утвердиться в правовом пространстве города.

И еще один важный нормативный документ готовится сегодня Правительством Москвы. Комитет общественных связей города Москвы в режиме активного взаимодействия с городским Общественным советом разрабатывает проект правительственного постановления «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями при проведении общественной экспертизы и общественных слушаний в городе Москве».

Это постановление может стать первым в российском региональном законодательстве правовым актом, достаточно подробно регулирующим вопросы взаимодействия структур гражданского общества и органов исполнительной власти города при проведении и рассмотрении итогов общественной экспертизы (о наиболее принципиальных положениях проекта указанного постановления мы расскажем в разделе 3 настоящей главы).

В перспективе же, учитывая потенциал и значимость этого социального института, вполне правомерна постановка задачи о разработке и принятии специального закона города Москвы об общественной экспертизе, который бы еще более расширил возможности гражданского участия как в законотворческой деятельности, так и в осуществлении контроля правоприменительной практики.

3.2. Организация и проведение общественных экспертиз Общественным советом города Москвы

Сегодня, выдвигая задачу внедрения общественной экспертизы в социальную практику, важно понимать, что процесс этот – долговременный, и эта задача объективно не может быть решена форсированно, в сжатые сроки. Как уже отмечалось, для этого пока не создана необходимая правовая база. Не менее серьезным препятствием является отсутствие системной методологии, технологических и методических наработок. Очевидно также, что далеко не все социальные группы в равной степени могут быть обеспечены сегодня экспертами высокой квалификации.

Исходя из репутационных интересов институтов гражданского общества, можно утверждать, что отказ от проведения общественной экспертизы в не-

которых случаях сегодня более приемлем, чем некачественное, неквалифицированное исследование. Для нас совершенно очевидно, что вектор развития общественной экспертизы в Москве должен иметь не столько экстенсивную, количественную, сколько интенсивную, т.е. качественную направленность.

Представляется вполне логичным, чтобы основным рабочим центром, средоточием деятельности по развитию общественной экспертизы в Москве стал городской Общественный совет, а в ближайшем будущем – Общественная палата города Москвы.

Уместно в этой связи обратиться и к мнению исследователя, который на основе анализа современной социально-правовой практики и тенденций ее развития в стране приходит к следующему выводу: «Есть существенные основания полагать, что эффективная и всеобъемлющая общественная экспертиза в законодательстве в Российской Федерации должна в основном опираться и будет в основном развиваться на базе общественных палат – Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ – и в условиях упрочения их взаимодействия и системности»¹.

В 2009 году в Общественном совете города Москвы была создана и продолжает действовать межкомиссионная рабочая группа по разработке предложений о порядке организации и проведения общественной экспертизы. Усилиями рабочей группы было разработано, а затем утверждено Президиумом Положение о порядке организации и проведения общественных экспертиз в Общественном совете.

Считаем возможным представить здесь содержание этого документа, поскольку, по нашему мнению, он может стать основой для разработки соответствующего Положения и в будущей Общественной палате Москвы, а также быть использован действующими в регионах страны общественными палатами.

Предлагаемый порядок организации и проведения экспертиз в Общественном совете города Москвы не только учитывает соответствующий опыт работы Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат, но и содержит некоторые довольно принципиальные новации.

Итак, в соответствии с разработанным Положением Общественный совет на основе Плана первоочередных законопроектных работ органов исполнительной власти города Москвы по предложениям профильных комиссий в начале года формирует план проведения общественных экспертиз законопроектов, проектов иных нормативных правовых актов. При этом план имеет рабочий характер: Президиум Общественного совета вправе вносить в него изменения, в том числе и по предложениям комиссий Совета.

Президиумом Общественного совета может быть принято решение о включении в план и проведении общественных экспертиз на основании обращений Мэра Москвы, Московской городской Думы, Правительства Москвы, органов местного самоуправления либо по ходатайству:

- территориальных, профильных общественных советов и иных общественных институтов, действующих на территории города Москвы;

¹ Скурко Е.В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законодательстве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 4.

- общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих организаций;

- жителей города Москвы, представляющих интересы различных общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих организаций.

При этом в соответствующем ходатайстве заявителя указываются основания назначения экспертизы и вопросы, которые необходимо поставить перед экспертами.

Решение о включении в план и проведении общественной экспертизы практики применения законодательства Российской Федерации и законодательства города Москвы принимается Президиумом Общественного совета с учетом представления инициаторами материалов по результатам научного исследования, специального изучения и/или обобщения общественного мнения по наиболее важным для москвичей вопросам законодательного регулирования и практики применения законодательства.

В соответствии с утвержденным планом Председателю Московской городской Думы, в Правительство Москвы, руководителям подразделений Правительства Москвы, органов местного самоуправления города Москвы направляется уведомление, содержащее перечень законов, иных нормативных правовых актов, законопроектов, проектов нормативных правовых актов, подлежащих экспертизе, с просьбой представить необходимые документы и материалы для проведения общественной экспертизы.

Для проведения общественной экспертизы комиссия Общественного совета, ответственная за подготовку проекта заключения, создает рабочую группу, состав которой формируется из числа членов Общественного совета, представителей общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих организаций, экспертов. Состав рабочей группы утверждается решением Президиума Общественного совета. Председатель комиссии либо по его поручению член комиссии возглавляет рабочую группу и руководит ее работой.

Эксперты могут быть привлечены к работе как на общественных началах, так и на платной основе – в соответствии с законодательством Российской Федерации. Рабочая группа вправе привлекать для проведения общественной экспертизы нескольких экспертов разных специальностей, а также экспертные коллективы и организации.

При проведении экспертизы эксперт вправе: знакомиться с материалами, относящимися к предмету экспертизы; запрашивать дополнительные материалы, необходимые для проведения экспертизы; пользоваться различной информацией, способствующей проведению качественного экспертного исследования.

По результатам экспертизы готовится проект заключения, который подписывается экспертом (экспертами), а если подготовка заключения поручалась организации – руководителем организации. Далее проект заключения рассматривается на заседании рабочей группы, при этом он может быть доработан с учетом замечаний и предложений всех членов рабочей группы.

Затем проект заключения направляется для рассмотрения в соответствующую комиссию Общественного совета. По результатам рассмотрения комиссия может поручить рабочей группе доработать проект заключения в установленные комиссией сроки. Разногласия по проекту заключения рассматриваются на заседании комиссии, ответственной за проведение экспертизы, с участием членов рабочей группы, имеющих разногласия.

В случае если после рассмотрения разногласий на заседании комиссии они остались неурегулированными, окончательное решение принимается Президиумом Общественного совета. При отсутствии замечаний проект заключения считается одобренным комиссией, если за него проголосовало более половины от общего числа членов комиссии.

Одобренный комиссией проект заключения направляется в Президиум Общественного совета на голосование для принятия соответствующего решения. Решение Президиума Общественного совета по утверждению экспертного заключения принимается большинством голосов от общего числа его членов. Решение об утверждении экспертного заключения оформляется протоколом, который подписывает председатель Совета или его заместитель, председательствовавший на заседании.

В случае отклонения Президиумом Общественного совета проекта заключения, Президиумом принимается решение либо о прекращении процедуры общественной экспертизы, либо о повторном проведении общественной экспертизы. В случае повторного отклонения проекта заключения общественной экспертизы, Президиум Общественного совета принимает решение о прекращении процедуры общественной экспертизы.

Продолжительность работ по проведению общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов определяется Президиумом Общественного совета по предложению комиссии, ответственной за подготовку проекта заключения, с учетом сроков подготовки документов, установленных планами законопроектных работ, программами деятельности и иными актами органов государственной власти и местного самоуправления.

Продолжительность работ по проведению общественной экспертизы практики применения законодательства определяется Президиумом Общественного совета по предложению комиссии, ответственной за подготовку проекта заключения, с учетом предмета и объема экспертного исследования.

3.3. Негосударственные некоммерческие организации в системе общественной экспертной деятельности

Подчеркивая особую роль Общественного совета в развитии в Москве общественного экспертирования, важно в то же время иметь в виду, что масштабы и тематическое разнообразие проблем, которые могут стать объектом общественной экспертизы, требуют формирования в городе обширной многозвенной инфраструктуры экспертной деятельности. Но уже и сегодня значительный объем экспертной работы может выполняться как профильными общественными советами (палатами), создаваемыми по различным отраслевым или тематическим направлениям (например, по вопросам, касающимся

сферы образования, – Общественной палатой по образованию в городе Москве), так и территориальными экспертными группами и подразделениями общественных советов административных округов (по спектру вопросов окружного масштаба).

Для полноценного развития в Москве общественной экспертизы как социального института также чрезвычайно важным является участие в ее организации и проведении различных общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих организаций, действующих на территории города. С соответствующими предложениями они могут обратиться в Президиум Общественного совета, который после рассмотрения представленных материалов вправе принять решение о проведении конкретной общественной экспертизы.

В Законе города Москвы «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» закреплена возможность экспертизы проектов социально значимых законов города негосударственными некоммерческими организациями. Однако механизмы такой экспертизы, порядок взаимодействия с органами государственной власти никак не конкретизированы. К тому же Закон не предусматривает возможности проведения некоммерческими организациями экспертиз применения законодательства.

Общественный совет города Москвы такими полномочиями обладает, поэтому и в этом случае некоммерческие организации, действующие на территории города, через предлагаемый механизм обращения в Совет могут инициировать проведение такого вида экспертиз. В последующем в законе об общественной экспертизе, если будет принято решение о его разработке, право некоммерческих организаций инициировать и проводить различные виды общественных экспертиз, безусловно, должно быть не только декларировано, но и обеспечено соответствующими механизмами реализации.

Мы уже упоминали о том, что в настоящее время Правительством Москвы разрабатывается проект постановления «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями при проведении общественной экспертизы и общественных слушаний в городе Москве». Принятие этого постановления позволит общественным и иным негосударственным некоммерческим организациям Москвы напрямую, без посредничества Общественного совета, инициировать и проводить общественные экспертизы.

Приведем некоторые проектные положения этого документа, готовящегося при участии представителей Общественного совета города Москвы (еще раз подчеркиваем, что речь идет лишь о рабочем его варианте).

Предполагается, что субъектами общественной экспертизы смогут выступать не только Общественный совет города Москвы, территориальные и профильные общественные советы, но также общественные и иные негосударственные некоммерческие организации, зарегистрированные в установленном законом порядке и действующие на территории города Москвы. Правда, для этого они предварительно должны быть аккредитованы Комитетом общественных связей города Москвы или уполномоченной им организацией.

На наш взгляд, необходимость такой аккредитации представляется вполне обоснованной. Никаких избыточных и трудновыполнимых условий процедура аккредитации не предполагает, но при этом дает возможность прояснить общественный и экспертный потенциал инициатора экспертизы. Для аккредитации организация представляет: заявление в свободной форме, копии учредительных документов, выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, копию свидетельства о постановке на налоговый учет, копии документов, подтверждающих профессиональные данные экспертов (документы об образовании, сертификаты повышения квалификации, дипломы и т.д.), если некоммерческая организация имеет экспертов в штате или при ней создана экспертная комиссия (группа). Аккредитация осуществляется сроком на три года.

Есть и еще одно ограничительное условие – общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации проводят экспертизу только в рамках своей деятельности, установленной уставом (даже в тех случаях, когда они привлекают профессиональных экспертов).

При проведении общественной экспертизы организации имеют право получать дополнительную информацию по проекту экспертируемого нормативного правового акта города Москвы по вопросам, входящим в компетенцию органа исполнительной власти, подготовившего данный проект.

Финансирование общественной экспертизы осуществляется за счет собственных средств субъектов общественной экспертизы, а также целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций.

Заключение общественной экспертизы подписывается уполномоченным лицом, в соответствии с уставом (положением), и направляется соответствующему органу исполнительной власти города Москвы. По результатам рассмотрения субъекту проведения общественной экспертизы направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных несоответствий проекта правового акта, а также при нарушении нормативно установленных сроков предоставления результатов общественной экспертизы.

Таковы наиболее принципиальные положения разрабатываемого Правительством Москвы нормативного правового документа, который существенно расширит возможности некоммерческого сектора в иницировании и проведении общественных экспертиз. Однако нужно заметить, что отдельные негосударственные некоммерческие организации Москвы – назовем здесь, прежде всего, Московскую ТПП – уже и сейчас, в условиях несовершенной правовой базы, активно участвуют в процессе общественного обсуждения и экспертизы многих проектов правовых актов органов исполнительной власти города.

3.4. Взаимодействие субъектов общественной экспертизы с органами государственной власти и местного самоуправления

Эффективность общественной экспертизы во многом определяется тем, как регулируются правовыми актами вопросы взаимодействия общественных структур, ее организующих, с органами государственной власти и местного

самоуправления (как в ходе подготовки и проведения экспертиз, так и при рассмотрении ее итогов и рекомендаций).

Большая часть этих вопросов должна быть урегулирована тем же самым постановлением Правительства Москвы, о котором шла речь в предыдущем разделе. Еще один блок вопросов найдет отражение в Законе города Москвы «Об Общественной палате города Москвы». С исчерпывающей полнотой все соответствующие аспекты могли бы быть отражены в специальном законе, посвященном общественной экспертизе (в перспективе, как мы уже указывали, вопрос разработки такого городского закона вполне может быть поставлен).

На наш взгляд, в этих правовых актах должны быть закреплены следующие нормы, регулирующие взаимоотношения общественности и органов государственной власти и местного самоуправления:

- Общественный совет (или другие субъекты общественной экспертизы) вправе направлять в Московскую городскую Думу, структурные подразделения Правительства Москвы, а также в органы местного самоуправления запросы о предоставлении проектов правовых актов (с приложением дополнительных документов, необходимых для проведения общественной экспертизы);

- Московская городская Дума, Правительство Москвы, органы местного самоуправления обязаны при поступлении соответствующего запроса передать организаторам общественной экспертизы проекты правовых актов, указанные в запросе (со всеми необходимыми документами и материалами), в срок, обеспечивающий достаточные временные ресурсы для проведения полноценной экспертной работы;

- должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления не имеют права участвовать в общественной экспертизе, давать ее организаторам какие-либо указания или иным образом вмешиваться в ее проведение;

- заключения по результатам общественной экспертизы имеют рекомендательный характер; они направляются в органы государственной власти и органы местного самоуправления и подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях этих органов;

- субъекты общественной экспертизы могут вносить предложения о направлении своих представителей для участия в работе комиссий Московской городской Думы либо на заседания Правительства Москвы, на которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов, являющиеся объектом общественной экспертизы;

- на заседания органов государственной власти и органов местного самоуправления при рассмотрении заключения по результатам общественной экспертизы приглашаются и имеют право выступить в ходе обсуждения представители субъектов общественной экспертизы;

- рассмотрению заключения общественной экспертизы на заседаниях органов исполнительной власти и органов местного самоуправления могут предшествовать публичные консультации, переговоры, иные согласительные

процедуры с участием руководителей этих органов и общественности для обсуждения замечаний или предложений, вызывающих у сторон разногласия;

- в том случае, когда замечания и предложения по итогам общественной экспертизы не учитываются органами государственной власти или местного самоуправления, эти органы должны направить субъектам общественной экспертизы письменное мотивированное обоснование своей позиции;

- информация о результатах рассмотрения заключений и рекомендаций по итогам проведения общественной экспертизы размещается в сети Интернет на сайтах органов исполнительной власти или местного самоуправления и сайтах организаций – субъектов общественной экспертизы;

- финансирование общественной экспертизы осуществляется за счет средств органов и организаций, инициировавших ее проведение.

Нам представляется также довольно важным определить в столичном законодательстве круг законопроектов, по которым проводится обязательная общественная экспертиза. В этом случае общественная экспертная деятельность получит необходимую процедурную соотнесенность с законотворческой деятельностью органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве.

Прежде всего, такая регламентация необходима для процедурного обеспечения проведения общественных слушаний по проекту бюджета на предстоящий финансовый год и по отчету о выполнении бюджета за истекший финансовый год, предусмотренных нормой ч. 6 ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Проведение общественных слушаний без соответствующей общественной экспертизы ощутимо принижает, а по сути – лишает смысла указанную норму Федерального закона.

Для развития в Москве института общественной экспертизы принципиально важно, чтобы взаимодействие общественного сектора и органов государственной власти в этих вопросах опиралось на сформированную систему целевого взаимодействия. Общественным советом города Москвы должно быть инициировано включение его представителей в экспертные советы и экспертные группы, созданные при комиссиях и рабочих группах Московской городской Думы. Вполне очевидно, что комиссии Общественного совета должны более активно выражать свою экспертную позицию в ходе публичных мероприятий, регулярно организуемых в Московской городской Думе (круглые столы, общественные слушания и др.).

Назрела необходимость общественного мониторинга эффективности деятельности многих экспертно-консультативных формирований, созданных отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти. Необходимо также обеспечить участие во всех наиболее значимых городских экспертно-консультативных структурах представителей Общественного совета (а затем и Общественной палаты).

Для повышения качества и правовой культуры общественных экспертиз особое значение будет иметь взаимодействие на постоянной основе Обще-

ственного совета (и Общественной палаты) с Государственно-правовым управлением Аппарата Московской городской Думы, Правовым управлением Правительства Москвы, Управлением по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы, Отделом законопроектных работ Правительства Москвы Центра законотворчества Москвы, Экспертным советом при Контрольно-счетной палате Москвы, Научно-экспертным советом по вопросам законотворческой деятельности и правового мониторинга Центра законотворчества Москвы.

3.5. Развитие экспертного потенциала общественного сектора Москвы

Важнейшими условиями развития общественной экспертизы в Москве являются создание реальных возможностей для совместной экспертной деятельности различных структур гражданского общества и формирование в общественном секторе города квалифицированного экспертного корпуса.

Деятельность Общественного совета города Москвы и его комиссий уже сегодня создает основу для формирования такого сообщества. Для его дальнейшего расширения и укрепления нам представляется необходимым в перспективе рассмотреть возможность создания (теперь уже при Общественной палате города Москвы) коллегиальной консультативной структуры – Экспертного совета. Целесообразность ее создания подтверждается уже имеющимся опытом деятельности многих региональных общественных палат.

Основными целями деятельности Экспертного совета могут стать: экспертно-консультационная поддержка деятельности Общественной палаты; расширение участия независимых экспертов при проведении общественных экспертиз и подготовке заключений; развитие методологической и методической базы проведения общественных экспертиз.

Необходимо, чтобы в состав Экспертного совета, помимо экспертов, представляющих разные сферы жизнедеятельности, вошли специалисты, профессионально занимающиеся проблемами методологии экспертной деятельности и разработкой различных экспертных технологий.

Экспертный совет в целях реализации поставленных перед ним задач может взаимодействовать с руководящими органами Общественной палаты, ее комиссиями и аппаратом, общественными организациями, научными учреждениями и вузами, независимыми учеными и экспертами, в том числе со специалистами из иностранных государств и международных организаций.

В числе конкретных направлений деятельности Экспертного совета могут быть следующие:

- выработка методических рекомендаций для использования в работе при проведении общественной экспертизы;
- участие в проведении экспертиз и подготовке проектов экспертных заключений Общественной палаты;
- участие в подготовке и проведении экспертиз, осуществляемых общественными и негосударственными некоммерческими организациями;
- проведение независимой экспертной оценки нормативных правовых ак-

тов (или их проектов) по проблемам законодательства, правоприменительной и судебной деятельности в целях определения влияния уровня законности на состояние хозяйственной, социальной, управленческой деятельности и гражданского общества;

- подготовка предложений по вопросам развития законодательства, его систематизации, кодификации, разработке, изменению или отмене конкретных нормативных правовых актов с учетом текущих и перспективных потребностей общества и разработка концепций;

- оценка эффективности реализации действующих нормативных правовых актов, их влияния на состояние хозяйственной, социальной, управленческой деятельности, формирование гражданского общества;

- проведение научных исследований и подготовка предложений по вопросам, касающимся согласования общественно значимых интересов жителей города Москвы, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Конкретные критерии, определяющие условия вхождения специалиста в Экспертный совет, можно будет определить Положением об этом органе. Однако представляется очевидным, что в формировании его состава определяющую роль должны играть профильные комиссии Общественной палаты.

На начальном этапе формирования Экспертного совета целесообразно именно по рекомендациям профильных комиссий включить в его состав экспертов, представляющих все направления деятельности Общественной палаты. В последующем возможно и инициативное вхождение в Экспертный совет новых его членов – как по инициативе общественных объединений, некоммерческих организаций, так и по личной инициативе граждан (разумеется, при условии подтверждения кандидатом высокой профессиональной квалификации в той или иной сфере деятельности).

На определенном этапе деятельности Экспертного совета – по мере формирования и структурирования направлений его работы – необходимо будет ставить вопрос о стандартизации экспертной деятельности: нормативно-правовом регулировании экспертных процедур, разработке системы общественной аккредитации экспертов и организаций, участвующих в проведении общественных экспертиз в городе Москве. Решение этих вопросов тоже потребует активного участия Общественной палаты города Москвы.

Анализируя перспективы развития в Москве общественной экспертизы, нельзя не сказать о таком важном условии этого процесса, как расширение экспертного потенциала общественного сектора. Достижение этой цели предполагает в том числе системную научно- и учебно-методическую работу. Необходимо уже в самой ближайшей перспективе подготовить учебные программы углубленной подготовки общественных экспертов, а также информационно-ознакомительные программы для сотрудников органов государственной и муниципальной власти. Для разработки и реализации этих программ можно использовать ресурсы Общественного совета города Москвы.

В ряду важных задач – подготовка и выпуск необходимой тематической справочно-информационной и методической литературы¹, информационные и экспертно-методические семинары и круглые столы по проблемам организации и проведения общественных экспертиз.

Стратегически важной является информационно-разъяснительная работа среди некоммерческих организаций различного профиля. Особо следует выделить необходимость целевой работы с молодежным активом города: такая работа вполне может сочетаться с привлечением молодежных активистов к реальным общественным экспертизам.

Для популяризации новой социальной технологии в Москве можно организовать конкурс общественных экспертиз, предложив участникам несколько законопроектов или уже действующих, но нуждающихся в совершенствовании нормативно-правовых актов. После того как в городе будет накоплен соответствующий организационный и практический опыт, возможным будет проведение городской или межрегиональной конференции с целью обобщения и распространения лучшего опыта (в том числе регионального и зарубежного).

Отдельным направлением работы должно стать развитие партнерских отношений с Экспертным советом и Межкомиссионной рабочей группой по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Необходимо использовать возможности стажировок или других информационно-обучающих форм взаимодействия с этими формированиями. Перспективной представляется организация и проведение совместных общественных экспертиз, общественных слушаний, круглых столов и других публичных мероприятий.

Принимая во внимание потенциал общественного сектора столицы, можно в перспективе реально рассчитывать на расширение его взаимодействия (прежде всего будущей Общественной палаты города Москвы) с Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности, Комиссией Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества и ее Экспертным советом, а также профильными экспертными советами различных комитетов Государственной Думы РФ.

Исключительно важным является расширение поля взаимодействия с различными экспертными центрами (научными и исследовательскими учреждениями, вузами, консалтинговыми структурами и др.). Это позволит укрепить информационно-методические возможности Общественного совета города Москвы, а также активнее привлекать к участию в экспертизах самых авторитетных и квалифицированных представителей экспертного сообщества.

Исходя из содержания целей и задач общественной экспертной деятельности, представляется приоритетным налаживание долгосрочных партнерских отношений с Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты РФ (НИИ СП), успешно разрабатывающим новые методы и технологии исследования эффективности экономи-

¹ Примером такой учебно-методической литературы может служить пособие: Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании. М., 2010.

ческой и финансовой политики; с Международной сетью «Оценка программ» (IPEN), участниками которой активно внедряются в общественную практику многих стран (в том числе России и стран СНГ) перспективные методики оценки и аудита эффективности программ – как в государственных структурах, так и в некоммерческом секторе; а также с Институтом оценки программ и политик (ИОПП), продвигающим в России передовые подходы в оценке регулирующего воздействия, эффективности и результативности реализации государственных программ и политик в различных отраслях и секторах, а также корпоративных программ и программ некоммерческого сектора.

Концептуально значимым является расширение прикладного назначения общественной экспертизы. Ее возможности и ресурсы должны быть направлены в том числе и на обслуживание собственных потребностей общественного сектора города. Общественная экспертиза должна стать инструментом саморазвития неправительственных некоммерческих организаций.

Как известно, в Москве уже около пятнадцати лет действует система поддержки на конкурсной основе общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций, участвующих в реализации социально и общественно значимых проектов. Конкурсный отбор этих проектов, безусловно, должен опираться преимущественно на механизмы общественной экспертизы.

Вопрос о необходимости объективной экспертизы проектов и программ некоммерческого сектора (особенно на стадии разработки) связан не только с конкурсными процедурами и имеет общезначимую актуальность. Помочь активу некоммерческих организаций овладеть техникой такой экспертизы, способствовать общему росту проектной культуры в общественном секторе – задачи, которые также необходимо решать уже сейчас¹.

В решении их весьма существенна и роль экспертного сообщества Москвы. В разнообразной образовательно-методической работе, которую оно может осуществлять, должны найти место и такие формы, как проектный семинар (коллективный анализ ситуации и экспертиза основных проектных идей), экспертно-аналитические сессии (лекции, семинары, дискуссии, тренинги, объединенные рамками одного мероприятия, обращенные к какой-либо конкретной проблеме и обеспечивающие ее широкую экспертную проработку), организационно-деятельностные игры (коллективное взаимодействие, направленное на получение инновационных идей для решения конкретных задач).

Опыт деятельности в прошлом широко известного научно-общественного движения по созданию теории решения изобретательских задач (ТРИЗ) показывает, что развитие общественной экспертизы сегодня может быть серьезно стимулировано принципами социальной эвристики. Можно предположить – и эту задачу необходимо ставить, – что в отдельных случаях общественная экспертиза будет иметь результатом не только экспертное заключение, но и инициативную проектную разработку, направленную на решение конкретных социальных проблем и задач.

¹ Более подробно о спектре социальных технологий, в том числе социально-проектной деятельности см.: Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. М., 2003.

Понимая, сколь значительным может быть экспертный потенциал общественного сектора Москвы, правомерно ставить целью изменение публичного отношения к экспертам только лишь как к консультантам, к носителям узко специальных знаний. Экспертное сообщество Москвы должно активнее выступать субъектом реальной созидательной деятельности, способным предложить обществу значимые социальные идеи и проекты.

Особо следует сказать о важности полноценного информационного обеспечения процессов развития общественной экспертизы. Вообще, информационная открытость, широкая публичность – важнейшие условия, являющиеся обязательными на всех этапах организации и проведения общественных экспертиз. Этим обусловлена особая значимость создания информационных механизмов, необходимых как для проведения конкретных экспертиз, так и для развития этой социальной технологии в целом.

Открытость процессов, связанных с общественным экспертированием, может быть обеспечена созданием на будущем сайте Общественной палаты города Москвы или городском портале общественного развития специально-интерактивного раздела. В нем должна размещаться вся значимая информация, связанная с общественными экспертизами: сведения об инициаторах экспертиз, составы экспертных комиссий, экспертные задания, выводы экспертов, материалы обсуждений по результатам работы экспертных комиссий, итоговые экспертные заключения, информация о передаче материалов в органы государственной власти и официальные ответы этих органов.

Помимо информационных функций, соответствующий раздел сайта призван обеспечить возможность проведения интерактивных опросов, тематических форумов, а также непосредственного участия всех заинтересованных граждан в обсуждении различных вопросов, связанных с объектом экспертизы.

Очевидно, что с развитием в городе процессов общественного экспертирования целесообразно будет разработать специализированный сайт, в контенте которого дополнительно можно будет в большом объеме представить необходимые нормативно-правовые и методические материалы, осветить имеющийся передовой опыт, организовать интерактивные консультации общественного актива и др.

Возможно, следует внедрить в практику и такую форму, как общественная презентация проекта экспертного заключения (с его обсуждением) с целью вовлечения гражданского актива в процесс дополнительного анализа, разработки новых предложений и формирования результирующей коллективной позиции.

Различные информационные инструменты могут сыграть существенную роль в повышении общественного доверия к институту общественных экспертиз, одновременно способствуя росту авторитета организаций – инициаторов и субъектов проведения экспертиз. Необходимо на постоянной основе размещать в городских СМИ (пресса, телевидение, радио, Интернет) материалы о целях и проблемах организации и проведения общественных экспертиз (важно заявлять и о готовящихся, и об уже проведенных экспер-

тизах). При этом должны широко использоваться формы, предоставляющие общественности возможность прямых, непосредственных оценок и комментариев: пресс-конференции, брифинги, Интернет-конференции, телефонные «прямые линии» и др.

Результаты общественных экспертиз должны направляться не только органам государственной власти, но и заинтересованным общественным структурам, средствам массовой информации. Целесообразно наладить периодический выпуск информационного бюллетеня, отражающего как ход, так и итоги общественных экспертиз.

Для информирования населения города о ходе и итогах экспертиз, формирования общественного мнения в поддержку развития общественной экспертизы необходимо использовать также возможности окружных и районных печатных изданий, студий кабельного телевидения.

Информационная поддержка процессам развития в городе общественной экспертизы может быть оказана общественными консультативными и экспертными структурами (территориальными и отраслевыми), Московским домом общественных организаций и его филиалами, крупными общественными объединениями и некоммерческими организациями (в особенности, имеющими свои сайты и печатные издания).

В свете вышеизложенных задач и планируемых действий актуальным представляется также привлечение социально ориентированного бизнеса для разработки и внедрения современной информационно-технологической системы поддержки и развития в Москве общественной экспертизы.

Весьма существенное значение для информационного обеспечения общественно-экспертной деятельности может иметь создание Социальной карты города Москвы. Реализация этого проекта позволит обеспечить и институты гражданского общества, и органы власти инструментом получения высокоточной и оперативной информации о городе Москве, в том числе о состоянии той или иной социальной проблемы и имеющихся для ее решения городских или внешних государственных, муниципальных, частных или общественных ресурсов, о формирующихся и насущных потребностях различных групп горожан в социальной сфере. Информационно-аналитический потенциал Социальной карты может быть в полной мере востребован как при инициировании, так и в ходе проведения различных общественных экспертиз. Будет обеспечен не только доступ к большим объемам актуальной информации, но и возможность комплексного учета многих важных показателей и факторов, что, безусловно, повысит надежность и обоснованность экспертных заключений и рекомендаций по ключевым социальным проблемам города, но прежде всего – качество управления городом.

Наконец, скажем и о том, что расширение общественного экспертного потенциала, разумеется, требует и определенных материальных ресурсов. Для обеспечения финансирования экспертно-аналитической деятельности, прежде всего Общественного совета (а вскоре и Общественной палаты) Москвы, в бюджете города следует ежегодно предусматривать определенные финансовые ресурсы. Такие ресурсы могут быть частью бюджета Общественного сове-

та (Общественной палаты) города Москвы, финансовое обеспечение которого должно быть предусмотрено в виде отдельной статьи городского бюджета.

Более того, в соответствии с основными принципами оценочной деятельности в социальной сфере, доля средств, расходуемых на реализацию той или иной социальной программы, должна направляться на осуществление экспертно-аналитической (оценочной) деятельности (как правило, речь идёт о суммах в пределах трех-пяти процентов от общей суммы средств, направляемых на выполнение программы). Выделение указанных средств способствует обеспечению контроля эффективности расходуемых на выполнение программы бюджетных средств.

Основными направлениями финансирования деятельности по развитию общественной экспертной деятельности могут быть:

- оплата труда специализированных экспертных коллективов и/или специалистов, привлекаемых для проведения обязательных общественных экспертиз Общественного совета (Общественной палаты);

- оплата труда специализированных экспертных коллективов и/или специалистов, привлекаемых для проведения общественных экспертиз, инициированных Общественным советом (Общественной палатой);

- осуществление расходов на организационно-методическое и методико-образовательное обеспечение деятельности Экспертного совета и содействие стандартизации и координации деятельности специалистов, привлекаемых в качестве экспертов, повышение качества их работы;

- осуществление расходов на развитие общественной экспертизы в городе Москве и расширение круга специалистов в различных отраслях городской политики, привлекаемых в качестве экспертов.

Таким образом, последовательное и комплексное решение проблем, о которых шла речь в этом разделе, уже в ближайшие годы вполне может сделать общественную экспертную деятельность в Москве по-настоящему ресурсообеспеченной и эффективной.

Заключение

Деятельность Общественного совета города Москвы, его взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти убеждает в том, что сегодняшний период предоставляет реальные возможности для разработки и внедрения в социальную практику механизмов общественной экспертизы. Многие общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации Москвы, являясь выразителями интересов и коллективного мнения различных групп общества, обладают значительным экспертным потенциалом и способны организованно участвовать в решении вопросов общегородского или местного значения.

Конечно, сегодня не только в столице, но и в целом в стране интерес к общественной экспертизе как к новой социальной технологии заметно возрос. Нельзя не отметить ту активную и последовательную работу по развитию и популяризации института общественной экспертизы, которую проводит Общественная палата Российской Федерации и в особенности – Межкомиссионная рабочая группа по организации экспертной деятельности Общественной палаты РФ.

Важную роль в усилении и совершенствовании этой работы сыграло пленарное заседание Общественной палаты Российской Федерации в марте 2009 года, на котором были всесторонне обсуждены актуальные проблемы экспертной деятельности Палаты, а также прошедшие в июне того же года общественные слушания «Общественная экспертиза: опыт региональных общественных палат» и состоявшаяся в декабре 2009 года научно-практическая конференция «Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества». В работе всех этих форумов принимали участие представители Общественного совета города Москвы.

Тенденция расширения общественной экспертной деятельности получает в стране все более устойчивый характер. Эта тенденция имеет вполне объективный характер, согласуясь как с процессами демократизации, так и с общим стремлением государства и общества к минимизации социальных рисков при принятии решений на самых различных уровнях государственного управления.

Есть все основания полагать, что создание в столице Общественной палаты позволит значительно более активно использовать возможности общественной экспертизы. Именно Общественная палата, представляя широкий спектр социальных групп и сообществ, обладает возможностью согласования, консолидации и защиты общественных интересов, в том числе и с помощью механизмов общественной экспертизы.

Еще раз напомним о том, что в Москве сегодня есть программный документ, определяющий стратегию действий по развитию в городе общественной экспертизы. Мы имеем в виду разработанную и принятую Общественным советом Концепцию организации и развития общественной экспертизы в городе Москве на 2010–2012 годы.

Реализация Концепции позволит внедрить и создать условия для последующего развития в Москве этой эффективной социальной технологии, обеспе-

чивающей защиту прав, свобод, интересов граждан и различных социальных групп при формировании и реализации государственной политики; будет способствовать снижению социальных рисков при принятии и реализации управленческих решений различного уровня; и, следовательно, повышению качества принимаемых решений и осуществления городской политики в целом, повысит эффективность взаимодействия городских властей и различных общественных структур.

Важным результатом станет также развитие экспертного потенциала общественного сектора Москвы, расширение участия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в формировании и реализации социально-экономической политики Москвы; рост числа реализованных гражданских инициатив, связанных с решением социально значимых проблем.

Итогом работы по обеспечению эффективного участия институтов гражданского общества в формировании и реализации социально-экономической политики Москвы должно стать построение системы взаимоотношений государственного и общественного секторов как равноправных субъектов взаимодействия при решении самых различных городских проблем.

Во многом именно развитие института общественной экспертизы может рассматриваться как показатель качественно нового уровня взаимодействия власти и структур гражданского общества: с одной стороны, он подтверждает действительную зрелость и большой потенциал общественного сектора, с другой – демонстрирует конструктивные подходы власти к реализации принципов демократического управления, социального диалога и сотрудничества.

Литература

Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. М., 2003.

Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании. М., 2010.

Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2004.

Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М., 2001.

Бестужев-Лада И.В., Наместникова Г.А. Социальное прогнозирование: Курс лекций. М., 2001.

Василенко Л.А., Макагонов П.П., Тадорашко П.П. Взаимодействие муниципальных и государственных структур управления с некоммерческими общественными организациями. Самара, 2002.

Василенко Л.А., Захарова В.И. Социальная и общественная экспертиза как компонент социального управления в гражданском демократическом обществе // Диагностика социальных процессов. Белгород, 2004.

Гриб В.В. Общественная экспертиза – ведущее направление деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 5.

Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Автореф. дис. ... докт. юр. наук. М., 2010.

Гуринович А.Г., Комаров С.А. Общественная палата Российской Федерации и экспертиза законопроектов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 3.

Евсеева М.В. Экспертная законопроектная деятельность и ее системообразующие элементы // История государства и права. 2008. № 23.

Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.

Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.

Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2005.

Исаков В.Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса // Юридическая техника. 2007. № 1.

Калинина Н.А. Лингвистическая экспертиза законопроектов: опыт, проблемы и перспективы. М., 1997.

Комментарии к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов / Под ред. Г.П. Ивлиева. М., 2005.

Короткова О.А. Общественная экспертиза как средство повышения качества правотворческой деятельности // Политика и общество. 2008. № 3.

Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3-4.

Луков В.А. Социальная экспертиза. М., 1996.

Материалы пленарного заседания «Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации», 26 марта 2009 года / Общественная палата Российской Федерации. М., 2009.

Материалы выступлений на конференции «Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества», 9 декабря 2009 года / Общественная палата Российской Федерации. М., 2009.

Новоселецкая Ю.В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой РФ // Российская юстиция. 2008. № 1.

Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб., 2002.

Общественные слушания «Общественная экспертиза: опыт региональных общественных палат», 25 июня 2009 года / Общественная палата Российской Федерации. М., 2009.

Оценка законов и эффективности их принятия: Материалы Международного семинара, 16-17 декабря 2002 года. М., 2003.

- Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко. М., 2010.
- Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах» / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009.
- Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Сост. Э.В. Талапина, В.Н. Южаков. М., 2008.
- Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы / Отв. ред. Т.М. Дридзе. М., 1994.
- Ралдугин Н.В.* Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М, 2001.
- Римский В.Л.* Почему нам необходима общественная экспертиза? // Пчела. 2004. № 1 (45).
- Сидельников Ю.С.* Экспертиза: состояние и тенденции развития // Полис. 1996. № 5
- Скурко Е.В.* К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 2.
- Справочник по нормотворческой технике: Пер. с нем. М., 2002.
- Сунгуров А.Ю.* Публичная политика и экспертиза // Пчела. 2004. № 1 (45).
- Тихомиров Ю.А.* Как готовить законы: Научно-практическое пособие. М., 1993.
- Троицкая Т.В.* Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2009.
- Турапин В.Ю.* Экспертиза законопроекта: новые возможности // Российская юстиция. 2007. № 1.

**О ВОЗМОЖНОЙ ЛИКВИДАЦИИ ДОЛЖНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ГОРОДЕ МОСКВЕ
В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ЗАКОНА ГОРОДА МОСКВЫ
«ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ГОРОДЕ МОСКВЕ»**

Заключение по результатам общественной экспертизы*

15 апреля 2009 г. Московская городская Дума приняла в третьем чтении Закон города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве», причем в самый последний момент в него была внесена поправка, предложенная на заседании Московской городской Думы устно, согласно которой со дня вступления в силу указанного московского Закона утрачивает силу Закон города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Данная поправка общественностью широко не обсуждалась, а последствия фактического упразднения института Уполномоченного по правам ребенка, пусть и при учреждении должности Уполномоченного по правам человека, не проходили общественной экспертизы.

Существенными чертами института омбудсмена, в том числе и специализированного (самостоятельными омбудсменами в нашей стране выступают и уполномоченные по правам человека, и уполномоченные по правам ребенка), являются его персонифицированность (деятельность в личном качестве); независимость (административная, финансовая, организационная); самостоятельность в принятии решений; назначаемость на должность представительным (законодательным) органом власти; наличие права на проведение независимых проверок соблюдения прав детей государственными и негосударственными органами, учреждениями, организациями. При этом создание института Уполномоченного по правам человека в городе Москве (важность этого всегда отстаивал Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве) не может и не должно привести к уменьшению компетенции и статуса института Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве.

Условия, которым должны соответствовать государственные правозащитные структуры независимого контроля на национальном и региональном уровнях, закреплены в Принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижских принципах), которые утверждены Комиссией ООН по правам человека (Резолюция № 1992/54 от 10 марта 1992 г.) и одобрены Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г.

Институт детского омбудсмена впервые был учрежден в Норвегии в 1981 г., т.е. еще до принятия Конвенции ООН о правах ребенка в 1989 г. В настоящее

* Заключение подготовлено А.С. Автономовым, И.Н. Гавриловой, В.М. Гефтером.

время в большинстве европейских государств на национальном и региональном уровнях учреждены уполномоченные по правам ребенка, которые объединены в Европейскую сеть детских омбудсменов (ЕНОС), имеющую штаб-квартиру в здании Совета Европы в Страсбурге. Существуют еще две сети, объединяющие детских омбудсменов, – стран Южной Америки и государств Юго-Восточной Азии.

К 1 января 2009 г. в Российской Федерации уполномоченные по правам ребенка учреждены в 23 регионах. В марте 2005 г. была создана Ассоциация уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, председателем которой с момента создания до настоящего времени является Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве.

В ряде регионов институты уполномоченного по правам ребенка и по правам человека существуют одновременно в качестве самостоятельных государственных органов (Республика Якутия (Саха), Волгоградская, Самарская области, Краснодарский край). Опыт таких субъектов Российской Федерации свидетельствует, что уполномоченные по правам ребенка и уполномоченные по правам человека отнюдь не мешают работе друг друга, наоборот, координация их усилий, конструктивное взаимодействие повышает эффективность их деятельности.

В тех же регионах, в которых уполномоченный по правам ребенка функционирует в составе аппарата уполномоченного по правам человека (например, в Красноярском и Алтайском краях), уполномоченному по правам ребенка не хватает реальных механизмов самостоятельного воздействия на ситуацию для своевременного решения проблем конкретных детей, поскольку уполномоченный по правам ребенка вынужден действовать во многих случаях через уполномоченного по правам человека, который загружен проблемами различных категорий населения*.

Нахождение детского омбудсмена в структуре омбудсмена общей компетенции рассматривается многими специалистами, а также международными организациями как временный, переходный период в создании специализированного детского омбудсмена на национальном или региональном уровне и, как правило, связано с ограниченными финансовыми, организационными и человеческими ресурсами. В связи с этим неудивительно, что и уполномоченные по правам ребенка существуют в аппарате уполномоченных по правам человека прежде всего в субъектах Российской Федерации, в которых первоначально и, как правило, достаточно давно созданы институты уполномоченного по правам человека (Свердловская, Ростовская, Московская области, Алтайский, Красноярский и Пермский края), а впоследствии в их структуре и появились уполномоченные по правам ребенка.

Мировой опыт свидетельствует о том, что в последние 27 лет идет процесс создания детских омбудсменов как самостоятельных государственных правозащитных институтов на национальном и региональном уровнях. Кроме того,

* См. подробнее: Автономов А.С. Мониторинг соответствия законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных актов стандартам Европейской сети детских омбудсменов (ЕНОС). М., 2008.

происходит процесс выделения институтов детских омбудсменов из институтов омбудсменов общей компетенции. Детские омбудсмены учреждены и действуют в более чем 60 государствах мира, причем в большинстве из них они действуют одновременно с омбудсменами, занимающимися общими проблемами защиты прав человека.

Как показывает международный и российский опыт, в случае если уполномоченный по правам ребенка встроен в структуру аппарата уполномоченного по правам человека, то вопросы защиты прав и законных интересов детей не являются приоритетными в работе такого учреждения, что прямо противоречит ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка. Проблемы защиты прав и интересов детей «растворяются» в многочисленных проблемах нарушения прав взрослых граждан, которые обладают большими возможностями защиты своих прав и интересов. Все это позволяет предвидеть, что как только будет назначен Уполномоченный по правам человека в городе Москве, к нему тут же начнут поступать обращения граждан, пострадавших от решений и действий правоохранительных органов, подвергшихся уголовному преследованию, находящихся под стражей, по другим многочисленным вопросам.

Совершенно очевидно, что в такой конструкции не будет хватать ни времени, ни усилий на вопросы защиты прав и интересов детей, на проведение независимых проверок детских учреждений, разработку и сопровождение законодательных предложений, правовое просвещение законных представителей детей, а также специалистов, работающих с детьми или в их интересах, инициирование новых программ в интересах детей и совершенствование действующих правообеспечительных механизмов в отношении детей. В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка ребенок является особым самостоятельным субъектом права, имеющим особые, отличные от взрослых, права и интересы. Это обуславливает необходимость и в особых механизмах защиты этих прав. Уполномоченный по правам ребенка как раз и является таким особым механизмом защиты прав детей.

К тому же не менее года уйдет на подготовительный этап работы Уполномоченного по правам человека в городе Москве (регистрация юридического лица, открытие финансирования, набор сотрудников и т.д.), а также на поиск своего места в системе московских и федеральных государственных органов и учреждений, в силу своих полномочий призванных защищать или оказывать содействие в защите тех или иных прав граждан. В этой связи будет упущена возможность помощи по конкретным делам московских детей.

Важно отметить принципиальную разницу в деятельности уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка. Задача уполномоченного по правам ребенка – напрямую защищать права и интересы детей, а уполномоченный по правам человека оказывает содействие в защите прав и интересов граждан. Основанием для начала деятельности уполномоченного по правам человека по индивидуальному случаю является заявление на его имя от конкретного человека или группы граждан. В то же время уполномоченный по правам ребенка довольно часто принимает дело к свое-

му производству и без официального обращения, понимая, что дети зависят от взрослых, не могут самостоятельно защищать свои права. Дети часто и не осознают того, что их права нарушаются, могут не знать, как написать заявление, куда обратиться. Институт уполномоченного по правам ребенка, являясь открытым для детей, направлен на создание условий, при которых мнение детей, особенно из особо уязвимых категорий, будет учитываться всеми должностными лицами при принятии решений, напрямую затрагивающих права и интересы детей.

В Москве Уполномоченный по правам ребенка был назначен на должность 6 февраля 2002 г. Московской городской Думой по представлению Мэра Москвы на основании Закона города Москвы от 3 октября 2001 г. № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Переназначение на второй срок состоялось 7 февраля 2007 г. За это время Уполномоченным по правам ребенка проведена большая работа, информация о которой содержится в его ежегодных докладах.

В статье 1 Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» установлено, что «должность Уполномоченного по правам ребенка учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в городе Москве, признания и соблюдения этих прав, свобод и законных интересов органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, организациями города Москвы».

С принятием указанного Закона города Москвы учреждением и назначением на должность Уполномоченного по правам ребенка, обладающего установленными в законе статусом, компетенцией и полномочиями, в городе Москве был создан новый, более высокий уровень государственных гарантий правовой защищенности в отношении детей. У детей, их законных представителей, родственников, иных граждан возникло право на обращение к Уполномоченному по правам ребенка по вопросам, отнесенным к его компетенции. Прекращение деятельности института Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, а равно изменение (снижение) его статуса, сокращение его компетенции или полномочий неизбежно приведет к уменьшению уровня государственных гарантий правовой защищенности несовершеннолетних в городе Москве, а также к сокращению объема прав детей и иных граждан, которые в интересах детей могли бы обращаться к Уполномоченному.

В Законе города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» установлено, что Уполномоченный назначается на должность сроком на 5 лет (статья 6). Полномочия Уполномоченного прекращаются с момента вступления в должность нового Уполномоченного (статья 8). Досрочное прекращение полномочий Уполномоченного возможно исключительно в случаях, указанных в части 2 статьи 8 Закона. Перечень этих случаев является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Изложенное свидетельствует о том, что существуют все основания для закрепления в городе Москве модели, при которой одновременно функционируют институты уполномоченного по правам ребенка и уполномоченного

по правам человека в качестве независимых самостоятельных правозащитных государственных органов.

Вопросы возможного пересечения в работе уполномоченных должны решаться в рамках координации их деятельности, которая может быть достигнута путем принятия соответствующего соглашения уполномоченных, создания совместной рабочей группы и т.д. На этот счет имеется солидный международный опыт, а также опыт взаимодействия уполномоченных по правам человека и правам ребенка в тех субъектах, где они действуют одновременно. Кроме того, имеется опыт взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с региональными уполномоченными по правам человека.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве признана одной из наиболее эффективных среди региональных детских омбудсменов. С Москвы берут пример при создании аналогичных структур в регионах. Одним из последних на основании регионального закона был учрежден институт Уполномоченного по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе. Соответствующий Закон ЯНАО подготовлен на основе Закона города Москвы и полностью его повторяет. В Вологодской области институт Уполномоченного по правам ребенка более четырех лет действует в качестве самостоятельного отдела областной Администрации, подчиняясь заместителю губернатора области. В октябре 2008 г. руководством области поручено подготовить проект Областного закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Вологодской области» и взять за основу аналогичный Закон города Москвы.

К деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве большой интерес проявляют представители органов власти и общественных объединений государств, входивших в состав Советского Союза: Азербайджана, Беларуси, Украины, Узбекистана. Так, осенью 2008 г. подготовлен и находится на согласовании проект Закона Республики Узбекистан «Об Уполномоченном по правам ребенка», который полностью основан на аналогичном Законе города Москвы. Быстрому продвижению института детского омбудсмена в Республике Узбекистан способствовали в том числе рабочая поездка Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве в Ташкент в августе 2008 г. по приглашению Аппарата Правительства Республики Узбекистан и представительства ЮНИСЕФ в Узбекистане, а также дальнейшие консультации и контакты по телефону и электронной почте. В настоящее время заинтересованность в создании специализированного детского омбудсмена как самостоятельного государственного органа обозначена в политических кругах Азербайджана. Предполагается, что за основу также будет взят опыт и нормативная база Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве. Уполномоченным (омбудсменом) по правам человека Республики Азербайджан уже запрошены и получены все нормативные документы, регулирующие создание и деятельность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве.

Известно, что ребенок отличается от взрослого по биологическим параметрам и социальному статусу, именно в детстве человек проходит стадию ак-

тивной социализации, чем и объясняется специфика правового статуса ребенка. С этим-то и связаны особенности защиты прав ребенка. Поэтому, как уже говорилось, во многих странах на общенациональном и/или региональном уровнях вводятся институты детских омбудсменов, которые сосуществуют с омбудсменами, занимающимися общими вопросами защиты прав человека. В свое время Москва была первым субъектом Российской Федерации, принявшим хорошо проработанный Закон, учредивший институт Уполномоченного по правам ребенка. Ситуация с правами детей, несомненно, ухудшится, если Москва откажется от института Уполномоченного по правам ребенка и при этом утратит свои лидирующие позиции в данном деле.

Ввиду вышесказанного упразднение должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве либо снижение его статуса в связи с принятием Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» представляется недопустимым и стало бы существенным шагом назад в деле обеспечения прав ребенка в городе Москве.

О ПРОЕКТЕ БЮДЖЕТА ГОРОДА МОСКВЫ НА 2011 ГОД Заключение по результатам общественной экспертизы*

I. Замечания и предложения, связанные с социальными параметрами бюджетной политики города

Оценивая в целом социальные параметры представленного проекта, необходимо подчеркнуть отчетливо выраженную в нем тенденцию – темпы роста социальных расходов в целом соотносятся с динамикой общих расходов, а по ряду важных социальных позиций (образование, здравоохранение, физическая культура) растут даже более ощутимо, чем многие другие затраты, и доля их в общей структуре расходов, соответственно, становится еще более весомой. Так, удельный вес социальных расходов (без учета расходов на ЖКХ и без учета инвестиций) в нынешнем проекте бюджета составляет почти 46% (т.е. отмечается увеличение к текущему году примерно в 1,2 раза). Это говорит о серьезной мобилизации ресурсов города для обеспечения социальной стабильности и повышения качества жизни горожан.

Одной из наиболее позитивных тенденций считаем устойчивую поддержку заработной платы работников бюджетной сферы (учителей, медиков, библиотекарей и пр.), размерам которой уже и сейчас нет аналогов в Российской Федерации. Номинально она составит 44,39 тыс. руб. в месяц, и будет выше прошлого года на 10,2 %, и с учетом роста цен (на 7,5 %) предполагается не только ее сохранение, но даже реальное повышение на 2,5%. Общественный совет рассматривает это намерение Правительства как положительный ответ на запросы общества, реально заинтересованного в продолжении (несмотря на кризисные трудности в экономике) политики повышения оплаты труда в бюджетной сфере.

Среди несомненно положительных сторон проекта бюджета – увеличение ввода детских дошкольных учреждений; рост ежемесячного пособия на детей, которого не было в 2010 г.; увеличение доплаты к пенсиям (меры, требующей значительных средств бюджета); увеличение объемов средств на трудоустройство инвалидов; значительное расширение числа конкретных поручений органам управления в части обоснования путей и способов реализации социальных мероприятий предстоящего года и др.

Вместе с тем анализ социальных статей проекта бюджета выявил ряд проблем и вопросов, на которые органам исполнительной власти, возможно, еще раз необходимо обратить внимание.

Об инфляции. Как известно, Министерство экономического развития РФ увеличило ожидаемый темп инфляции в 2010 г. с 6-7 до 7,5%. Центр развития и Центр анализа экономической политики ГУ-ВШЭ прогнозируют еще больший рост – до 8,5%. Правительство Москвы сначала проектировало рост цен

* Заключение подготовлено Л.В. Говоровым, А.Н. Поповым, Л.С. Ржаницыной, Е.В. Тимофеевой, Н.Л. Хананашвили. Печатается в сокр.

на 2010 г. в 10%, потом снизило его до 7,5%, сохранив этот показатель в расчетах проекта бюджета неизменным и на 2011 г. Судя по ситуации, складывающейся во второй половине текущего года (Центробанк в августе показал цифру прироста с начала года – 6%, а четыре оставшихся месяца, видимо, ухудшат ситуацию), прогноз в 8,5 % вполне может оправдаться как для России, так и для Москвы.

Поэтому представляется необходимым повысить прогноз по ценам. Такое повышение требует уточнения практически всех расходов на население (прожиточного минимума, реальной заработной платы, реальной пенсии, детского пособия и пр.). Разумеется, такое уточнение совсем не означает последующего увеличения планируемых расходов (но при этом они будут измерены и оценены более объективно).

При негативных диспропорциях на рынке товаров и услуг, когда существенно дорожает продовольствие, целесообразно в прогнозе определить структуру индекса цен – показать индекс на продукты питания, особенно на набор продуктов первой необходимости. Зная о повышенном росте, в первую очередь, цен на жизненно необходимые товары, следует, возможно, при определенных условиях рассмотреть вопрос о меньшем повышении в будущем году тарифов на жилищно-коммунальные услуги, на транспорт, чтобы сдерживать общее давление на материальное положение граждан.

Обратим внимание на фактическое увеличение такого давления с мая 2010 г. – с расширением практики взимания комиссии банков за оплату квитанции. При этом пожилые люди (а это значительная часть плательщиков) возможностью минимизировать сумму комиссии при оплате через банкомат или интернет-банкинг воспользоваться зачастую не могут в силу вполне понятных технических затруднений. Важно заметить, что существенно возрос размер минимальной комиссии (в отделениях Сбербанка он составляет 30 руб.). В такой ситуации было бы правильным органам исполнительной власти, заинтересованным организациям и общественности обсудить меры, которые должны смягчить подобную систему комиссионных вычетов из личных доходов (в первую очередь, для 2,5 млн пенсионеров и 850 тыс. малообеспеченных семей с детьми).

Регулируемые государством доходы населения. К сожалению, в проекте не обозначен на 2011 г. такой принципиальный индикатор рынка труда и уровня доходов, как минимальный размер оплаты труда (МРОТ). В соответствии с трехсторонним соглашением Правительства, объединений профсоюзов и работодателей, с 1 января 2010 г. минимальная заработная плата на территории Москвы повышается до 9 500 рублей, а с 1 мая 2010 г. – до 10 000 руб. в месяц. Таким образом, если в текущем году при обозначенном в проекте росте цен на 7,5% повышение МРОТ составит 13%, то при такой же инфляции в будущем году МРОТ, похоже, остается неизменным. Это означает ухудшение материального положения низкооплачиваемых работников в организациях городского подчинения, а также в коммерческом секторе, который ориентируется на этот показатель.

К тому же ситуация в сфере оплаты труда усложнится. Будут вводиться отраслевые системы оплаты труда в бюджетных отраслях, в которых расши-

ряются права работодателей на установление заработной платы персоналу. В то же время меняется организационно-хозяйственная форма бюджетных учреждений в соответствии с Федеральным законом № 83 от 08.05.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», расширяющим коммерциализацию их деятельности сверх установленных государственных стандартов (которые еще предстоит ввести), что, несомненно, скажется и на положении работников.

В этом комплексе мероприятий, судя по плану московского Правительства, нужно выполнить две задачи: во-первых, не допустить снижения зарплаток и, во-вторых, обеспечить запланированную прибавку к ним. Сделать такое, по нашему мнению, будет проще при повышении минимальной заработной платы. Размер её должен быть в меру инфляции – 10 750 руб. в месяц. Мероприятие, по предварительной оценке, может коснуться 5–6% всех работников в пределах общего повышения фонда заработной платы. Причем предлагаем, с учетом установления минимального размера пенсии в Москве в 2011 г. в 11 тыс. руб., повысить МРОТ также до 11 тыс. руб. Таким образом будет ликвидирована необъяснимая диспропорция, когда оплата труда ниже пенсии, и их минимальные размеры впервые в истории новой России будут уравнены*.

Но вопрос есть и по проектируемой в городе минимальной и средней пенсии москвичей. Здесь сложилось несоответствие между положением неработающих и работающих пенсионеров. Неработающие получают повышение по минимуму до 11 тыс. руб. в месяц (с учетом городской доплаты примерно в меру ценовой инфляции); более точная цифра – 11 045 (10 274X107,5%) руб. Однако известно, что продуктовый набор для бедных дорожает больше, чем это происходит в среднем. Так, по данным Росстата, минимальный набор продуктов питания стал дороже в июле с начала года на 11 % – темп в 2 с лишним раза выше, чем по общему индексу товаров и услуг. С учетом этих тенденций необходимо превентивно уже сейчас продумать возможные меры поддержки бедных (пенсионеров, инвалидов, детей).

Как бы то ни было, все же забота власти о неработающих пенсионерах в бюджете заметна. Иное дело – работающие пенсионеры. При намечаемом на 2011 г. среднем росте пенсии всего лишь на 4,5% рискует реально пострадать в материальной обеспеченности категория получающих низкую пенсию и низкую заработную плату. Среди них, как известно, большинство – занятые на низкоквалифицированных работах, в которых нуждается городская экономика. Этого не учитывает действующая система доплат, которая ставит пенсионера перед выбором: либо тяжелая, нередко грязная, непрестижная работа, езда на транспорте, выплата подоходного налога и т.п., либо получение без хлопот пенсии, которая вполне сопоставима (нередко даже выше) с оплатой за такой труд.

Правда, законодательство разрешает городскую доплату занятым на младших, средних и хозяйственно-обслуживающих должностях в учреждениях со-

* Во многих экономиках, например, во Франции, с ее регулированием минимальных фиксированных доходов, подобное соотношение в пользу минимальной оплаты, а не минимальной пенсии.

циальной сферы, дежурным по подъездам, но ее не получают те, кто трудится в коммерческих и некоммерческих организациях: всем еще памятна недавняя история массового сокрытия пенсионерами факта своей занятости (для того чтобы увеличить пенсионное содержание). Отсюда, имея в виду ограниченность средств в условиях большого города, а также в целях сохранения стимулов к труду, важных и сейчас, и в перспективе (особенно в ситуации возможного будущего повышения пенсионного возраста), предлагаем установить, что все пенсионеры в Москве – и неработающие и работающие – не могут получать в 2011 г. доход ниже 11 тыс. руб.

Где взять средства на эти и другие необходимые меры социальной поддержки населения? При подготовке Программы социально-экономического развития Москвы до 2025 г. ученые и специалисты предлагали воспользоваться значительной дифференциацией в доходах граждан, которая в Москве достигала в 2008 г. 41 раза, и увеличить налоги на состоятельное население (реализуя права субъекта РФ, которыми обладает город), в частности, увеличить налог на имущество физических лиц – собственников элитного жилья и т.п. Научная общественность и сегодня готова включиться в разработку документов, необходимых для решения этого вопроса.

Дети. К сожалению, бюджет 2011 г. опять не соответствует положениям федерального законодательства об индексации детских пособий. Расходы на их выплату увеличиваются с 7,84 до 8,52 млрд руб., или на 12%. Но растет и численность получающих – с 800 тыс. чел. до 850 тыс. чел, или на 6% (видимо, с увеличением детской бедности в городе). В результате прирост ежемесячной выплаты может составить всего лишь 45 руб. в месяц на ребенка (750 руб. 106% = 795 руб.), что близко к стоимости всего лишь двух батончиков хлеба в месяц. Сравнение именно с хлебом, а не с фруктами (за эту сумму в Москве нельзя было в августе купить даже килограмм яблок), делается потому, что получатели – это малообеспеченные родители с доходом до 8 тыс. руб. в месяц на члена семьи; женщины, которые разыскивают бывших мужей, не платящих алименты, и т.п. Учитывая эти категории получателей, полагаем неуместным обеспечивать экономию бюджета посредством заниженной индексации детских пособий.

Более справедливо было бы при сохранении в основном базового размера ежемесячного детского пособия расширить категорию тех, кто имеет право на него с учетом нового прожиточного минимума. Последний в 2011 г. будет исчисляться по более высоким ценам по сравнению с 2009 г., когда московскими властями норма дохода в 8 тыс. руб. была принята как критическая для бедных семей. С учетом соотношения цен 2011 г. к 2009 г. предлагаем ввести право на ежемесячное пособие на детей для семей с душевым доходом до 9 тыс. руб. в месяц. В дальнейшем при неблагоприятном для малообеспеченных семей развитии событий на рынке, возможно, придется рассмотреть вопрос и о других мерах их поддержки.

В системе поддержки семей с детьми стоит использовать еще одну до сих пор не реализованную возможность – активизацию взыскания алиментов с родителей- неплательщиков, родителей, скрывающих свои доходы на основе

создания алиментной службы (алиментного фонда). Подобное предложение общественности было публично поддержано руководителем Комплекса социальной сферы города Москвы Л.И. Швецовой, и сейчас оно, при соответствующей организационной работе, вполне могло бы быть реализовано.

Еще одна проблема, связанная с бюджетом и детьми, – питание школьников. Заметный рост цен на продовольствие ее обостряет. Бюджет 2011 г. в сравнении с бюджетом текущего года направляет меньшую сумму на эти цели: 6,2 против 7,2 млрд. руб. по бюджету 2010 г. (что очень странно при обозначившейся тенденции повышения цен). Обстоятельства требуют более тщательно просчитать планируемые по этой статье расходы с учетом соотношения «цена – качество» и исходя из приоритета безопасности здоровья детей.

Позволим себе небольшое отступление, связанное с издержками реализации печально известного Федерального закона № 94. Выступая недавно (29.08.2010 г.) в эфире радиостанции «Эхо Москвы», директор центра образования № 109 Е.А. Ямбург рассказал о своих впечатлениях от участия в тендерных комиссиях: «На моих глазах питание крупной школы выиграла фирма, которая на 50 процентов снизила расходы на питание... Чем они собираются кормить? Как это вообще возможно? Да, это 94-й закон, его не обойдешь, это не Москва виновата... Но мы что: будем ждать, пока дети отравятся?.. Есть вопросы, которые не надо бояться ставить, это вопросы жизни и смерти, это серьезные вопросы».

Разделяя обоснованное возмущение и опасения известного и авторитетного в стране педагога, просим органы исполнительной власти проанализировать практику проведения конкурсов на размещение городского заказа на питание школьников с целью обеспечения более эффективных гарантий охраны их здоровья. Предположительно должный эффект может быть достигнут на основе более взвешенного подхода к формированию системы критериев определения победителей. Очевидно, что стоимость услуги или поставляемой продукции не должна являться превалирующим критерием при определении победителя. Иначе снижение цен может стать критическим с точки зрения обеспечения безопасности государственных (муниципальных) поставок.

И, наконец, позиция бюджета по теме, связанной с решением задачи обеспечения семей с детьми дошкольными учреждениями и ликвидации в городе очередей на устройство детей в дошкольные образовательные учреждения. По данным Росстата за 2009 г. (других официальных цифр нет), в Москве на очереди на прием в детский сад состояли 44 844 чел. из 1,9 млн в Российской Федерации. По доле населения процент очередников в детские сады в столице ниже общероссийских показателей, но, как известно, Правительство Москвы поставило задачу полного ее решения в ближайшее время, для чего предполагается вводить в 2011–2012 гг. по 100 новых детских садов*.

При максимальном одобрении таких решительных действий исполнительной власти, тем не менее, считаем необходимым заметить, что трех будущих

* Предусматривается не только строительство новых зданий ДОУ, но и перепрофилирование помещений, передача в городскую собственность дошкольных образовательных учреждений, находящихся в федеральной собственности, выкуп бывших зданий детских садов у сторонних организаций и др.

лет даже при таком интенсивном росте ДОО недостаточно. Расчет прост: в год будут устраивать 11–12 тыс. детей, и очередь из 44 тыс. ребят «рассосется» года за три. Но ведь ежегодно в это время будет и рождаться примерно по 11 тыс. детей, и, таким образом, если дошкольное воспитание по-прежнему будет активно востребованным, то проблема, пусть в меньших масштабах, но, по сути, останется, особенно если учесть зарубежный опыт повышенной потребности в яслях, где наполняемость групп меньше, чем в детских садах.

Поэтому все равно необходим поиск дополнительных компенсационных мер. В ряду возможных вариантов снижения напряженности в обеспеченности дошкольными учреждениями можно рекомендовать организацию в общеобразовательных школах нулевых классов, привлечение к этой работе центров социального обслуживания и т.п. Целесообразно ввести московским законом пособие в период отпуска женщин по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет, что позволит получить многофакторный результат: улучшить демографию, снизить давление на рынок труда, на бюджет службы занятости, уменьшить потребность в детских учреждениях, а следовательно, затраты городского бюджета на строительство ДОО. В этом же ряду компенсационных мер – сокращенное время пребывания ребенка в детском учреждении, развитие недорогой службы городских нянь для временного надзора за детьми (оплачиваемой бюджетом и родителями) и т.п.

Занятость. В представленном прогнозе социально-экономического развития города на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. нет роста безработицы. И в федеральном прогнозе предусмотрено снижение незанятости по демографическим факторам. Предположим, это правильно. Но какова судьба нетрудоустроенных ныне безработных (на 06.09.2010 г. – 50,9 тыс. чел.)?

В прошлом году, анализируя проект бюджета 2010 г., Общественный совет города Москвы отмечал недостаточность средств, выделяемых на противодействие безработице и на создание рабочих мест. В 2011 г. они увеличены с 3,3 до 4 млрд руб., что, безусловно, является актуальным и верным решением. Но, как отмечается самим Департаментом труда и занятости населения города Москвы, останутся чрезвычайно напряженными планы реализации мероприятий по организации профобучения, временной занятости и общественных работ. При этом показатели предполагаемого увеличения самозанятости остаются весьма скромными. Нет на 2011 г. оценки будущей безработицы по полу и возрасту с определением дифференцированных мероприятий, учитывающих специфику безработицы отдельных категорий. Неизвестна проектируемая на будущий год численность трудоустроенной после окончания учебного заведения молодежи, женщин после отпуска по уходу за ребенком, трудоустроенных инвалидов.

Не совсем верным представляется нам тот показатель, который органы исполнительной власти традиционно считают показателем эффективности деятельности службы занятости – число зарегистрированных безработных. Оно, как известно, зачастую определяется не столько усилиями службы, сколько экономической конъюнктурой. Размер пособия по безработице представляется явно недостаточным, особенно по отношению к возросшей минимальной заработной плате в городе.

Вместе с тем, следует позитивно отметить намерение исполнительной власти стимулировать работодателей к безусловному соблюдению обязанности по предоставлению информации о потребности в рабочей силе в городскую службу занятости, используя при этом не административные, а экономические методы поощрения. Заслуживает одобрения стремление к повышению эффективности профориентации и профобучения безработных граждан с учетом требований рынка, однако при этом нельзя исключать из приоритетов необходимость профориентационной работы со школьниками, а также согласование (с учебными заведениями и работодателями) перечня специальностей и потребностей в специалистах.

Кстати, материалы проекта бюджета никак не проясняют перспективы начального профессионального образования в Москве, несмотря на неоднократные заявления исполнительных властей (и федеральных, и московских) об особой важности подготовки квалифицированных рабочих кадров. Вероятно, отчасти это объясняется несовершенством бюджетной классификации. Полагаем, что давно назрела необходимость ставить вопрос о выделении начального профтехобразования в отраслевой (функциональной) классификации.

Инвалиды. Валоризация пенсий увеличила разрыв между пенсией по старости и по инвалидности.

Данные Росстата по пенсиям в РФ (руб. в месяц)

Пенсии	Июль 2009	Июль 2010	Рост в %
по старости	5583	8156	146
по инвалидности	3914	5154	130
Соотношение пенсии по инвалидности к пенсии по старости	70,1 %	63,2 %	

Следует отметить, что в Москве этот разрыв не столь велик. Тем не менее и в столице важно расширить реальные возможности для трудоустройства инвалидов, чтобы они могли иметь дополнительный заработок. Для этого, на наш взгляд, должна быть более скоординированной и цельной государственная социальная политика в отношении поддерживаемого жизнеустройства людей с тяжелыми физическими и интеллектуальными нарушениями. Учитывая проблемы людей, общественность считает важным скорейшую разработку и реализацию такой программы. Профессиональное обучение и трудоустройство с поддержкой должны стать неотъемлемой ее частью.

На меры по занятости инвалидов в бюджете 2010 и 2011 гг. предусмотрено по 1 млрд руб., есть средства и на их профобучение. Однако принципиально важно, чтобы эти средства использовались на финансирование тех проектов, о реализации которых уже несколько лет активно говорят и специалисты, и общественность. В частности, речь идет о создании специального Центра по

содействию в трудоустройстве лиц с выраженными ограничениями жизнедеятельности. Разумеется, и для создания такого центра, и для его успешной работы важно разработать механизмы межведомственного взаимодействия по реализации принципа преемственности, поддержки и сопровождения профессионального обучения и трудоустройства инвалидов (если говорить о структурах Правительства Москвы, то это – Департамент социальной защиты населения, Департамент образования, Департамент труда и занятости населения). К стати, Закон города Москвы «О занятости населения в городе Москве» вполне позволяет создать в городе подобное специализированное учреждение.

Общественный совет также ставил вопрос о создании и развитии ряда специализированных учреждений социально-трудовой адаптации инвалидов. Несовершенство федерального законодательства (в частности, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд) сделало неконкурентоспособной и фактически разрушило систему лечебно-трудовых мастерских при психиатрических больницах и психоневрологических интернатах. Производственные площади, некогда неплохо оборудованные техникой, сегодня практически остаются невостребованными. Необходимо срочно (в том числе на законодательном уровне) решать вопрос о реальных предпочтениях для таких социально значимых предприятий.

Есть еще ряд проблем, требующих законодательной инициативы для их решения. Одна из главных – стимулирование бизнеса к созданию рабочих мест для инвалидов. В соответствии со ст. 80 Бюджетного кодекса РФ государственные средства не могут выделяться на создание рабочих мест в частном секторе. Но ведь оборудование рабочего места для инвалида, как правило, требует огромных затрат (к примеру, для слепого человека порядка 700 тыс. руб.). Очевидно, что без соответствующего компенсационного механизма с участием государства частный бизнес не пойдет на такие затраты.

И еще одно замечание. В 2011 г. в Москве будет внедряться система социальных контрактов с малообеспеченными семьями, нуждающимися в социальной поддержке. Такую систему ранее предлагал Общественный совет, и здесь инициатива общества и решение власти как будто бы совпали. Но при этом общественный проект предполагал усиление работы органов городского управления по созданию конкретных условий для самообеспечения семей (помощь в трудоустройстве, обучении, профессиональной переподготовке, лечении и т.п.) при деятельном участии самих членов семьи. Однако в контексте поручения Департаменту социальной защиты в Постановлении Правительства Москвы «О прогнозе социально-экономического развития города Москвы на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» эти существенные характеристики оказались размытыми: «повышение эффективности расходования средств бюджета города Москвы на предоставление адресной социальной поддержки населению, в том числе за счет внедрения технологий «социального контракта», проверки нуждаемости и оценки уровня семейного дохода».

II. Замечания и предложения, связанные с обеспечением прозрачности в бюджетной сфере и бюджетным инструментарием

Считаем необходимым, в первую очередь, подчеркнуть, что в последние годы в городе Москве процессы разработки и принятия различных нормативных правовых актов характеризуются несколько возросшей открытостью и прозрачностью. Внедряются новые механизмы взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества, в том числе и общественная экспертиза проектов правовых актов.

Обеспечение прозрачности в бюджетной сфере и в международной, и в российской практике традиционно рассматривается как один из ключевых факторов эффективного управления. Важно заметить, что принцип прозрачности (открытости) в соответствии со ст. 36 Бюджетного кодекса РФ является одним из базовых принципов бюджетной системы.

Органы исполнительной власти города Москвы, безусловно, осуществляют определенные меры по обеспечению требуемой положениями Бюджетного кодекса РФ открытости «для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные органы государственной власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов». Так, постановление Правительства Москвы «О проекте закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2011 год» и среднесрочном финансовом плане города Москвы на 2011–2013 годы» и приложения к нему размещены на официальном сервере Правительства Москвы, сайтах Департамента финансов города Москвы, Департамента экономической политики и развития города Москвы.

Однако реальная открытость и прозрачность бюджетного процесса (в самом широком смысле этого термина), разумеется, не исчерпывается одной лишь информационной доступностью проекта бюджета или уже принятого бюджета. Часть 6 ст. 26.13 Федерального закона «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено проведение публичных слушаний по проекту бюджета на предстоящий финансовый год и отчета об исполнении бюджета за год предшествующий. Это положение федерального закона в Москве все еще не реализуется.

Обращаем внимание на то, что еще в прошлом году Общественный совет города Москвы предлагал определить порядок и формы представления проекта городского бюджета в целях повышения его прозрачности и понятности для граждан и заинтересованных лиц (депутаты, представители бизнеса и структур гражданского общества), а также обеспечения временных возможностей для его анализа и других процедур, связанных с проведением публичных слушаний.

С учетом опыта отдельных регионов России, а также международной практики считаем целесообразным также подготовку нормативных актов, определяющих не только порядок проведения публичных слушаний по бюджету, но и другие формы участия общественности в бюджетном процессе (в том числе и на стадии его разработки).

Для обеспечения реального участия граждан в обсуждении бюджета предлагаем рассмотреть возможность подготовки его адаптированной для населения версии (в международной практике такую версию называют гражданским бюджетом). Принципиально важно учитывать, что пользователи бюджетной информации – это не только специалисты с соответствующей профессиональной подготовкой. Это и обычные граждане, и многочисленные коммерческие и некоммерческие структуры, государственные учреждения, органы местного самоуправления и др.

В этой связи важное значение имеют способы и качество предоставляемой бюджетной информации, которая должна включать простое и понятное обоснование тех или иных расходов, по возможности – давать представление о соотношенности этих расходов с получаемыми результатами, и таким образом обеспечивать полное понимание общественностью основных направлений бюджетной политики города. При этом определенной адаптации в целях лучшего восприятия требуют отнюдь не все расходные статьи, а, прежде всего, те, что напрямую затрагивают наиболее важные для жителей проблемы.

В то же время общественным структурам, анализирующим, к примеру, воздействие бюджетной политики на различные группы населения, должны быть доступны не только все утвержденные бюджетные показатели, но и разнообразная аналитическая информация, которой пользовались разработчики бюджета. Возможность анализировать и использовать такую информационную базу – тоже важный показатель открытости бюджетной политики.

По нашему убеждению, в открытом доступе должны быть все показатели, характеризующие деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Нам представляется недопустимым, что на официальном сервере Правительства Москвы отсутствует актуальная статистическая информация, связанная с важнейшими социальными показателями (продолжительность жизни мужчин и женщин, число родившихся и умерших, доля населения с доходом ниже прожиточного минимума и др.).

В этой связи считаем необходимым отметить, что в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в сети Интернет на сайтах государственных органов должны быть размещены «статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности, регулирование которых отнесено к полномочиям государственного органа».

Уместно заметить, что в соответствии с Московским трехсторонним соглашением между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателей на официальном портале Правительства Москвы должны быть размещены результаты ежегодного мониторинга уровня жизни населения и работающих в отраслях экономики города. Пока соответствующей информации на портале не представлено. Информации о многих важных индикаторах, необходимых для социально-экономического

анализа и оценки, нет и на сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по городу Москве (Мосгорстата).

Для решения вопроса о доступности городской статистики, необходимой в повседневной работе многим комиссиям Общественного совета, предлагаем провести совместное рабочее совещание с участием руководителей отраслевых органов исполнительной власти города Москвы. Для проведения в последующем Общественным советом (в ближайшем будущем – Общественной палатой) города Москвы полноценной экспертизы городского бюджета необходимо определить состав и порядок представления различных расчетов и обоснований, которыми руководствовались разработчики бюджета.

Есть замечания к инструментальному оформлению проекта бюджета и прогноза социально-экономического развития Москвы. Прежде всего, затруднена сопоставимость расходов в бюджете будущего года и бюджете текущего года, поскольку Министерство финансов РФ нередко вносит изменения в классификации статей и кодов. Тем самым, конечно, в известной мере нарушается такой важный принцип, как стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета.

Текущий год не исключение. К примеру, раздел «Здравоохранение, физическая культура и спорт» делится на две самостоятельные части, и в каждой появляются новые позиции (в «здравоохранении» – дневные стационары и пр., в «физической культуре и спорте» – массовый спорт и пр.). И в этом случае, чтобы повысить эффективность анализа (будь то анализ, осуществляемый органами государственной власти, или общественная экспертиза), целесообразно прилагать сопоставимые таблицы по отраслевой классификации расходов (хотя бы по крупным разделам и подразделам и основным кодам) для обеспечения сопоставимости показателей бюджета текущего года и бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Кроме того, полноте анализа и оценки мешает отсутствие каких-либо проектировок по бюджетам государственных внебюджетных фондов социального страхования (в части Москвы), за исключением объема трансфертов города в территориальный Фонд медицинского страхования. Но и здесь не расшифрованы фигуры основных застрахованных – детей и престарелых, их доли в указанных отчислениях, важных для объективной оценки изменений в системе охраны здоровья.

Конечно, отсутствие соответствующей информации связано со сроками ее получения от федеральных органов, но вполне можно рассчитать примерные поступления из Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ, что существенно повысит представление о ситуации в области уровня и качества жизни москвичей. Ведь фонды – второй социальный бюджет по важности и влиянию на благосостояние людей. На наш взгляд, оценка бюджетов фондов должна стать обязательной частью публичных аналитических материалов, прилагаемых к проекту городского бюджета.

В этой связи всего один пример. В дополнительно представленных Общественному совету расчетах Департамента финансов к проекту городского

бюджета при определении расходов на ОМС в 2011 г. выделены только дети от 0 до 4 лет и пожилые – от 60 лет. А что с детьми до 16 лет (официальная граница детского возраста), с инвалидами и пенсионерами по старости до 60 лет? Почему не выделить группы населения, как это принято в сфере социального управления? То же относится и к бюджету с нерасшифрованными государственными гарантиями по медицинской помощи. В результате ни эксперты, ни широкая общественность не представляют себе «человеческое лицо» московского здравоохранения в 2011 г. Как впрочем, и многих других отраслей социальной сферы – из-за отсутствия адресной социальной классификации расходов бюджета по группам населения.

В проекте бюджета 2011 г. заметно повышается роль такой формы финансирования, как государственный заказ. В целом эта тенденция соответствует установкам Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., в которой предусматривается «поэтапное внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты». Есть, однако, и некоторые инструментальные издержки закрепления этой формы финансирования. Так, в проекте бюджета города Москвы на 2011 г. позиция заказа используется не менее чем 375 раз. Появляются новые коды в рамках прежних общих строчек, трудно сгруппировать повторения в других разделах и статьях без сущностного названия заказа и пр. Система становится практически малопонятной для анализа и не очень управляемой по смыслу.

Однако мы убеждены, что в рамках программно-целевого подхода такая форма, как программа, должна оставаться приоритетной, поскольку она в сравнении с заказом имеет ряд преимуществ, обеспечивающих более качественное планирование. Заказ ничего конкретно не определяет, откладывает состав действий «на потом», тогда как включение в бюджет целевой программы требует разработки ее основ (содержание, сроки, ответственные и т.п.). И нельзя исключить, что предложенный ныне вариант бюджетной росписи реального повышения адресности и эффективности расходов не обеспечит. При этом документационный и статистический массив значительно увеличивается – если бюджет прошлого года по расходам насчитывал примерно 1300 позиций, то проект нынешнего – уже 1450, а если сложить показатели двух лет (что неизбежно при проведении анализа), то их число возрастает еще более значительно.

Анализ проекта бюджета порой не просто осложняется, а фактически становится невозможным из-за формального указания во многих его статьях государственного заказа – при недостаточно конкретной информации о содержательном характере такого заказа и, зачастую, о его связи с городскими целевыми программами.

Проект бюджета нуждается в большей детализации (прежде всего, предоставление информации по целевым социальным программам города Москвы, принятым ранее и содержащим изменения). Тексты целевых программ в новой редакции (с учётом изменений) желательно представлять одновременно с текстом проекта бюджета – в виде отдельных приложений.

Крайне актуально формирование системы содержательного аудита (аудита эффективности деятельности) деятельности подразделений Правительства Мос-

квы на предмет эффективности осуществляемых ими расходов. В связи с тем, что Счётная палата Российской Федерации планирует в 2011 г. разработать и принять стандарты аудита эффективности, желательно предусмотреть соответствующие расходы на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров Департамента финансов, Контрольно-счётной палаты города Москвы, Контрольного комитета города Москвы, а также сотрудников других органов исполнительной власти города Москвы, непосредственно занимающихся планированием городских целевых программ и вопросами управления ими.

Для обеспечения реального участия граждан в обсуждении бюджета было бы целесообразно предусмотреть расходы по разработке программы «Система оценки эффективности социальной политики в городе Москве». Конкретные меры по созданию системы оценки эффективности вложений в сферу социального развития могут, в частности, включать:

- формирование критериальных и индикаторных систем оценивания всего процесса социальных инвестиций – от выработки проектов программных документов до оценки эффектов и эффективности их реализации;
- выработку и нормативно-правовое закрепление профессиональных стандартов оценочной деятельности в сфере социальных процессов;
- создание системы подготовки специалистов в области оценки социальных процессов, проектов и программ;
- выделение доли средств, направляемых на решение тех или иных социальных проблем (прежде всего, через программно-целевое решение), на осуществление комплекса действий по внешней независимой оценке содержательной социальной эффективности таких инвестиций;
- нормативно-правовое закрепление социальной экспертизы как обязательной составляющей бюджетного процесса.

Нам представляется чрезвычайно важным дополнить бюджетный инструментарий информацией о нормативах социальных услуг – на школьника, на ребенка в дошкольных образовательных учреждениях, на пациента в поликлиниках и больницах, на пользователя социального и жилищно-коммунального обслуживания и т.п., что позволит горожанам реально контролировать ситуацию на низовом уровне, в конкретном учреждении.

Проект бюджета (и дополнительные материалы к нему) не содержит бюджетно-финансовых тематических срезов (для широкого спектра социальных проблем: детская политика, семейная политика, политика в отношении людей с ограниченными возможностями здоровья, экологическая политика и т.д.). В результате проект бюджета выглядит непригодным для анализа обеспечения прозрачности и эффективности указанных и других тематических бюджетных инвестиций в социальной сфере.

Исходя из поставленных Правительством РФ задач по развитию программно-целевых технологий, предлагаем использовать для их реализации практику составления целевых бюджетов по основным социальным группам (детский бюджет, бюджет пенсионера, инвалида, работника социально-культурной сферы и др.). Такая модель (методика разработана и апробирована) позволит повысить адресную эффективность бюджетных решений, сделает

их более прозрачными и удобными для общественной оценки и аналитики.

III. Замечания, предложения, вопросы к отдельным пунктам Постановления Правительства Москвы «О проекте закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2011 год» и среднесрочном финансовом плане города Москвы на 2011-2013 годы» и приложениям к нему

В преамбуле Постановления Правительства Москвы «О проекте закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2011 год» и среднесрочном финансовом плане города Москвы на 2011-2013 годы», в частности, отмечается: «В предстоящем финансовом году и плановом периоде, несмотря на определенную стабилизацию экономической ситуации в городе, не теряют своей актуальности вопросы максимальной мобилизации финансовых ресурсов, **экономии бюджетных расходов и повышения их результативности**, осуществления оптимальной заемной политики, реализации мер по сокращению дефицита бюджета».

В связи с этим принципиальным заявлением закономерно возникают следующие вопросы, публичные ответы на которые представляются очень важными:

Как обеспечивается экономия расходов, кто оценивает их результативность? Есть ли у граждан возможность ознакомиться с результатами этой оценки?

Предусмотрена ли при этом внешняя и независимая оценка?

Какова доля средств, выделяемых в бюджете города Москвы, для проведения такой независимой оценки?

Одним из приоритетных направлений бюджетной политики города Москвы на 2011 г. и плановый период до 2013 г. в Постановлении определено (п. 1.6) «укрепление городского доходного потенциала путем создания условий для расширения предпринимательской деятельности и привлечения бюджетных инвестиций, совершенствования практики управления государственным имуществом города Москвы, а также повышения уровня администрирования платежей в бюджетную систему города Москвы».

Но что означает «повышение уровня администрирования»? Может, все-таки правильнее ставить задачу повышения качества, а не уровня администрирования?

Еще один приоритет изложен в п. 1.8: «...планомерное введение новых принципов деятельности государственных и муниципальных учреждений как важнейшей составляющей повышения эффективности бюджетных расходов».

Во-первых, неясно, о каких конкретно принципах идет речь, во-вторых, нельзя вводить новые принципы, не обеспечивая должную переподготовку кадров.

Пунктом 1.9 предусмотрено «дальнейшее развитие программно-целевого принципа деятельности органов исполнительной власти города Москвы, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принимаемые решения в области финансового обеспечения городских программ и мероприятий».

Считаем принципиальным подчеркнуть, что необходимо усиление ответственности не только за «решения в области финансового обеспечения», но и за

содержательное обеспечение выполнения и достижение запланированных целей.

Было бы уместным также предусмотреть разработку и реализацию мер по повышению квалификации, переподготовке и обучению управленческих кадров основам программно-целевого подхода.

В соответствии с п. 9.1 предусмотрено проведение органами исполнительной власти ежеквартального анализа «эффективности городских вложений в организации промышленности и науки, а также анализ использования результатов научно-технической деятельности в организациях промышленности, с выделением НИОКР, финансирование которых проводилось за счет бюджетных средств».

Но внутреннего анализа эффективности совершенно недостаточно. Для обеспечения действительной объективности он должен быть дополнен и внешним анализом. Для проведения и внутреннего, и внешнего анализа должны быть предусмотрены специально выделяемые ресурсы.

Для реализации п. 11 («новые расходные обязательства принимаются только на основе тщательной оценки их эффективности»), на наш взгляд, опять же необходима непредвзятая независимая оценка, которой в проекте не предусмотрено и средства на проведение которой не выделяются.

Пунктом 18.1 Департаменту по конкурентной политике города Москвы поручено провести работу по усовершенствованию механизмов государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами, в первую очередь в целях исключения случаев необоснованного завышения цен и заключения контрактов с задумо некомпетентными исполнителями».

Необходимо намечаемые меры дополнить работой по усовершенствованию методологии оценки качества заявок участников конкурсов и торгов. «Заведомая некомпетентность» – это, как правило, следствие избыточно большой значимости показателя стоимости работ (услуг), который выступает главным критерием при выборе исполнителя. В этом случае возникает и опасность необоснованного занижения стоимости товаров (работ, услуг).

Как известно, после принятия Московской городской Думой закона города Москвы о бюджете города Москвы на 2011 г. Правительством Москвы будет разработано постановление о мерах по реализации этого закона с определением конкретных поручений органам исполнительной власти города Москвы по выполнению принимаемых к исполнению бюджетных показателей и дальнейшему совершенствованию бюджетного процесса в городе Москве. Просим указанные выше в этом разделе замечания учесть при разработке проекта этого постановления.

*Замечания к Приложению 1 проекта Закона города Москвы
«О бюджете города Москвы на 2011 год»*

Ст. 6. п. 3.2

При установлении ставки арендной платы (в т.ч., как предполагает данная статья, расположенных за пределами административных границ города Москвы) необходимо обеспечить, чтобы её базовый размер в пересчете на один кв. м

был не менее величины, обеспечивающей окупаемость эксплуатации нежилого фонда города Москвы.

Ст. 7 п. 1

«На 2011 год размер отчислений в бюджет города Москвы части прибыли государственных унитарных предприятий города Москвы, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, определяется в порядке, установленном правовыми актами города Москвы».

Данный показатель должен быть определён не отдельными документами, а непосредственно в бюджете города Москвы (как это сделано в п. 2 этой же статьи). Нынешнее положение представляется недостаточно прозрачным для обеспечения снижения уровня коррупционных рисков при получении и расходовании бюджетных средств, поступающих от управления государственным имуществом и предприятиями города.

Ст. 7 п. 2

Неясно, почему речь идет только о доходах, полученных государственно-юнитарными предприятиями города Москвы по сделкам, заключенным до 1 января 2008 г. Необходимо разъяснить, куда будут направлены доходы, полученные государственно-юнитарными предприятиями города Москвы по сделкам, заключенным и после 1 января 2008 г.

Ст. 19 п. 5

Понимая необходимость дальнейших инвестиций в уставный капитал единого акционерного общества «Санаторно-оздоровительный комплекс «Камчия» для его развития и обеспечения круглогодичного детского и семейного отдыха, считаем важным обратить внимание на ряд вопросов, связанных с реализацией этого проекта.

Правительство Москвы не раз подчеркивало большую социальную значимость этого проекта. Исходя из этого, было бы логичным к проблемам дальнейшего развития СОК «Камчия» активнее привлекать широкую общественность. Во всяком случае, москвичи должны знать, насколько эффективными были предыдущие инвестиции, кто и как осуществляет мониторинг и оценку эффективности данной инвестиционной программы? Есть ли оценка внешняя (независимая)?

В Постановлении Правительства Москвы от 4 декабря 2007 г. № 1038-ПП «О программе дальнейшего развития санаторно-оздоровительного комплекса «Камчия» на 2007-2010 годы» указано, что основой деятельности СОК «Камчия» является «аккумуляция и реализация новаторских педагогических идей, тематических программ, традиционных и нетрадиционных способов обучения и воспитания детей и подростков». Однако отзывы многих из побывавших в комплексе дают основания усомниться в новаторстве и эффективности используемых в нем педагогических технологий. Насколько публичным был процесс разработки педагогических и оздоровительных программ для СОК «Камчия»? Кто и как контролирует их реализацию и оценивает эффективность?

Ст. 19 п. 6, 7, 8

По нашему убеждению, к решениям о бюджетных инвестициях в акционерные общества необходимо прилагать дополнительные материалы (для того

чтобы понять, какова эффективность ранее произведённых инвестиций в эти компании, убедиться в основательности финансово-экономического обоснования подобного рода инвестиционных вложений).

Особая необходимость в этом возникает еще и в связи с тем, что целевое назначение инвестиций в указанные в тексте проекта акционерные общества определено с разной степенью конкретности и в ряде случаев требует пояснений (к примеру, зачем необходимо сохранять размер доли города в уставном капитале акционерного общества; какова эффективность деятельности компании, ее вклад в пополнение городского бюджета и др.).

Здесь важно еще заметить, что прибыль города от участия в капитале хозяйственных товариществ и обществ прогнозируется в размере всего лишь в 280 млн руб. (тогда как инвестиции в коммерческие организации исчисляются десятками, если не сотнями, миллиардов рублей). Учитывая, что управление акциями, принадлежащими городу, будет обходиться бюджету в 2011 г. в 120,545 млн руб., имеет ли смысл осуществлять значительные долгосрочные инвестиции при их столь низкой эффективности?

Ст. 20

В перечне направлений деятельности, по которым осуществляется субсидирование из бюджета города Москвы, отсутствует такое значимое направление, как содействие развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Ст. 22

По сравнению с прогнозом бюджета на 2010 г. (383 407 000 тыс. руб.) допустимый размер долга в валюте возрос с 10 до 12 млрд долл. США (в пересчёте на эту валюту), т.е. на 2 млрд. долл. США или на 20%. Допустим ли столь резкий рост объёмов государственных долговых обязательств (в валютном исчислении)?

Замечания к Приложениям 1-7 проекта Закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2011 год»

Сравним планируемые доходы от средств в уставных капиталах и дивидендов по акциям (Приложение 1 «Доходы бюджета города Москвы на 2011 год», стр. 21*) с расходами города на управление акциями ОАО, находящимися в городской собственности (Приложение 6 «Ведомственная структура расходов», стр. 160):

1	11	01020	02	0000	120	—	доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам РФ	280 000			
Управление находящимися в городской собственности акциями ОАО							163	0114	0900102		120 545,0

* Здесь и далее указаны номера страниц файла project 2011-text.rar, размещенного на сайте Департамента финансов города Москвы: <http://www.finder.mos.ru/pages/291> (дата обращения – 20.09.2010 г.).

При сопоставлении планируемых показателей возникают резонные вопросы:

1. Какова общая сумма средств, принадлежащих городу Москве, находящихся в уставных (складочных) капиталах?
2. Насколько обоснованны и целесообразны такие низкодоходные инвестиции?

На управление акциями (только открытых акционерных обществ!) расходуется необоснованно высокая часть средств, полученных в виде прибыли от владения этими акциями. Это свидетельствует о низком уровне эффективности управления указанными акциями. В этой связи и возникает уже выше поставленный вопрос о необходимости осуществления новых значительных инвестиций бюджетных средств в уставные (складочные) капиталы коммерческих структур.

Приложение 1. Доходы бюджета города Москвы на 2011 год (стр. 21)

1	11	05032	02	0002	120			–	доходы от сдачи в аренду жилых помещений	6 630
---	----	-------	----	------	-----	--	--	---	--	-------

Сдача в аренду жилых помещений – потенциально весьма прибыльный элемент доходной части бюджета – уже не первый год остаётся на недопустимо низком уровне.

Как и в прошлом году, приходится констатировать, что остается остро актуальным развитие некоторых направлений администрирования и экономического инвестирования, потенциально благоприятных для получения дополнительных доходов в бюджет города (например, повышение качества и отдачи от деятельности административно-технических инспекций и развитие строительства доходных домов с последующей сдачей их в аренду).

Приложение 1 (стр. 25)

1	16	30000	01	0000	140		–	денежные взыскания (штрафы) за административные правонарушения в области дорожного движения	418 821,5
---	----	-------	----	------	-----	--	---	---	-----------

Почему и на основании каких расчётов денежных взысканий в области дорожного движения планируется снижение на 6% по сравнению с 2010 г. (с учётом роста размеров самих штрафов)?

Приложение 4. Расходы бюджета города Москвы на 2011 год по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации (стр. 43-44)

Субсидии государственным автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	0108	0300300	019	85 400,0
--	------	---------	-----	----------

1. Каким организациям и на что конкретно планируются данные расходы?
2. Какова основа распределения этих средств (конкурсная или внеконкурсная) и почему?

Приложение 4 (стр. 57)

Проектирование, разработка и внедрение информационных систем	0410	3300400		6 959 843,1
--	------	---------	--	-------------

Неясно, о каких именно информационных системах речь. В пояснительной записке по поводу этих расходов сказано следующее: «Указанные средства будут направлены на дальнейшую разработку и создание информационных систем, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности города». Но такое пояснение не конкретизирует специфику и назначение информационных систем. Указание же на важность едва ли в данном случае корректно – вряд ли в городском бюджете есть расходы, которые нельзя было бы называть важными. Пояснение тем более необходимо, если принять во внимание, что финансирование расходов по этой же статье в 2009 г. составляло всего 15 452,0 тыс. руб., а в 2010 г. – 21 800,0 тыс. руб., т.е. расходы в 2011 г. в сравнении с текущим годом увеличиваются феноменально – в 319 (!) раз.

Приложение 4 (стр. 59)

Другие вопросы в области национальной экономики	0412			62 400 756,5
Взносы города Москвы в уставные фонды ГУПов	0412	1023000		2 190 000,0

Какова эффективность управления вложениями в уставные капиталы ГУПов? Кем и как осуществляется анализ такой эффективности? Каким образом общественность может ознакомиться с результатами этого анализа?

Приложение 4 (стр.61)

Мероприятия по защите экономических интересов москвичей на рынке финансовых и инвестиционных услуг	0412	3400101		156 026,9
--	------	---------	--	-----------

В сравнении с прошлым годом расходы бюджета по этой строке существенно увеличились (2010 г. – 97 418,1 тыс. руб.). Какова эффективность мероприятий, проведённых в текущем году? Почему столь существенно – на 60,2% (при ценовом индексе-дефляторе 1,08) возросли планируемые расходы?

Вопросы обоснованности такого существенного роста становятся тем более закономерными, что по ряду бюджетных статей (отнюдь не менее актуальной направленности) никаких изменений в сравнении с текущим годом не

отмечается. Так, к примеру, не увеличиваются расходы по статьям «Стимулирование ресурсосберегающих, энерго- и экологоэффективных мероприятий организаций промышленности и науки», «Развитие системы воспроизводства трудовых ресурсов» (Приложение 4, стр. 62).

Приложение 4 (стр. 61)

Мероприятия по созданию инновационной системы города	0412	3400600		1 200 000,0
--	------	---------	--	-------------

Необходимо (в дополнительно прилагаемых материалах) разъяснение сути и конкретного содержания понятия «инновационная система города». Альтернативных (и весьма различающихся по содержанию) определений этого понятия насчитывается более десятка. Это замечание не только терминологического характера – без четкого понятийного определения инновационной системы трудно дать объективную оценку предполагаемым объемам ее финансирования.

Приложение 4 (стр. 81)

Городская целевая программа развития образования «Столичное образование – 5» на 2009-2011 гг.	0709	5223800		27 898 700,0
Бюджетные инвестиции по программе	0709	5223801		27 898 700,0
Бюджетные инвестиции, осуществляемые путем размещения государственного заказа города Москвы	0709	5223801	803	27 898 700,0

В Программе «Столичное образование – 5» (утверждена Постановлением Правительства Москвы от 12 августа 2008 г. № 737-ПП) запланированный объем финансирования на 2011 г. составлял 81 077 461 тыс. руб. (см. текст Программы на сайте Департамента образования города Москвы: http://www.educom.ru/ru/target_grant/mos_edu). Запланированные в проекте бюджета расходы почти в 3 раза (!) меньше тех, что предполагались Программой. В связи с чем и по каким именно разделам и позициям осуществлены изменения в Программе «Столичное образование – 5»? Где и когда публично обсуждались эти изменения?

Приложение 5. Расходы бюджета города Москвы на 2011 год по разделам и подразделам бюджетной классификации с детализацией отдельных расходов (стр. 119)

09	10	–	Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	20 657 119,7
		–	бюджетные инвестиции	5 974 200,0

О каких конкретно инвестициях идет речь? По другим позициям направленность инвестиций – пусть даже в обобщенном виде, – но определена, здесь же какая-либо конкретика отсутствует.

Приложение 6. Ведомственная структура расходов бюджета города Москвы на 2011 год (стр. 133)

ДЕПАРТАМЕНТ КУЛЬТУРЫ ГОРОДА МОСКВЫ	056				20 105 399,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	056	0500			157 025,2
Благоустройство	056	0503			157 025,2
Благоустройство города Москвы	056	0503	6000000		157 025,2
Компенсационное озеленение	056	0503	6001600		157 025,2

Насколько правомерно и целесообразно осуществлять компенсационное озеленение из средств Департамента культуры, а не профильного департамента?

Приложение 6 (стр. 167)

ДЕПАРТАМЕНТ СЕМЕЙНОЙ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА МОСКВЫ	262				7 301 542,7
Молодежная политика и оздоровление детей	262	0707			5 430 325,0
Организационно-воспитательная работа с молодежью в городе Москве	262	0707	4310000		2 466 206,0
Выполнение функций государственными бюджетными учреждениями	262	0707	4310000	001	1 040 469,0
Субсидии производителям товаров, работ и услуг	262	0707	4310000	006	45 000,0
Выполнение функций государственными бюджетными учреждениями, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы	262	0707	4310000	801	828 167,0
Выполнение функций государственными органами, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы	262	0707	4310000	812	552 570,0
Городские целевые программы, финансируемые из бюджета города Москвы	262	0707	5220000		2 964 119,0

Комплексная программа мер социальной защиты жителей города Москвы на 2009-2011 гг.	262	0707	5221200		2 964 119,0
Проведение детских оздоровительных мероприятий	262	0707	5221201		2 964 119,0
Субсидии производителям товаров, работ и услуг	262	0707	5221201	006	2 964 119,0

Весь указанный подраздел совершенно непрозрачен, что затрудняет возможности анализа и оценки. Здесь, как и во многих других разделах и подразделах *ведомственной структуры расходов*, описание статей осуществляется с помощью бессодержательных терминов, проанализировать экономическую осмысленность которых не представляется возможным. Например, словосочетание «*Выполнение функций государственными бюджетными учреждениями, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы*» встречается многократно; при этом понятно, что всякий раз оно должно быть связано с неким самостоятельным значением, обусловленным, в частности, отраслевой спецификой бюджетного учреждения. Однако при механистичном использовании обтекаемой словесной формулы теряется возможность различения смысла осуществляемых разными структурами и в разных целях действий.

Таким образом, сами расходы становятся непрозрачными и имеющими вследствие этого высокий уровень коррупционных рисков. В особенности такие риски велики в ситуации, когда размещение заказа происходит вне связи с конкретной городской целевой программой.

Приложение 6 (стр. 170)

ДЕПАРТАМЕНТ ФИНАНСОВ ГОРОДА МОСКВЫ	592				80 806 569,1
Образование	592	0700			109 000,0
Молодежная политика и оздоровление детей	592	0707			109 000,0
Организационно-воспитательная работа с молодежью в городе Москве	592	0707	4310000		109 000,0
Выполнение функций государственными органами, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы	592	0707	4310000	812	109 000,0

Не вполне понятны по содержанию расходы. Какая именно организационно-воспитательная работа (на 109 000 млн руб.) с молодежью в городе Москве проводится Департаментом финансов?

Приложение 6 (стр. 170)

Социальная политика	592	1000			9 010 300,0
Социальное обслуживание населения	592	1002			4 210 300,0
Реализация государственных функций в области социальной политики	592	1002	5140000		4 210 300,0
Другие расходы по реализации государственных функций в области социальной политики	592	1002	5149900		4 210 300,0
Расходы на социальную интеграцию инвалидов	592	1002	5149900	021	4 210 300,0
Другие вопросы в области социальной политики	592	1006			4 800 000,0
Реализация государственных функций в области социальной политики	592	1006	5140000		4 800 000,0
Другие расходы по реализации государственных функций в области социальной политики	592	1006	5149900		4 800 000,0
Социальные выплаты	592	1006	5149900	005	4 800 000,0

Что могут представлять собою «социальные выплаты» (подраздел «Другие вопросы в области социальной политики») – понятно. Однако неясно, каким иным образом, кроме таких же выплат, Департамент финансов может осуществлять «расходы на социальную интеграцию инвалидов»? Пояснений в тексте законопроекта (и дополнительных материалах) нет.

Приложение 6 (стр. 190)

КОМИТЕТ РЕКЛАМЫ, ИНФОРМАЦИИ И ОФОРМЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ	779				507 601,0
Национальная экономика	779	0400			507 601,0
Связь и информатика	779	0410			31 847,5
Информационные технологии и связь	779	0410	3300000		8 847,5
Эксплуатация информационных систем и ресурсов	779	0410	3300200		8 847,5
Расходы на информатику, осуществляемые путем размещения государственного заказа города Москвы	779	0410	3300200	822	8 847,5
Реализация государственных функций в области национальной экономики	779	0410	3400000		23 000,0

Мероприятия по развитию рекламы, информации и оформления города Москвы	779	0410	3400400		23 000,0
Расходы на информатику, осуществляемые путем размещения государственного заказа города Москвы	779	0410	3400400	822	23 000,0
Другие вопросы в области национальной экономики	779	0412			475 753,5
Реализация государственных функций в области национальной экономики	779	0412	3400000		475 753,5
Мероприятия по развитию рекламы, информации и оформления города Москвы	779	0412	3400400		475 753,5
Выполнение функций государственными бюджетными учреждениями	779	0412	3400400	001	132 013,5
Выполнение функций государственными бюджетными учреждениями, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы	779	0412	3400400	801	16 740,0
Выполнение функций государственными органами, осуществляемых путем размещения государственного заказа города Москвы	779	0412	3400400	812	327 000,0

Используемые в таблице описания не позволяют не только оценить, но и получить адекватное представление о сущности экономической деятельности Комитета в целом (см. аналогичные замечания к стр. 167 Приложения 6).

IV. Замечания и предложения, связанные с усилением роли общественного сектора в социально-экономическом развитии города

1. Как известно, в настоящее время, в соответствии с Планом законопроектных работ органов исполнительной власти города Москвы, завершается работа по подготовке проекта городского закона «Об Общественной палате города Москвы». Предполагается, что в 2011 г. Общественная палата будет создана (до того продолжает свою деятельность Общественный совет города Москвы). Однако в проекте бюджета не предусмотрены средства на финансирование ее деятельности. Даже если Общественная палата по каким-то причинам не начнет работу в 2011 г., необходимо выделение средств на деятельность Общественного совета города Москвы – в виде отдельной статьи бюджета.

2. В 2010 г. завершается реализация мероприятий, намеченных Концепцией развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг. Из проекта бюджета неясно, планируется ли в 2011 г. разработка и принятие подобной концептуальной программы и финансирование ее реализации. Таким образом, не обеспечена должная преемственность и последовательность работы органов власти города Москвы в части развития институтов гражданского общества и партнерства с ними. Возможно, вместо подобной Концепции на очередной период следовало бы разработать соответствующую городскую целевую программу (такой формат, как убеждает опыт Москвы, более успешно обеспечивает положительную динамику в решении многих важных проблем).

3. В городе все еще сохраняется фактическая монополия государства на оказание населению многих социальных услуг. Необходима более последовательная и настойчивая работа по расширению спектра услуг, оказываемых на конкурентной основе. Это тем более актуально в связи с принятием и постепенным введением в действие Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Представляется также целесообразной разработка возможных мер (в т.ч. предполагающих бюджетное финансирование) по поддержке и развитию в Москве системы социального предпринимательства.

Попов Андрей Николаевич
Хананашвили Нодари Лотариевич

**Общественная экспертиза:
принципы организации и условия эффективности**

Научно-практическое пособие

Формат 60x90/16. Печать офсетная.
Тираж 400 экз. Заказ № 615.

Отпечатано в ООО «Дом печати «Столичный бизнес».
105062, г. Москва, ул. Покровка, 47/24.