

ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Содержание раздела

1. Этапы проведения общественной экспертизы.
2. Получение и использование информации при проведении общественной экспертизы

1. Этапы проведения общественной экспертизы.

Как правило, процедуру экспертной работы можно подразделить на несколько этапов.

1 этап: постановка проблемы

Выбор проблемы осуществляется, исходя из потребностей какого-либо органа власти или общественной группы. Например, у органа власти возникает необходимость изменить правила в какой-либо сфере общественных отношений. Понимая, что предполагаемое изменение правил неизбежно повлечет за собой некую общественную реакцию (она может быть как позитивной, так и негативной), орган власти формулирует проблему, в отношении которой предлагает провести общественную экспертизу. Второй пример: некая общественная группа может быть не удовлетворена ситуацией в какой-либо сфере жизнедеятельности (например, чрезмерно завышенными расходами на оплату коммунальных услуг, или недостаточно высоким качеством образования и воспитания детей, и др.) Чтобы найти корни этой проблемы и пути ее решения, проводится общественная экспертиза действующих правил в данной сфере жизнедеятельности общества.

2 этап - подготовка к проведению общественной экспертизы

Инициатива по проведению общественной экспертной оценки может принадлежать как органам власти, так и любым гражданским формированиям. Как правило, в первом случае заключается договор на проведение таких работ, в котором указываются все существенные элементы и условия экспертного процесса. Во втором случае работа может осуществляться без оформления договорной документации.

На этом этапе осуществляется согласование организационных вопросов:

- определяется эксперт либо состав экспертной группы из числа общественных экспертов, обладающих необходимой подготовкой;
- решаются вопросы об условиях проведения экспертизы (объем и сроки проведения работ, платность либо безвозмездный характер работ, состав итоговых материалов);
- заключаются договора на проведение общественной экспертизы либо информация о проведении общественной экспертизы доводится до сведения заинтересованных сторон. При желании, информация о начале проведения общественной экспертизы может быть опубликована для всеобщего ознакомления. Договор на проведение экспертной оценки составляется, как правило, по образцу типового договора на оказание услуг, хотя могут применяться и другие формы договорных отношений.

Необходимо помнить, что на экспертное заключение распространяются нормы права такие же, как и на другие объекты интеллектуальной собственности. Поэтому очень важно оговорить в договоре порядок использования и права и обязанности сторон по использованию результатов экспертной работы.

При планировании работ по проведению общественной экспертизы необходимо составить план-график, учитывающий затраты времени на выполнение конкретных мероприятий и содержащий некоторый лимит времени на форс-мажорные обстоятельства, которые могут возникнуть непредвиденно и не по вине эксперта.

3 этап - проведение общественной экспертизы

Этот этап включает в себя несколько промежуточных стадий работы.

Стадия 1. Подготовительные работы.

На этой стадии заказчик разрабатывает техническое задание на проведение экспертизы. Могут быть такие ситуации, когда заказчик только определяет проблему, а техническое задание формирует эксперт на основе предварительного изучения ситуации, или же техническое задание формируется совместно заказчиком и экспертом. В любом случае, техническое задание должно быть согласовано с экспертом.

В техническом задании указываются следующие обязательные позиции:

- вид экспертизы (социально-культурная, или экономическая, или др.);
- цель экспертизы (например, спрогнозировать социальные последствия от принятия законодательного акта, или выработать рекомендации по усовершенствованию действующего нормативного акта, или любая другая цель, в зависимости от потребностей заказчика);
- объект, подлежащий экспертизе (объектом может быть нормативный правовой акт или проект акта, бизнес-проект, социальный процесс и др.);
- сроки проведения экспертизы (начало и конец работ, при необходимости указываются сроки завершения промежуточных этапов работы);
- период, подлежащий оценке (либо конкретный период времени, либо весь период действия объекта экспертизы, либо период, для которого характерна определенная социально-экономическая ситуация);
- задачи эксперта (что конкретно должен сделать эксперт);
- источники информации (указывается вид источников информации и определяется, какой информацией заказчик снабжает эксперта, а какую информацию эксперт получает самостоятельно доступными для него способами);
- ресурсное обеспечение (кто, в каком объеме и в какие сроки снабжает эксперта организационно-техническими ресурсами – бумагой, иными расходными материалами, доступом в интернет и др.);
- права и обязанности эксперта и заказчика экспертизы;
- ожидаемый результат экспертизы, вид и требования к итоговому документу (заключению по итогам проведения общественной экспертизы).

В техническом задании могут указываться и другие позиции, например, перечень и характеристика целевых групп, методы экспертизы и фокусы оценки (деятельность; воздействие; устойчивость; развитие; и др.), однако практика показывает, что эти позиции вырабатываются и уточняются уже при проведении экспертизы – тогда, когда эксперт более подробно знакомится с содержанием работы.

Вторым обязательным элементом подготовительной стадии является передача эксперту информации (документов, статистических данных, результатов ранее проведенных социологических исследований и др.) и ресурсов, которые определены в техническом задании.

Стадия 2. Проведение общественной экспертизы

На данной стадии, эксперт прежде всего изучает имеющуюся у него первичную информацию (особенно, если таковая передана ему заказчиком), вырабатывает перечень информации (в том числе вопросов к содержанию изучаемого акта), поиск которой он должен осуществить самостоятельно в ходе общественной экспертизы, используя доступные ему методы и средства.

При формировании вопросов рекомендуется руководствоваться приведенным ниже примерным списком вопросов для проведения экспертного исследования и соответствующих источников информации. В таблице также указаны возможные методы получения необходимой информации, соответствующие каждому вопросу.

Таблица 1.

<i>Вопросы к содержанию изучаемого акта (объекта экспертизы)</i>	<i>Источники информации</i>	<i>Методы получения информации</i>
Какие основные интере-	1. Содержание объекта эксперти-	Анализ документов.

<p>сы и общественные отношения регулируются объектом экспертизы?</p>	<p>зы (нормативного правового акта, программы и др.) 2. Содержание иных документов, если объект экспертизы содержит отсылки к таким документам или входит в состав группы взаимосвязанных документов.</p>	
<p>Какие социальные группы испытывают на себе основные последствия реализации объекта общественной экспертизы (акта, проекта, программы)?</p>	<p>1. Содержание объекта экспертизы (нормативного правового акта, программы и др.). <i>Следует учитывать, что группы могут быть как прямыми (например, инвалиды), так и косвенными (например, члены семей инвалидов), но и та, и другая группы будут испытывать на себе последствия реализации акта, даже если косвенная группа в акте не упоминается.</i></p>	<p>1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Социологический опрос.</p>
<p>Что именно теряют или приобретают эти социальные группы в результате применения акта?</p>	<p>1. Статистическая отчетность (сравнивается период действия акта и контрольный период времени, когда акт еще не действовал). 2. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Сравнение (сравниваются условия жизнедеятельности групп до начала применения акта и в процессе его применения); 3) Социологический опрос. 4) Экономический анализ.</p>
<p>Насколько обоснована указанная в акте проблема?</p>	<p>1. Содержание объекта экспертизы (соответствующий раздел акта). 2. Статистическая отчетность. 3. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Мотивационный анализ. 2. Анализ обоснований (в том числе - какие системы анализа были применены (PEST, SWOT, другие), какие данные привлекались для обоснования и почему именно эти).</p>
<p>Какие процессы могут начаться в результате решения проблемы или при оставлении ее без внимания?</p>	<p>1. Результаты социологических исследований. 2. Экспертные мнения, в том числе данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Социологический опрос. 2. Деловая игра. 3. Фокус-группа.</p>
<p>Каковы могут быть эко-</p>	<p>1. Экспертные мнения, в том чис-</p>	<p>1. Анализ информации</p>

логические, социальные, экономические, технологические и управленческие последствия проблемы и какие потребуются меры по компенсации ущерба?	<p>ле данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).</p> <p>2. Данные социологических исследований.</p>	<p>(технологический анализ, экономический анализ и др.)</p> <p>2. Деловая игра.</p> <p>3. Фокус-группа.</p>
Соответствует ли анализируемый документ высшим достижениям человеческого духа и научной мысли?	1. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Анализ информации.
Есть ли разумные альтернативы (иные способы решения проблемы) в контексте реальной ситуации и прогноза на будущее?	1. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	<p>1. Сравнение со способами решения проблемы, применяемыми в иных местах.</p> <p>2. Технологический анализ.</p> <p>3. Фокус-группа.</p>
Имеются ли в акте скрытые мотивы и намерения (т.е. истинные цели разработчиков, субъектов воли), и насколько они могут снизить эффект от реализации акта?	<p>1. Содержание объекта экспертизы.</p> <p>2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Мотивационный анализ.</p> <p>2. Структурный анализ.</p> <p>3. Моделирование.</p> <p>4. Фокус-группа.</p> <p>5. Эксперимент.</p>
Соответствует ли объект экспертизы требованиям законодательства?	<p>1. Содержание объекта экспертизы.</p> <p>2. Иные акты, с которыми взаимосвязан изучаемый акт.</p>	<p>1. Анализ.</p> <p>2. Сравнение.</p>
Доступен ли объект экспертизы для понимания и использования населением?	<p>1. Содержание объекта экспертизы.</p> <p>2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p> <p>3. Результаты социологических исследований.</p>	<p>1. Контент-анализ экспертных мнений.</p> <p>2. Фокус-группа.</p>
Реалистичен ли объект экспертизы (имеются ли в нем все нормы, позволяющие реализовать его на практике, а также пробелы в процедуре исполнения)?	1. Содержание объекта экспертизы.	<p>1. Структурный анализ.</p> <p>2. Контент-анализ экспертных мнений.</p>
Имеются ли в акте неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения, возникающие при реализации акта?	<p>1. Содержание объекта экспертизы.</p> <p>2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Структурный анализ.</p> <p>2. Контент-анализ экспертных мнений.</p> <p>3. Фокус-группа.</p> <p>4. Деловая игра.</p>
Имеются ли в акте положения, которые могут	1. Содержание объекта экспертизы.	<p>1. Структурный анализ.</p> <p>2. Контент-анализ экс-</p>

способствовать коррупции?	2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	пертных мнений. 3. Фокус-группа. 4. Деловая игра.
Адекватен ли механизм реализации акта достижению тех целей, которые в нем указаны?	1. Содержание объекта экспертизы. 2. Данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).	1. Технологический анализ. 2. Структурный анализ. 3. Сравнение. 4. Моделирование. 5. Эксперимент.
Имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, а также органов и должностных лиц) при реализации акта?	1. Содержание объекта экспертизы.	1. Анализ. 2. Деловая игра.
Предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение требований, установленных данным актом?	1. Содержание объекта экспертизы.	1. Анализ.
Реализованы ли цели, задачи, выполнены ли мероприятия, достигнут ли запланированный результат?	1. Содержание объекта экспертизы и взаимосвязанных с ним документов (в том числе официальных отчетов). 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований и статистической отчетности.	1. Структурный анализ (в том числе акта и отчетов о его исполнении). 2. Контент-анализ экспертных мнений. 3. Контент-анализ отчетов об исполнении акта. 4. Фокус-группа. 5. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).
Как соотносятся затраченные средства с полученным результатом?	1. Содержание объекта экспертизы и взаимосвязанных с ним документов (в том числе официальных отчетов). 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований и статистической отчетности.	1. Экономический анализ. 2. Структурный анализ (в том числе акта и отчетов о его исполнении). 3. Контент-анализ экспертных мнений. 4. Контент-анализ отчетов об исполнении акта. 5. Фокус-группа. 6. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).

После проведения указанной выше работы разрабатываются инструменты для общественной экспертизы (бланки анкет, структуры интервью, таблицы для наблюдения или контент-анализа и др.), определяются целевые группы (как первичные, так и косвенные) и осуществляется выбор источников информации.

Имея на руках разработанные и изготовленные в нужном количестве экземпляры инструментов исследования, а также представляя, какими источниками информации (кроме результатов социологических исследований) можно пользоваться, эксперт должен приступить к сбору информации для проведения общественной экспертизы. Обработка полученных количественных и качественных данных с применением всех необходимых методов исследования позволяет сформировать аргументированные выводы и выработать предложения.

Завершающим действием на данной стадии является подготовка заключения общественной экспертизы (доклада) с использованием текстовой, цифровой и графической информации. Отчет о результатах общественной экспертизы направляется в органы, принявшие рассматриваемый акт, в СМИ и в общественные структуры, участвовавшие в экспертизе (этот перечень может ограничиваться условиями договора).

4 этап - продвижение результатов общественной экспертизы

На этом этапе обычно проводятся работы, позволяющие применить результаты общественной экспертизы, реализовать предложения экспертов. Что это должны быть за работы, определяется в зависимости от условий договора и потребностей экспертов. В частности, может быть организовано проведение "переговорных площадок" с представителями органов власти и органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства, на предмет предъявления тех позиций в акте, которые вызывают беспокойство общественности, и выработки возможных действий по изменению ситуации.

Обязательным условием проведения общественной экспертизы является мониторинг действий по изменению ситуации, осуществляемых уполномоченными органами, и выработка плана дальнейших мероприятий.

2. Получение и использование информации при проведении общественной экспертизы

Особенно необходимо обратить внимание на методы сбора информации для объективизации исследования. При проведении общественной экспертизы используется, как правило, информация, имеющаяся в открытых источниках, а именно:

- в законодательных (нормативных правовых) актах;
- в информационных материалах органов государственной власти и местного самоуправления (публичных отчетах, сообщениях и др.);
- в сети Интернет (при использовании такой информации обязательно указывается ссылка на местоположение (адрес) информации в сети);
- в средствах массовой информации (с указанием источника и даты опубликования),
- в профессиональных сообществах (в организациях медицинских работников, инженеров, культурных сообществах и др.);
- в иных источниках, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

Использование информации, получение которой требует наличия специальных разрешений или прохождения специальных процедур, должно применяться в тех случаях, когда заказчиком общественной экспертизы являются органы (организации), располагающие такими данными или имеющие иную возможность их получения.

Для получения необходимой информации эксперт может обратиться с запросом в соответствующие органы и организации. При этом нужно руководствоваться федеральным законом № 59 «О порядке работы с обращениями граждан», в соответствии с кото-

рым гражданину не может быть отказано в получении запрашиваемой информации, если только она не охраняется законодательством.

Количественная и качественная информация, используемая в ходе общественного экспертного исследования, должна обладать рядом свойств, а именно:

- быть адресной, взятой из достоверного источника (например, слухи – это не информация, они могут лишь показать настроения в обществе);
- быть однозначной, не допускать различных трактовок;
- быть убедительной, показывать преимущественную ситуацию в обществе, но в то же время учитывать ситуацию в различных отклоняющихся (маргинальных) группах общества.

Обязательным требованием к используемой информации является достоверность и подтверждаемость. Информацию, полученную с помощью опросов, анкетирования и других социологических методов, можно считать достоверной, если методы ее получения соответствовали общепринятым правилам применения данных методов.

При этом необходимо формировать список использованных источников информации с обязательным указанием реквизитов документов (для интернет-сайтов лучше прикладывать к экспертному заключению распечатки соответствующих страниц, так как их содержимое и IP-адреса зачастую меняются).