

УДК 342.571

*Ю.С. Половникова**

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется правовая база и практика применения института общественной экспертизы как формы реализации конституционного права на участие граждан в управлении делами государства, закрепленного в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ.

Ключевые слова: общественная экспертиза, непосредственная демократия, гражданское общество.

В определении основных целей, функций общественной экспертизы и ее места в системе демократических институтов современной России решающую роль играют конституционные основы, обуславливающие концептуальные составляющие порядка ее организации и проведения.

Неупорядоченность отношений между институтами гражданского общества и государством, непоследовательность, противоречивость государственной политики в данном направлении способны привести к существенным искажениям в реализации конституционных принципов, и прежде всего принципа народовластия.

Правовая природа общественной экспертизы законодательства исходит из смысла ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, которой предусматривается право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей.

Конституционной основой как прямых, так и представительных форм демократии прежде всего является ст. 3 Конституции России, в соответствии с которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Отдельное внимание в Конституции России уделено таким демократическим институтам, как референдум, выборы и местное самоуправление, вместе с тем отсутствие перечня иных механизмов участия населения в управлении публичными делами не препятствует возникновению и одновременному функционированию многообразных форм народовластия. Так, только на уровне местного самоуправления закреплено двенадцать форм участия граждан в управлении делами государства.

Под формой народовластия следует понимать характер воплощения в объективную действительность идеи принадлежности всей полноты власти народу [1, с. 23]. Несмотря на то что вопрос об отдельных формах непосредственной демократии более или менее детально исследован, в науке не сложилось единого набора критериев отнесения того или иного механизма к числу форм народовластия [2, с. 115]. Устоявшимся можно признать лишь деление всех форм на непосредственные (прямые) и представительные.

Среди основных отличительных черт прямой демократии чаще всего выделяют: отсутствие делегирования права принимать решения, единство воли и субъекта ее

* © Половникова Ю.С., 2015

Половникова Юлия Сергеевна (pivtogliatti@mail.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

выражения, особый круг субъектов, от собственного имени и в своих интересах осуществляющий отдельные функции публичной власти [3, с. 48].

Общественная экспертиза чаще всего упоминается среди форм непосредственного народовластия (консультативной демократии) [4, с. 38], однако комплексного исследования данного вопроса в науке ранее не проводилось.

Отнесение общественной экспертизы к числу форм непосредственной демократии будет способствовать не только становлению данного института в качестве структурного элемента правотворчества, но и окончательно определит концептуальные основы такой экспертизы, в частности ее субъектный состав, порядок отбора и формирования экспертных групп, методику выявления общественного мнения.

Основной недостаток общественной экспертизы в том, что слишком высок риск искусственного насаждения институтов «гражданского контроля» с полномочиями по проведению «общественных» экспертиз законопроектов. Механизм общественной экспертизы дискредитируется тем, что может носить откровенно заказной характер и иметь манипулятивную направленность как со стороны органов власти для легитимации своих решений и процесса управления, так и со стороны определенных политических сил, которые создают экспертные сообщества для выведения в публичную плоскость ряда политических проблем и закрепления их в общественном сознании, подчеркивая их актуальность научным подходом и экспертным решением. Кроме того, необоснованное применение такого рода механизмов общественного консультирования может стать непреодолимым барьером на пути оперативного регулирования динамично развивающихся общественных отношений, значительно увеличивая сроки принятия властных решений. Обозначенные проблемы должны быть нивелированы сбалансированным правовым регулированием общественной экспертной деятельности.

На данный момент общественная экспертиза в России переживает стадию своего становления. Отдельные положения о порядке ее проведения содержатся в ряде отраслевых федеральных законов. Например, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и др.

Действует и ряд подзаконных актов, направленных на регулирование данной деятельности, например, постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти», Положение о Совете по малому и среднему предпринимательству при Минсельхозе России, утв. приказом Минсельхоза РФ от 18.07.2008 г. № 320, Положение об Общественном совете при Следственном комитете, утв. приказом Следственного комитета при прокуратуре РФ от 17.10.2008 № 92, и др.

Основой правового регулирования общественной экспертной деятельности можно признать Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», статьи 18 и 19 которого закрепляют общие нормы о проведении общественной экспертизы Общественной палатой РФ. В целях конкретизации этих положений Федерального закона Советом Общественной палаты Российской Федерации принято Решение от 15 мая 2008 года, которым утверждено Положение о порядке проведения общественной экспертизы, достаточно подробно регламен-

тирующее для Общественной палаты Российской Федерации все вопросы, касающиеся принципов, целей, порядка проведения общественной экспертизы, содержания итогового заключения. Отбор непосредственных исполнителей общественной экспертизы осуществляется в том числе и на основании положения о консультантах-экспертах Общественной палаты Российской Федерации, утвержденного Решением совета Общественной палаты 15 мая 2008 г. № 4. Аналогичные акты приняты в большинстве общественных палат субъектов Российской Федерации. Так, например, в Самарской области вопросы проведения общественной экспертизы регулируются Законом Самарской области от 11 февраля 2008 г. № 8-ГД «Об общественной палате Самарской области».

В настоящий момент не существует специализированного акта, регламентирующего порядок проведения общественных экспертиз общественными советами (комитетами), сформированными при исполнительных и представительных органах публичной власти. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» устанавливает, что положения об общественных советах и их составе утверждаются правовыми актами соответствующих органов власти, при которых указанные совещательные органы образуются. Пользуясь такой прерогативой, органы власти нередко «подстраивают» функции совета (комитета) под свои задачи, причем ограничение касается прежде всего контрольно-экспертных функций. Общественная экспертиза проводится не с целью выяснения гуманитарного эффекта принимаемого решения, а для создания иллюзии согласованности «непопулярных» решений.

Широкий спектр нормативных правовых актов, принимаемых на самых различных уровнях в отсутствие до недавнего времени структурообразующего закона, приводил к тому, что принципы, методы и порядок проведения общественной экспертизы, имплицитно воплощенные в федеральном законодательстве, не всегда получали адекватное отражение в практике общественной экспертной деятельности. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественной экспертизы, закрепленные в том или ином нормативном правовом акте, зачастую оказывались незамеченными.

Унифицировать порядок проведения общественной экспертизы был призван Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», принятый 21 июля 2014 г. и направленный на создание правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Проект закона обсуждался более двух лет, прошел многочисленные экспертизы и общественные слушания и вызвал беспрецедентную активность в обществе. Непосредственно общественной экспертизе в указанном законе посвящены статьи 22 и 23, раскрывающие понятие исследуемой формы общественного контроля, объекты, возможных инициаторов и организаторов экспертизы, права экспертов и требования к итоговому документу — заключению общественной экспертизы. Определение порядка проведения экспертизы оставлено на усмотрение ее организатора, не определены квалификационные требования к общественным экспертам и основания их привлечения к общественной экспертной деятельности, что может негативно сказаться на

становлении единой практики общественной экспертизы. Таким образом, рамочный характер и отсутствие должного внимания к методологии общественной экспертной деятельности, учету общественного мнения, выявленного в ходе экспертизы, а также юридической ответственности экспертов не позволяет сделать вывод о решенности вопроса правовой регламентации последней.

Общественная экспертиза, согласно указанному закону, фактически сводится к механизму субъективной оценки объекта экспертизы, не учтена исследовательская составляющая экспертной деятельности, отсутствуют гарантии представительности экспертных групп, совмещены роли организатора и непосредственного исполнителя общественной экспертизы.

Общественная экспертиза по сути своей должна представлять собой исследование, проводимое по определенным правилам с использованием научных методов специально отобранным квалифицированными специалистами – представителями реально существующих социальных групп, способных отразить «настроение» общества и видение проблемы «изнутри». Общественное экспертное исследование предполагает не только выявление общественного мнения, но, в силу отнесения его к компетенции формализованных институтов гражданского общества, консолидацию различных позиций и мнений в ходе своего проведения, способствующую не только снятию социального напряжения, но и профессиональному росту и институционализации самого гражданского общества.

Решающее значение в обеспечении доверия к результатам общественной экспертизы играет факт непосредственного участия в ней представителей социальных и иных групп граждан, чьи права и интересы будут непосредственно затронуты объектом экспертизы. Первоочередной задачей должно стать формирование общественного экспертного сообщества, единой базы данных экспертов.

Кроме того, принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не привело к унификации практики общественной экспертизы, в том числе и потому, что одновременно не были внесены изменения в иные законы, регламентирующие рассматриваемый институт. Так, без изменения были оставлены положения Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», регламентирующие порядок проведения общественной экологической экспертизы, в связи с чем последняя с формальных позиций перестала быть видом общественной экспертизы в силу отличающегося подхода к решению фундаментальных вопросов организации экспертного исследования.

Таким образом, на современном этапе становления института общественной экспертизы как формы народовластия обозначаются следующие пробелы правового регулирования.

Результаты общественной экспертизы не подлежат утверждению (подтверждению) со стороны граждан ввиду отсутствия правовой регламентации численности и представительности участников. В недостаточной степени регламентирован вопрос привлечения, отбора и подготовки общественных экспертов из числа заинтересованных социальных, профессиональных и иных групп. Чаще всего экспертиза проводится самостоятельно членами общественных палат и общественных советов (комитетов), компетентность которых во всех вопросах презюмируется, несмотря на отсутствие к их кандидатурам специальных квалификационных требований. Кроме того, не выполняется принцип общенародности и представительности рабочих экспертных групп. Неопределенным является механизм выявления общественного мнения в ходе проведения общественной экспертизы.

Анализ правового регулирования общественной экспертизы показывает, что процедурный акцент сделан на выявление и оглашение гражданской позиции, но не на

ее учет. Сам механизм учета выявленного консультативными формами народовластия волеизъявления отсутствует.

Показателем оценки работы института общественной экспертизы должно стать не только количество произведенных экспертиз, но и фактический учет мнения экспертов в ходе принятия решения, а также гарантированная гласность результатов экспертизы. В законодательстве об общественной экспертизе практически не встречается норма о том, что все поступившие независимые экспертные оценки прилагаются к проекту нормативного правового акта и оглашаются в ходе нормотворческого процесса. В то же время обеспечение публикации материалов общественной экспертизы может быть некоторым стимулом развития общественных организаций, формой не явной рекламы их полезности, втягивания в их деятельность населения.

Преобразование общественной экспертизы в действенный механизм народовластия, сопричастности гражданского общества к государственному управлению требует решения разноплановых задач:

- создания правовых гарантий прозрачности и доступности общественной экспертной деятельности, равных условий участия всех заинтересованных лиц в качестве экспертов;
- разработки механизмов выявления, консолидации и учета общественного мнения;
- подготовки общественных экспертных кадров, а также формирования «активного гражданина», осознающего свои собственные и общественно-государственные интересы;
- создания «ресурсных предпосылок» проведения общественной экспертизы. Необходимо разработать систему стимулирования деятельности общественных экспертов (моральных и материальных стимулов).

В отсутствие решения обозначенных задач общественная экспертиза не преодолевает характеристики декоративного демократического института, не способного объективно отражать общественное мнение и используемого для демонстрации наличия дополнительных форм легитимации власти и широкой социальной базы ее актов.

Библиографический список

1. Зенин С.С. Правовое закрепление системы власти в Конституции РФ: теоретический аспект // *Lex russica*. 2013. № 12.
2. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Изд-во «Проспект», 2010.
3. Дворак А.А. Конституционное право на обращение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
4. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14.

References

1. Zenin S.S. Legal consolidation of power in the Constitution of the Russian Federation: theoretical aspect. *Lex russica*, 2013, no. 12 [in Russian].
2. Komarova V.V. Forms of direct democracy in Russia: educational book. 2nd edition. M., Izd-vo «Prospekt», 2010 [in Russian].
3. Dvorak A.A. *Konstitutsionnoe pravo na obrashchenie v Rossiiskoi Federatsii: Dis. ... kand. iurid. nauk* [The constitutional right of appeal in the Russian Federation: Candidate's of Law thesis]. M., 2003 [in Russian].
4. Vasilieva S.V. Social legitimation of power as the basis of advisory democracy and democracy of complicity. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2009, no. 14 [in Russian].

*Iu.S. Polovnikova****REGULATORY FRAMEWORK OF THE INSTITUTE
OF PUBLIC EXAMINATION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

This article focuses on the legal framework and practice of use of an institute of public examination, which ensures implementation of constitutional law on the participation of citizens in managing the affairs of state set out in the Article 32, par. 1 of the Constitution of the Russian Federation.

Key words: public expertise, direct democracy, civil society.

* *Polovnikova Iulia Sergeevna* (pivtogliatti@mail.ru), Department of State and Administrative Law, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.