
ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

DOI: 10.18287/2542-047X-2019-5-1-109-113
УДК 342.591

Дата поступления статьи: 20/XII/2018
Дата принятия статьи: 26/I/2019

Ю. С. Печегина

ПРАВОВЫЕ ПАРАМЕТРЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

© Печегина Юлия Сергеевна (pivtogliatti@mail.ru), ассистент кафедры государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Автор 11 научных работ, в том числе научных статей: «Правовые проблемы становления института общественной экспертизы в Российской Федерации», «Правовая природа института общественной экспертизы».

Область научных интересов: непосредственная демократия и общественная экспертиза.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется 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, анализируются основные проблемы ее законодательного регулирования, сформулирована основная цель общественной экспертизы, теоретически обоснованы ее функции как механизма общественного контроля, дана характеристика субъектов и объектов общественного экспертного исследования. Обосновывается, что создание условий и расширение вовлеченности населения в процесс общественной экспертизы правовых актов с целью совершенствования как самих актов, так и правоприменительной практики – важнейший элемент в развитии самого гражданского общества, его институционализации.

Ключевые слова: общественная экспертиза, субъект общественной экспертизы, объекты общественной экспертизы, гражданское общество, законотворчество.

Цитирование. Печегина Е. С. Правовые параметры общественной экспертизы правовых актов // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 1. С. 109–113. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-1-109-113>.



*Yu. S. Pechegina***LEGAL PARAMETERS OF PUBLIC EXAMINATION OF LEGAL ACTS**

© **Pechegina Yulia Sergeevna** (pivtogliatti@mail.ru), assistant lecturer of the Department of State and Administrative Law, **Samara National Research University**, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Author of 11 scientific works, including research articles: «Regulatory framework of the institution of public examination in the Russian Federation», «Legal nature of public examination».

Research interests: democracy and public examination.

ABSTRACT

This article focuses on the practice of use of the institute of public examination, which ensure implementation of the constitutional law on the participation of citizens in managing the affairs of state set out in the part 1 of the Article 32 of the Constitution of the Russian Federation, analyses the basic problems of its legislative regulation. The article stated the main objective, theoretical rationale for functions of public examination as a mechanism of social control, the characteristic of the subjects and objects of public expert examination. Ensuring and increasing the involvement of population in order to improve the enforcement and public examination is an essential element in the development of civil society.

Key words: public examination, subject of public examination, objects of public examination, civil society, law-making.

Citation. Pechegina Yu. S. Pravovyye parametry obshchestvennoy ekspertizy pravovykh aktov [Legal parameters of public examination of legal acts]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, Vol. 5, no. 1, pp. 109–113. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-1-109-113> [in Russian].

Изменение социальной структуры общества, его атомизация [1, с. 73–82], нарастание межконфессиональных конфликтов, трансформация коммуникативных процессов диктуют необходимость пересмотра критериев эффективности публичноуправления. Меняется представление о сущности демократии и, как результат, о процедуре принятия политических решений. Особенно остро на фоне падения электоральной активности граждан встает вопрос легитимации решений публичной власти.

Движение по пути демократизации государственного управления требует преодоления кулуарности правотворческого процесса, в частности исходных целеполагающих позиций законодателя. Становится очевидным, что необъемлемой частью нормотворчества должно стать изучение общественных процессов и ожиданий, прогнозирование последствий регулирования. Транспарентность нормотворчества способна обеспечить понимание социально-экономических преобразований и осознанное участие в них населения.

Вместе с тем следует констатировать, что в настоящее время правовое регулирование отдельных механизмов прямой демократии и общественного контроля отличается фрагментарностью и отсутствием системного подхода, подменой сущности (предназначения) конкретных форм демократии. Государственный патернализм и формальный подход к процессу выявления и учета общественного

мнения порождает недоверие граждан к органам власти, правовой нигилизм и апатичное отношение даже к прогрессивным преобразованиям, кроме того, в зачаточном состоянии пребывает сама культура гражданского участия. Демократический потенциал общественной экспертизы заключается в возможности одновременного решения обозначенных проблем.

Конституционной основой общественной экспертизы законодательства является 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.

Основной целью общественной экспертной деятельности является воспрепятствование принятию и реализации неадекватных управленческих решений, неспособных найти поддержку и одобрения у широких слоев населения, способных стать препятствием в реализации прав и законных интересов граждан. Включенность общественных экспертов (непосредственных представителей социальных групп) в процесс принятия управленческих решений обеспечивает не только учет общественной реакции на исследуемый юридический факт, но и нормативное поведение членов общества за счет ощущения сопричастности к процессу создания норм, понимания значения введения новых норм, привыкания к «новому порядку» на стадии его формирования.

Однако рассмотрение места общественной экспертизы в правовом пространстве современной России не должно ограничиваться ее характеристикой лишь как механизма общественного контроля. Общественная экспертная деятельность способна активизировать институционализацию гражданского общества за счет формирования экспертного сообщества из числа граждан, обладающих специальными познаниями и активной гражданской позицией. Существенным фактором институционализации является то, что гражданскому обществу, которое желает наладить диалог с государством, необходимо проявлять самостоятельность в поиске и определении наиболее благоприятных условий собственного существования, для чего должны быть разработаны механизмы коммуникации социальных групп. Общественная экспертиза по сути своей является механизмом коммуникации и естественной саморегуляции общества, способным преодолеть патернализм государства и иждивенчество гражданского общества, содействующим формулированию консолидированного общественного интереса.

Отправной точкой формализации любой процедуры выступает терминологическая точность. Долгое время ни на законодательном уровне, ни в доктрине не было сформулировано универсального определения понятия «общественной экспертизы». До настоящего времени дискуссионными являются вопросы основной цели общественной экспертизы, субъектного состава и объектов исследования, требований к содержанию экспертных заключений, механизму учета результатов общественной экспертизы в нормотворческом процессе.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», казалось бы, решил описанную проблему, в ст. 22 указанного закона общественная экспертиза определена как основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Представляется, что основным недостатком приведенной дефиниции является недостаточно четкое определение как субъектного состава общественной экспертизы, так и ее объекта.

Отсутствие формальной определенности указанных категорий приводит к тому, что практика применения общественной экспертизы изобилует противоречиями. Современные технологии предоставляют в распоряжение недобросовестным чиновникам практически неограниченные возможности для использования экспертных мнений в частных, корыстных интересах, для дополнительной легитимации принятых решений и манипулировании общественным мнением, таким образом, особую важность приобретает нормативное закрепление порядка формирования экспертных групп и требований к кандидатам в эксперты.

Правильное определение границ возможных объектов экспертизы является залогом ее применения именно к тем актам и решениям, в оценке которых действительно заинтересовано общество, и одновременно исключает возможность создания помех законной деятельности органов публичной власти.

Федеральным законом «Об основах общественного контроля» в ответ на давно обсуждаемую в доктрине проблему расширения круга объектов общественной экспертизы в качестве объектов названы проекты и действующие акты и решения, документы и другие материалы, а также действия (бездействия) органов публичной власти и должностных лиц.

Положительно можно оценить нормативное закрепление возможности общественной экспертизы действующих правовых актов. В практике федерального правотворчества понятие общественной экспертизы связывалось преимущественно с анализом проектов правовых актов, как на самый показательный пример укажем на Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». Общественная экспертиза именно проектов правовых актов вполне оправдана в связи с тем, что производится на стадии их разработки с целью обеспечения учета общественных интересов, апробирования новых норм. Проведение общественной экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов не противоречит ее основному назначению и может быть рассмотрено в качестве средства повышения качества нормативных предписаний и их корректировки с учетом изменения социальных реалий, инициирования процедуры признания этих актов утратившими силу. В законодательстве субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне данная идея уже нашла свое применение [2, с. 32–36].

Представляется неоправданным применение для обозначения объектов экспертизы таких понятий, как «акт», «решение», «документ», так как они не имеют легальных определений, в связи с чем могут подлежать расширительному толкованию. Так, например, к решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично

или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций [2, с. 38]. Применение такого емкого термина предоставляет возможность проведения общественной экспертизы, в том числе в отношении судебных решений, что, без отдельной правовой регламентации, может быть несовместимо с конституционным принципом независимости судей и гарантиями его реализации, прерогативой судебных органов на оценку законности судебных актов.

Среди возможных объектов общественной экспертизы также названы действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, что также вступает в противоречие со сложившимися в науке представлениями об объекте экспертизы.

Вопрос об отнесении к объектам экспертизы различного рода процессов (действий) в теории экспертизы остается дискуссионным: Г. М. Надгорный решает этот вопрос положительно [3, с. 68], В. М. Галкин отрицает возможность причисления процессов к объектам экспертизы [4, с. 45]. Для признания результатов экспертизы достоверными большое значение имеет процессуальное оформление порядка ее проведения. Только материальные объекты могут быть как-то процессуально оформлены, предоставлены в распоряжение эксперта, и только в отношении таких объектов эксперт может располагать полномочиями. Экспертиза деятельности органов публичной власти возможна только посредством изучения документально оформленных решений и актов. Общественный контроль за осуществлением своих функций органов публичной власти должен производиться не в форме общественной экспертизы, а в форме общественного мониторинга.

Таким образом, круг объектов, обозначенных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля», лишен формальной определенности, может быть подвергнут произвольному трактовке, что создает условия для применения института общественной экспертизы вопреки его цели.

Решающее значение в преодолении ауры политической ангажированности результатов общественной экспертной деятельности имеет четкое правовое оформление порядка отбора субъектного состава такой экспертизы. Под субъектом общественной экспертизы следует понимать конкретного исполнителя (группу исполнителей), проводящих экспертный анализ и готовящих экспертное заключение. Органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации, принимающие участие в разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе, могут являться организаторами общественной экспертизы, но не ее субъектами.

Таким образом, субъектами общественной экспертизы являются:

- индивидуальные (персональные) эксперты;
- коллективные эксперты (экспертные группы либо организации).

Зачастую в литературе общественная экспертиза рассматривается как основная функция Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, минимализируется самостоятельная ценность исследуемого института.

Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов Российской Федерации являются одновременно организаторами и исполнителями общественной экспертизы. Так, привлечение сторонних экспертов – право, а не обязанность членом комиссии и (или) межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты, ответственных за подготовку проекта заключения. Становится очевидным, что достижение цели и эффективность общественной экспертизы, проводимой общественными палатами, определяется персональным составом. В то же время на основании действующего законодательства члены Общественной палаты приобретают статус общественных экспертов автоматически, чем фактически презюмируется наличие у них специальных знаний во всех возможных областях общественной экспертной деятельности. Например, к кандидатам в члены Общественной палаты не предъявляются квалификационных требований или требований о наличии опыта работы по специальности, в соответствии со ст. 7 ФЗ «Об Общественной палате РФ» членом Общественной палаты может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет.

Общественный эксперт призван быть квалифицированным посредником между государством и обществом в отношениях связанных с публичным управлением, способным правильно воспринимать, анализировать интересы обеих сторон. Но если взглянуть с другой стороны, эксперты могут создавать барьеры между обычными гражданами и политическими демократическими институтами, не позволяют мнениям общества воздействовать на центры принятия решений, в силу своего авторитета навязывают свои субъективные оценки, мнения и понятия как обществу, так и государству. С точки зрения данного направления критики, по выражению Альберта Дзура, положение экспертного знания в политической жизни можно сравнить с функцией диагностических приборов в медицине: с началом их применения диалог с пациентом становится скорее «проявлением вежливости, чем орудием диагностики для врача, так и публичное обсуждение требуется только в символических формах» [5, с. 8].

Мысль о том, что придать власти экспертов необходимую легитимность можно, «разбавив» ее мнениями демократического большинства, получает все больше сторонников, в том числе среди самих экспертов и государственных функционеров в ведущих западных странах.

С нашей точки зрения, для достижения основной цели общественной экспертизы необходимо расширить круг привлекаемых общественных и

некоммерческих общественных организаций в проведение экспертиз. Экспертами должны выступать представители различных социальных групп, возрастов и профессий, обладающие необходимой квалификацией и одновременно способные отразить общественную реакцию в случае реализации объекта экспертизы. Должна быть пересмотрена роль Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации, которые должны быть не единоличными исполнителями общественной экспертизы, а координаторами и организаторами в процессе общественного обсуждения и экспертизы правовых актов. Целесообразно установить стандарты, касающиеся процедуры отбора общественных экспертов, и установить обязательность участия представителей общественности в качестве общественных экспертов по каждому случаю проведения экспертизы, какой бы субъект ни выступал организатором общественной экспертизы.

Процесс получения общественной оценки путем формирования экспертного заключения способствует консолидации интересов различных социальных групп, компромиссный подход к разрешению спорных моментов позволяет снизить социальное напряжение. При условии правильного процессуального оформления общественная экспертиза может выступать действенным механизмом согласования общественных интересов.

Библиографический список

1. Дамье В. Атомизация общества и социальная самоорганизация: Российский контекст // Рабочие в России: исторический опыт и современное положение / под ред. Д. Чуракова. М.: Едиториал УРСС. 2004. 359 с. URL: <https://public.wikireading.ru/129959>.

2. Азизова В. Т., Пирбудагова Д. Ш. Правовое регулирование института общественной экспертизы нормативных правовых актов в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. 80 с. URL: <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2010/konstitucionnoe-i-municipalnoe-pravo/11>.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. Апрель, 2009. № 4. 32 с. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84965.

4. Надгорный Г. М. Объект автотехнической экспертизы // Криминалистика и судебная экспертиза. 1972. Вып. 9. 393 с.

5. Галкин В. М. Средства доказывания в уголовном процессе. Ч. 2. М.: 1968, 50 с.

6. Dzur A. W. Professionals vs. Democracy. Reexamining the Critique of Technocratic Expertise // Papers delivered to the 2003 Annual Meeting of APSA, 2003, August 28–31, 2003. 49 p.

References

1. Damier V. *Atomizatsiya obshchestva i sotsial'naya samoorganizatsiya: Rossiiskii kontekst* [Atomization of society and social self-organization: Russian context]. In: *Rabochie v Rossii: istoricheskii opyt i sovremennoe polozhenie. Pod red. D. Churakova* [Workers in Russia: historical experience and current status. D. Churakov (Ed.)]. M.: Editorial URSS, 2004, 359 p. Available at: <https://public.wikireading.ru/129959> [in Russian].

2. Azizova V. T., Pirbudagova D. Sh. *Pravovoe regulirovanie instituta obshchestvennoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov v Yuzhnom i Severo-Kavkazskom federal'nykh okrugakh* [The legal regulation of institute of standard legal certificates in Southern and North Caucasian federal districts]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2010, no. 11, 80 p. Available at: <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2010/konstitucionnoe-i-municipalnoe-pravo/11/> [in Russian].

3. *Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 10.02.2009 № 2 (red. ot 09.02.2012) «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii reshenii, deistvii (bezdeistviya) organov gosudarstvennoi vlasti, organov mestnogo samoupravleniya, dolzhnostnykh lits, gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh»* [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 10.02.2009 № 2 «On the practice of court cases challenging the decisions, actions (inaction) of state authorities, local self-government officials, state and municipal employees»]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], April, 2009, no. 4, 32 p. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84965/ [in Russian].

4. Nadgorny G. M. *Ob'ekt avtotekhnicheskoi ekspertizy* [Object of autotechnical examination]. *Kriminalistika i sudebnaya ekspertiza* [Forensic Science and Criminalistics], 1972, issue 9, 393 p. [in Russian].

5. Galkin V. M. *Sredstva dokazyvaniya v ugolovnom protsesse. Ch. 2* [Means of proof in criminal proceedings. Part 2]. M., 1968, 50 p. [in Russian].

6. Dzur A. W. Professionals vs. Democracy. Reexamining the Critique of Technocratic Expertise. In: *Papers delivered to the 2003 Annual Meeting of APSA*, 2003, August 28–31, 49 p. [in English].