

Общественная экспертиза: опыт и проблемы развития в Российской Федерации

Аннотация. Дается анализ норм действующего законодательства по теме. Рассматриваются существующие пробелы законодательства и проблемы развития института общественной экспертизы как формы общественного контроля. Делаются выводы о необходимых действиях для развития и повышения эффективности института общественной экспертизы.

Ключевые слова: общественный контроль; общественная экспертиза; эксперт; общественная палата; законотворческий процесс; гражданская экспертиза.

Характерной чертой развитого гражданского общества является возможность участия граждан в управлении делами государства. Данная возможность закреплена в ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Правовая природа общественной экспертизы также исходит из смысла указанной нормы [3]. Общественная экспертиза является одной из форм общественного контроля. Нормы об общественной экспертизе содержатся, прежде всего, в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ»), Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об Общественной палате РФ»). На основании положений данных законов в регионах России были приняты соответствующие нормативные акты, которые имеют схожее содержание. В чис-

Арсен Умарович Везиев, аспирант, Институт философии и права УрО РАН (г. Екатеринбург, Россия).

ло субъектов общественного контроля, согласно п. 1 ст. 9 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», входят Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Процедура общественной экспертизы Общественной палаты РФ прописана в Положении о порядке проведения общественной экспертизы (утв. решением Совета Общественной палаты РФ от 15 мая 2008 г., протокол № 4-С). Общее положение общественных советов при федеральных органах исполнительной власти закреплено в Указе Президента РФ от 04 августа 2006 г. № 842 [9]. Указанные органы вправе инициировать и проводить общественную экспертизу проектов нормативных актов, касающихся вопросов их деятельности [5, с. 458].

Тем не менее само по себе закрепление института общественной экспертизы в названных правовых актах не свидетельствует о том, что он активно и эффективно используется, несмотря на то что некоторые авторы рассматривают общественную экспертизу как важнейший инструмент гражданского контроля деятельности власти, без которого невозможно существование демократического государства [4, с. 89]. Существует точка зрения, что в отсутствие реальной электоральной демократии любая общественная экспертиза может свестись к ее имитации. А. Ю. Сунгуров отмечает, что функции организации общественного контроля и общественной экспертизы были в основном возложены на Общественную палату РФ, созданную во многом как имитационная структура [4, с. 91]. Некоторые авторы также отмечают, что Общественная палата РФ и региональные общественные палаты рассматриваются как органы, в которых государство принимает значительное участие, из чего следует вывод, что их нельзя в полной мере считать независимым и эффективным институтом гражданского общества [1]. Указанная точка зрения и опасения видятся вполне оправданными, так как на данный момент механизм формирования состава общественных палат не всегда вы-

глядит прозрачным и независимым от органов власти, в связи с чем существует риск их превращения в инструмент легитимации решений органов власти от имени общества.

Стоит отметить, что в действующем законодательстве имеется, на наш взгляд, ряд пробелов в вопросе проведения общественной экспертизы. В частности, в законах по-разному определен круг ее объектов. Так, в п. 1 ст. 22 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» указано, что в объекты общественной экспертизы включаются, в том числе, акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы и другие материалы, а также действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций [6]. Однако в п. 3 ст. 2 и п. 1 ст. 18 ФЗ «Об Общественной палате РФ» в качестве объектов общественной экспертизы, проводимой Общественной палатой РФ, указаны только проекты нормативных правовых актов [6].

Представляется, что необходимо принять ряд нормативных правовых актов, развивающих положения ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» в части наделения других субъектов общественного контроля правом проведения общественной экспертизы не только в отношении проектов правовых актов. Возможно, стоит также рассмотреть вопрос расширения и полномочий самой Общественной палаты РФ в этом направлении, так как на данный момент она является, пожалуй, наиболее активным субъектом проведения общественной экспертизы. На сайте Общественной палаты РФ (<https://oprfr.ru/>) имеется специальный раздел, посвященный общественной экспертизе, в котором публикуются новости, тексты экспертных заключений, планы экспертной деятельности, а также законопроекты для обсуждения.

Следует отметить, что по-разному определен и круг инициаторов общественной экспертизы. Так, согласно пунктам 3-4 ст. 22 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» граждане не наделены правом выступать ее инициаторами. В свою очередь, ст. 20 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» содержит положение о том, что общественная экологическая экспертиза может быть организова-

на и проведена по инициативе, в том числе, и граждан [8]. Вместе с тем п. 1 ст. 23 данного Федерального закона не содержит указания на право гражданина подать заявление и устанавливает, что общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления только общественных организаций (объединений).

Ограничение прав граждан на ее инициирование служит дополнительным препятствием к развитию данной формы общественного контроля. Ограничение перечня объектов общественной экспертизы только проектами правовых актов очевидно ограничивает возможность субъектов общественного контроля принимать активное участие в изменении или отмене устаревших, неэффективных или противоречащих интересам общества действующих норм, а также иных результатов деятельности органов власти.

К другой причине, замедляющей развитие института общественной экспертизы и общественного контроля в целом, можно отнести пассивность граждан, отсутствие надлежащей информированности населения о данной и иных формах общественного контроля, недостаточное доверие по отношению к общественным палатам, общественным советам, федеральным органам исполнительной власти.

Таким образом, устранение пробелов и противоречий в законодательстве, расширение перечня объектов общественной экспертизы, повышение информационной прозрачности деятельности общественных палат, иных субъектов общественной экспертизы, а также информированность населения о различных формах общественного контроля, на наш взгляд, будут способствовать развитию и укреплению института общественной экспертизы как важнейшего инструмента гражданского контроля за деятельностью власти. Данные изменения в перспективе помогут снизить вероятность возникновения различного рода напряжения в обществе относительно принимаемых публичной властью решений.

Литература

1. Гуськов В. О., Короткова О. А. Участие институтов гражданского общества в экспертизе законодательства // Ученые записки Тамбовского отделения РОСМУ. – 2020. – № 18. – С. 93–98.

2. Дерен И. И., Лазарева Л. В. Исследование роли Общественной палаты Российской Федерации в общественной экспертизе нормотворчества // Вестник Самарского юридического института. – 2019. – № 3 (34). – С. 31–36.

3. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е. А. Абросимова, В. В. Гриб, А. Г. Дейнеко и др. ; под общ. ред. М. А. Федотова. – М. : Статут, 2017. – 208 с.

4. Сунгуров А. Ю. Общественная и гражданская экспертизы: современные российские дискуссии // Общественные науки и современность. – 2019. – № 4. – С. 87–98.

5. Эмих В. В. Общественные советы в системе Следственного комитета Российской Федерации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2012. – № 12. – С. 452–466.

6. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.02.2021).

7. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.02.2021).

8. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об экологической экспертизе» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.02.2021).

9. Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 (ред. от 23 мая 2013 г.) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.02.2021).