

**Печегина Юлия Сергеевна\***,  
*ассистент кафедры государственного и административного  
права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский  
университет имени академика С.П. Королева»  
(г. Самара)*

## **ОБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

В подлинно демократическом государстве должна существовать прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Тот факт, что общество не может быть оставлено за бортом процесса принятия общественно значимых решений признан на всех уровнях публичной власти, что отразилось в формировании целого ряда механизмов участия граждан в управлении государством. Одним из таких механизмов является общественная экспертиза правовых актов. Общественная экспертиза – это механизм социального публичного контроля, форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере правотворческой деятельности в целях формирования экспертного заключения, препятствующего принятию общественно вредных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по вопросам государственной социально-экономической политики. Новизна указанного института для российской действительности и неоднородность практики его реализации диктует необходимость детального рассмотрения элементов механизма общественной экспертной деятельности. Данная статья посвящена рассмотрению проблемы определения объекта общественной экспертизы.

В современной правовой науке не сложилось единого определения категории «объект общественной экспертизы». В то же время, определение объекта каждой конкретной общественной экспертизы имеет не только чисто теоретическое, но и практическое значение, в частности для определения необходимой компетенции экспертов различных специальностей и организации подготовки экспертных кадров.

«Объект экспертизы» в литературе посвященной судебной экспертизе определяют либо как вещь — носитель свойств, признаков и отношений, исследование которых позволяет констатировать фак-

---

\* © Печегина Ю.С., 2018

ты, имеющие доказательственное значение<sup>1</sup>, или как материалы дела, посредством изучения которых познается предмет экспертизы, т. е. решаются вопросы и устанавливаются обстоятельства дела, либо как носитель информации о фактах и событиях, как источник фактических данных, получаемых путем применения специальных познаний<sup>2</sup>. Различия в дефинициях объясняются аспектом рассмотрения — процессуальным и информационным.

Правильное определение границ возможных объектов экспертизы является залогом её 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 РФ» 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 государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Положительно можно оценить нормативное закрепление возможности общественной экспертизы действующих правовых актов. В практике федерального правотворчества понятие общественной экспертизы связывается преимущественно с анализом проектов правовых актов. Как на самый показательный пример укажем на Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно ст. 18 указанного закона Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты проводить экспертизу:

- проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;
- проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Перечень объектов общественной экспертизы, проводимой Общественной палатой Российской Федерации сформулирован как

закрытый, в нем не нашли упоминания указы Президента РФ, а также ненормативные акты органов исполнительной власти, принимаемые по оперативным и другим текущим вопросам, например, распоряжения Правительства РФ.

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 же общественной экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов не противоречит её 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<sup>3</sup>. Так, в Положении об Общественном совете города Москвы, утвержденном

В опубликованном в 2010 году научно-практическом пособии «Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности»<sup>4</sup> освещающем важнейшие сущностные характеристики общественной экспертизы в качестве объектов общественной экспертизы названы:

- проекты и действующие правовые акты государственных и местных органов власти;
- проекты и реализуемые социально-экономические программы;
- правоприменительная практика;
- решения и действия (либо бездействие) органов власти, различных организаций и должностных лиц для выявления возможных или наступивших последствий принимаемых правовых актов и управленческих решений, а также определение их соответствия правам и законным интересам граждан и различных социальных групп.

Представляется не оправданным применение для обозначения объектов экспертизы таких понятий как «акт», «решение», «документ», так как они не имеют нормативных 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<sup>5</sup>. 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.

В то же время практика общественной экспертизы судебных решений имела место и, что особенно интересно, была инициативой действующего на тот момент Президента РФ Д.А. Медведева. Названная общественная экспертиза касалась изучения материалов резонансных дел и вынесенных по ним судебных решений, например, дело С. Магнитского или дело М. Ходорковского и П. Лебедева. Важная роль в данной процедуре отводилась Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, органу, входящему в структуру государственной власти, что само по себе противоречило ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей принцип разделения властей.

Кроме решений среди объектов названы также акты. В связи с отсутствием легального определения понятия «правовой акт» обратимся к толкованию указанного термина, приведенному в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». В названном Постановлении отмечается, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>6</sup>. В теории права общепризнанно подразделение правовых актов на нормативные акты и индивидуальные (ненормативные) акты<sup>7</sup>. Таким образом, если ранее шла речь об экспертной оценке только правовых актов, то Закон «Об основах общественного контроля в РФ» открывает возможность для проведения общественной экспертизы в отношении индивидуальных актов применения права.

Общественная экспертиза ненормативных актов, в целом, может являться действенным механизмом гармонизации публичных и

частных интересов в ходе решения вопросов местного значения, например, выдаче разрешения на строительство, проведения мероприятий по благоустройству городов и т.п. В то же время стираются границы допустимого вмешательства в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления и иных органов и организаций осуществляющих публичные полномочия, создание препятствий их законной деятельности.

Максимально расширяет перечень возможных объектов общественной экспертизы упоминание в их числе документов и материалов, позволяющее подвергать общественной экспертизе почти любой акт органов публичной власти.

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, например, Г.М. Надгорный решает этот вопрос положительно<sup>8</sup>, В.М. Галкин отрицает возможность причисления процессов к объектам экспертизы<sup>9</sup>. Для признания результатов экспертизы достоверными большое значение имеет процессуальное оформление порядка её 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 решений и актов оформленных документарно. Общественный контроль за осуществлением 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 в РФ», лишен формальной определенности, может быть подвергнут произвольному трактованию, что создает условия для применения института общественной экспертизы вопреки его цели. Представляется необходимым внести изменения в ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ», ограничив перечень объектов общественной экспертизы правовыми актами и их проектами.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: Надгорный Г. М. О производном объекте судебной экспертизы // Криминалистика и судебная экспертиза. Киев, 1979 вып. 18. – С. 37.

<sup>2</sup> Шляхов А. Р.: О предмете судебно-бухгалтерской экспертизы // Вопросы судебной экспертизы, вып. 4. Баку, 1967. С. 46.

<sup>3</sup> 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. – С. 32 - 36.

<sup>4</sup> Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.

<sup>5</sup> 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. – 2009. – № 4.

<sup>6</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2008. – № 1.

<sup>7</sup> См.: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 65; Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – М., 1981. – Т. 1. – С. 168 - 170; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления: Учеб. пособ. – М., 1970. – С. 37 - 38; Лазарев В.В. Применение советского права. – Казань, 1972. – С. 60; Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Российская юстиция. – 2003. – № 6. – С. 30 - 31.

<sup>8</sup> Надгорный Г. М. Объект автотехнической экспертизы // Криминалистика и судебная экспертиза. 1972. вып. 9. – С. 93.

<sup>9</sup> Галкин В. М. Средства доказывания в уголовном процессе. Ч. 2. – М.: 1968. – С. 45.