

Печегина Юлия Сергеевна*

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

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОВОДИМОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный принцип народовластия предопределяет зарождение и развитие широкого спектра форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства на всех уровнях публичной власти. В настоящий момент одним из наиболее апробированных методов влияния общественности на законотворческий процесс 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 некомпетентных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по актуальным вопросам государственной социально-экономической политики.

Казалось бы, очевидное правило, что экспертизу должны проводить эксперты или экспертные организации, в случае с общественной экспертизой требует отдельного внимания и пояснений: эксперт – лицо, обладающее специальными знаниями, квалификацией, но общественный эксперт главным образом представитель заинтересованной общественной группы. Сложность состоит в том, что понятие «общественный эксперт» по сути своей оксюморон – ведь чем выше квалификация эксперта, тем выше его социальный статус, а значит уже социальная группа, чьи интересы в действительности он может представлять. Кроме того в общественном сознании имеет место дискредитация самого понятия эксперт на почве применения средствами массовой информации данного термина в метафорическом контексте, фактического размыва его границ и формирования в массовом сознании тривиального понимания под экспертом «знатока», мнение которого принимается на веру.

Таким образом, вопрос субъектного состава общественной экспертизы является концептуально важным, от его решения в значительной мере зависит, будет ли достигнута основная цель указанной деятельности, а именно фактический учет и согласование общественного мнения в ходе принятия властных решений и достижения их легитимности.

* © Печегина Ю.С., 2017

Под субъектом общественной экспертизы необходимо понимать конкретного исполнителя (группу исполнителей), проводящих экспертный анализ и готовящих экспертное заключение.

Таким образом, субъектами общественной экспертизы могут являться:

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

Органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации, принимающие участие в разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе, являются участниками общественной экспертизы, но не являются ее субъектами. Эти структуры могут участвовать в организационном, материальном, информационном и консультативном обеспечении проведения экспертизы, в том числе в качестве инициаторов и организаторов.

Анализ нормативных правовых актов, теоретических источников и сложившейся практики по исследуемой проблеме позволяет выделить следующих субъектов общественной экспертизы:

- 1) Общественную палату Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) негосударственные организации;
- 6) граждан России¹.

Особая роль в организации проведении общественных экспертиз отведена общественным палатам, более того, некоторые из названных выше субъектов не имеют правовых оснований проводить экспертизу самостоятельно. Так, например, граждане могут принимать участие в общественной экспертизе в качестве общественных экспертов, однако вопрос привлечения гражданина к мероприятиям общественного контроля в соответствии со статьями 21 и 22 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² разрешает организатор таких мероприятий.

Действительно, проведение общественной экспертизы в соответствии со ст. 2 Федерального Закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ»³ является одной из основных задач Общественной палаты. В соответствии с положением о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденным решением совета Общественной Палаты РФ 15 мая 2008 года (протокол № 4-С)⁴, для проведения общественной экспертизы в соответствии с решением совета Общественной палаты о включении в план проведения общественной экспертизы законопроекта или иного проекта нормативного правового акта комиссия и (или) межкомиссионная рабочая группа Общест-

венной палаты, ответственная за подготовку проекта заключения, обеспечивает создание рабочей группы, состав которой формируется из числа членов Общественной палаты, представителей общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации и экспертов, предлагаемых членами рабочей группы, членами комиссии, а также Аппаратом Общественной палаты.

В соответствии с п. 3 раздела III Положения о порядке проведения общественной экспертизы, утв. решением Совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008 в качестве экспертов могут быть привлечены:

1) юридические лица (объединения некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации и относится к сфере их уставной деятельности (далее – организации));

2) физические лица, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы, удовлетворяющие следующим требованиям:

высшее и (или) послевузовское профессиональное образование, ученую степень по направлению, соответствующему профилю экспертной деятельности;

предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет;

знание международных актов и законодательства Российской Федерации в области соответствующей экспертной деятельности;

умение проводить необходимые исследования, оформлять по их результатам соответствующие документы и заключения экспертизы.

Поддерживая мнение Римского В.Л о том, что «эксперт должен быть компетентным в области предполагаемой экспертизы, т. е. иметь определенное право на ее проведение. Иногда для этого необходимо получение диплома или сертификата, но не исключается проведение экспертизы и гражданами, имеющими большой практический опыт»⁵, считаем особенно важным допуск к экспертизе граждан, чьи права будут затронуты рассматриваемым решением государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно положению о консультантах-экспертах Общественной палаты Российской Федерации (утв. Решением совета Общественной палаты 15 мая 2008 г. № 4) консультантами-экспертами Общественной палаты Российской Федерации могут быть представители общественных организаций, активно участвующие в развитии гражданского общества; граждане, ранее осуществлявшие полномочия члена Общественной палаты; представители общественных объединений, допущенные к выборам в Общественную палату, но не избранные в её состав. Строго формально, данным положением исключается возможность привлечения в качестве консультантов экспертов граждан, даже обладающих необходимой квалификацией, но не являющихся

представителями общественных организаций, что существенным образом умаляет права таких граждан.

Возвращаясь к вопросу роли Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации, следует обозначить, что перечисленные институты в настоящий момент являются одновременно организаторами и исполнителями общественной экспертизы. Так, привлечение сторонних экспертов право, а не обязанность членов комиссии и (или) межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты, ответственных за подготовку проекта заключения.

Очевидно, что результативность Общественной палаты в деле проведения общественной экспертизы правовых актов в немалой степени будет определяться ее персональным составом. Члены общественных палат автоматически приобретают статус общественных экспертов, чем фактически презюмируется наличие у них специальных знаний во всех возможных областях общественной экспертной деятельности. К кандидатам в члены общественной палаты не предъявляется квалификационных требований или требований о наличии опыта работы по специальности, так в соответствии со ст. 7 ФЗ «Об Общественной палате РФ» членом Общественной палаты может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет.

Кроме того общественный характер экспертизы требует представительства всех заинтересованных групп граждан, что невозможно добиться, привлекая лишь членов Общественной палаты. Отметим, что в соответствии с Законом «Об Общественной палате РФ»: «Члены Общественной палаты при осуществлении своих полномочий не связаны решениями общественных объединений» (ч 3 ст. 12 Закона), значит позиция общественного объединения какого бы то ни было уровня (общероссийского, межрегионального, регионального, местного) носит для членов Общественной палаты сугубо информационный, рекомендательный характер. Таким образом, противоречивым представляется статус члена Общественной палаты, являющегося представителем общественного объединения и одновременно не ориентирующегося на его мнения и интересы. Еще одной нормой, ослабляющей связь членов общественной палаты с общественными объединениями и некоммерческими организациями является положение ч 3 ст. 13 Закона, согласно которой предусмотрен прямой запрет на отзыв члена Общественной палаты.

Думается, что ключевым с точки зрения обеспечения защиты именно общественного интереса в ходе проведения подобных экспертных исследований является соблюдение принципа не принадлежности данных экспертов к правительственным структурам, их независимость от власти. Однако целесообразно «отрывать» субъектов общественной экспертизы от общества путем установление барьеров для влияния последнего, например, на членов Общественной палаты.

Общественная палата РФ должна выступать не единственным исполнителем общественной экспертизы, а координатором в процесс общественно-

го обсуждения и экспертизы законопроектов, а значит должна быть расширена практика привлечения внештатных экспертов. Полезна в данном направлении работы и возможность Общественной палаты осуществлять аналитическую обработку поступающих предложений и замечаний не только от экспертного сообщества, но и от граждан Российской Федерации по различным информационным каналам.

Подводя итог, обратим еще раз внимание на то, что специфика экспертной деятельности предполагает предъявление особых требований к своим субъектам, но решающим фактором её эффективности должен оставаться общественный характер. Эксперт, обладает специальными знаниями и опытом работы в конкретной сфере, а значит, способен выступить квалифицированным посредником между государством и обществом в отношениях по поводу реализации государственной власти, правильно воспринимать, анализировать интересы обеих сторон.

Но если взглянуть с другой стороны, эксперты в силу своего авторитета навязывают свои субъективные оценки, мнения и понятия как обществу, так и государству. Истинное мнения общества подвергается деформации и не доходит до центров принятия решений. 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»⁶.

Механизм проведения общественной экспертизы должен быть построен таким образом, чтобы обеспечить участие в её проведении представителей реально существующих социальных, профессиональных и иных групп, знающих проблему изнутри, и способных дать подлинную общественную оценку исследуемого правового акта.

Права А. Либераторе и С. Фантович, в своем утверждении, что «Демократизирующаяся экспертиза является важным компонентом гарантирования надлежащих правовых процедур... только если «башня из слоновой кости» откроется, и эксперты выйдут на «агору», можно будет понять, какие элементы они предоставляют для формулировки и внедрения политических решений, и как эти элементы сейчас используются»⁷.

¹ См.: Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3; Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 1094 – 1100; Панченко П.Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы форми-

рования его системы // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 50 – 53; Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. – 2009. – № 11.

² СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.

³ СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

⁴ Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утв. решением совета Общественной палаты РФ от 15 мая 2008 г., протокол № 4-С / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/rBD6C>

⁵ Римский В.Л. Почему нам необходима общественная экспертиза? // Пчела. – 2004. – № 1 (45). – С. 10.

⁶ Dzur A. W. Professionals vs. Democracy. Reexamining the Critique of Technocratic Expertise // Papers delivered to the 2003 Annual Meeting of APSA. – 2003. – P. 8.

⁷ Liberatore A., Funtowicz S. «Democratising» expertise, «expertising» democracy: what does this mean, and why bother? // Science and Public Policy. – 2003. – № 3. – P. 147.

Подмарев Александр Александрович*,

*доцент кафедры конституционного и муниципального права,
ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский
государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»,
кандидат юридических наук, доцент,
(г. Саратов)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕЛИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В современной конституции одним из неотъемлемых элементов регулирования положения человека является закрепление принципиальной возможности ограничения его прав и свобод и общих требований к установлению этих ограничений.

В Конституции России 1993 г. категория «ограничение» применительно к правам и свободам личности используется в статьях 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133. Среди этих норм системообразующее значение, как для конституционного текста, так и для всего российского законодательства имеет ч. 3 ст. 55. Она гласит: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Часть 3 ст. 55 – это общие конституционные условия (тре-

* © Подмарев А.А., 2017