

Половникова Юлия Сергеевна*,
ассистент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С начала XXI века в социальной структуре общества произошли значительные изменения, социологи отмечают процесс становления информационного общества¹ и его атомизацию², что сопровождается падением электоральной активности, но в то же время ростом иных форм социально-политической активности граждан. Сформировался социальный запрос на совершенствование институтов прямой демократии. Проблема взаимопонимания власти и социума в процессе принятия властных решений, необходимость создания механизмов консолидации и учета общественного мнения признана одной из самых актуальных и стала предметом политологической рефлексии во многих странах мира.

Еще во второй половине XX века в области политической философии возник концепт делиберативной демократии (*deliberative democracy, discursive democracy*), основанный на переоценке принципов функционирования демократии в условиях кризиса легитимности существующих режимов. В отличие от устоявшейся либеральной демократической практики, где центральным элементом демократического процесса является голосование, теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов и политических решений может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления «лучшего» аргумента³.

Внешнеполитические вызовы, нарастание межнациональных и межконфессиональных конфликтов, опасность продовольственного кризиса и рост социальных рисков способствовали переоценке критериев эффективности государственного управления и в России. Анализ посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также иных властных структур, обозначающих основные направления публичной политики, подтверждает, что

* © Половникова Ю.С., 2014

обеспечение теснейшего сотрудничества путем создания механизмов диалога между государством и обществом в целях достижения политического консенсуса избрано приоритетным направлением реформирования системы функционирования органов власти.

Однако на настоящий момент 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.

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. Современные технологии позволяют недобросовестным чиновникам использовать общественные экспертные мнения в частных, корыстных интересах, для дополнительной легитимации принятых решений и манипулировании общественным мнением. По верному замечанию Вацлава Гавеля «Демократия перед теми, кто к ней относится серьезно, ставит почти неразрешимые проблемы, а для тех, кто ее ненавидит, открывает почти неограниченные возможности»⁴. Таким образом для реализации демократического потенциала механизмов непосредственного участия граждан в управлении государством должны быть созданы правовые гарантии транспатентности, доступности такого участия и учета его результатов.

В настоящий момент одним из наиболее широко применяемых механизмов общественного участия в правотворческой деятельности органов публичной власти является общественная экспертиза. Однако, несмотря на накопленный опыт и практику применения в различных сферах человеческой деятельности, общественная экспертиза не возведена в ранг структурного элемента правотворчества, не определена её паровая природа, и виной тому стихийность и фрагментарность правовой регламентации указанной деятельности.

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

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 же 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, только на уровне местного самоуправления закреплено двенадцать форм.

Под формой народовластия следует понимать характер воплощения в объективную действительность идеи принадлежности всей полноты власти народу⁵. 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 народовластия⁶.

Среди основных отличительных черт института прямой демократии чаще всего выделяют: отсутствие делегирования права принимать решения, единство воли и субъекта ее выражения, особый круг субъектов от собственного имени и в своих интересах осуществляющий отдельные функции публичной власти⁷.

Общественная экспертиза чаще всего упоминается среди форм непосредственного народовластия (консультативной демократии)⁸, однако комплексного исследования данного вопроса в науке не проводилось.

Отсутствие общей концепции института общественной экспертизы и стихийность нормотворчества в этой области привели к тому, что накоплен значительный правовой материал при отсутствии единых законодательно закрепленных задач, функций и принципов экспертной деятельности, ее четких отграничений от смежных видов деятельности. Нормативные акты регулирующие отдельные виды или аспекты общественной экспертизы изобилуют противоречиями, неоднозначной трактовкой ее задач и принципов, искажением сущности экспертизы как процессуально правового института, смешением её функций с контрольными, исследовательскими,

управленческими процедурами.

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 её субъектный состав и методику выявления и консолидации общественного мнения.

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 её 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, нерешенность вопроса учета 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 правовой оценки объекта экспертизы, одной из форм общественного контроля, совмещены роли организатора и непосредственного исполнителя общественной экспертизы, отсутствуют гарантии привлечения к такой деятельности заинтересованных граждан и их объединения.

Общественная экспертиза по сути своей должна представлять собой исследование проводимое по определенным правилам с использованием специальных 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 институализации 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.

Основой правового регулирования общественной экспертной деятельности можно признать и 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 регламентирующее 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, однако вопросы субъектного состава в них решаются по-разному.

Не существует и единого акта, регламентирующего порядок проведения общественных экспертиз общественными советами (комитетами), сформированными при исполнительных и представительных органах власти по всей России.

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

Результаты общественной экспертизы не признаются общенародным волеизъявлением за счет 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), которым презюмируется компетентность во всех вопросах, не смотря на отсутствие к их кандидатурам специальных квалификационных требований, 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 неявной рекламы их полезности, втягивания в их деятельность населения.

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

- создание правовых гарантий прозрачности и доступности общественной экспертной деятельности, равных условий участия всех заинтересованных лиц в качестве экспертов;
- разработка механизмов выявления, консолидации и учета обще-

ственного мнения;

- подготовка общественных экспертных кадров, формирование активного гражданина, осознающего свои собственные и общественно-государственные интересы;

- создание «ресурсных предпосылок».

В отсутствие решения обозначенных задач общественная экспертиза превращается в некую «декорацию» или имитацию народовластия не способную объективно отражать общественное мнение и используемую для демонстрации наличия легитимации власти и широкой социальной базу ее актов.

¹ См. например: Коротков А. В., Кристальный Б. В., Курносов И.Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества // Под научн. ред. А. В. Короткова. — М.: ООО «Трейн», 2007.; Соловьёв Э. Г. Информационное общество // Новая философская энциклопедия: В 4 т. / Предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин. — 2-е изд. — М.: Мысль, 2010.

² 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. - С. 73-82.

³ См.: Бессет, Дж. М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / Дж.Бессет, – М.: РОССПЭН, 2011. – С. 336. Parkinson, J. *Deliberating in the Real World*/ J. Parkinson. – Oxford university press, 2006. – p. 107.

⁴ Политология для юристов: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2002. - С. 74.

⁵ Зенин С.С. Правовое закрепление системы власти в Конституции РФ: теоретический аспект // *Lex russica* - 2013. - № 12.

⁶ Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. 2-е издание. - М.: Изд-во «Проспект», 2010.

⁷ Дворак А.А. Конституционное право на обращение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - С. 48.

⁸ Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право - 2009. - № 14.