

Е. В. Бердникова\*, С. Н. Соловых\*\*

## Политико-правовой механизм осуществления общественной экспертизы решений органов государственной власти Российской Федерации

Вопросы определения оптимальной модели взаимодействия государства и гражданского общества на сегодняшний день не теряют своей актуальности и значимости, поскольку, с одной стороны, находят свое выражение в многочисленных доктринальных разработках отечественных ученых, а с другой, остаются по-прежнему востребованными современной политико-правовой практикой функционирования данных институтов. Особое значение в связи с этим приобретают те формы взаимоотношений управленческих структур и граждан, которые позволяют контролировать процесс принятия политических решений, что в полной мере способствует реализации принципа открытости деятельности органов государственной власти, а также воплощению конституционного принципа народовластия, подразумевающего всестороннее участие общества в управлении делами государства. К сожалению, современная политико-правовая реальность такова, что приходится констатировать неразвитость ряда институтов непосредственной демократии, позволяющих не только реализовать интересы граждан в управленческом процессе, но и легитимизировать принимаемые решения. По мнению Б. В. Чернышева, установившаяся практика разработки государственных решений характеризуется авторитарностью, кастовостью, секретностью, теоретическим иждивенчеством и отсутствием системы независимой экспертизы разрабатываемых решений<sup>1</sup>. Последний из перечисленных элементов может считаться основополагающим в преодолении закрытости деятельности органов государственной власти и активизации общественного участия в политических процессах.

Общественная экспертная деятельность является важнейшей формой общественного контроля в сфере функционирования органов государственной

---

\* Доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат педагогических наук, доцент.

\*\* Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Чернышев Б. В. Разработка и принятие государственных решений в России: уроки истории (XVIII–XX вв.). Саратов, 2003. С. 7.

власти, позволяющей провести глубокий и всесторонний анализ разрабатываемых и принимаемых политических решений и в итоге сформулировать комплексную оценку исследуемых документов или процессов. Вариативность субъектно-объектной составляющей данного рода деятельности предполагает широту общественных отношений, в которых общественная экспертиза может применяться (гражданские, трудовые, экологические, земельные и т. д.). К ее основным субъектам следует отнести: 1) Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов РФ; 2) общественные экспертные советы, создаваемые при органах государственной власти; 3) общественные объединения; 4) граждан и их заинтересованные группы. Общественная экспертиза может проводиться в отношении деятельности органов законодательной, исполнительной и даже судебной власти.

Важное значение приобретает общественная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Причем экспертиза в отношении последнего из объектов имеет особый смысл, потому что носит превентивный характер, т. е. ее действие направлено на выявление и предупреждение принятия нелегитимных решений, нарушающих права и свободы граждан. Это способствует повышению эффективности учета и защиты интересов гражданского общества, т. к. всегда легче предотвратить наступление негативных последствий, чем устранять их на протяжении долгого времени.

Касаясь вопроса правового регулирования данного института, следует отметить, что в настоящее время его применение открывает ряд проблем, вызванных, в первую очередь, отсутствием системности российской правовой базы в сфере регламентации общественной экспертизы.

Возможность использования общественной экспертизы в законотворческом процессе только косвенным образом упоминается в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ в форме констатации права представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов и других специалистов на участие в открытых заседаниях данных органов, что, несомненно, снижает необходимость предоставления гражданами и их организациями важных сведений и заключений практического характера по рассматриваемым палатами Федерального Собрания РФ законопроектам и иным вопросам.

Думается, что важнейшим законодательным актом в сфере регулирования общественной экспертизы является Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором основной задачей деятельности Общественной палаты РФ провозглашается проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, что говорит о высокой роли данного органа в законотворческом процессе.

Выступая на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября 2004 г., В. В. Путин подчеркнул особое значение Общественной палаты, которая, по его мнению, должна стать «площадкой для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая палата должна стать местом проведения общественной

---

<sup>1</sup> См.: Об Общественной палате Российской Федерации : федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 3 мая 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; Российская газета. 2011. 6 мая.

экспертизы тех ключевых государственных решений и прежде всего законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение»<sup>1</sup>.

Экспертиза правовых актов может проводиться Общественной палатой РФ по решению совета Палаты либо на основании обращений Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ. Следует отметить, что перечень федеральных конституционных законов и федеральных законов, рассмотрение которых может инициироваться советом Общественной палаты, ограничен и сводится к вопросам государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения и обеспечения общественной безопасности и правопорядка, что, на наш взгляд, является неоправданным, т. к. сфера действия общественной экспертизы вне зависимости от субъекта инициирования не должна быть ограничена.

Заключения Общественной палаты РФ по результатам экспертизы носят рекомендательный характер, что, несомненно, ограничивает роль данного органа в процессе принятия политических решений, т. к. ставит под сомнение сам смысл проводимой экспертной процедуры. Думается, что обязательность решений Общественной палаты способствовала бы более эффективному взаимодействию государства и гражданского общества, стимулировала повышение активности участия граждан и общественных объединений в оценке принимаемых государственных решений.

В последнее время состав уполномоченных органов в сфере проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов помимо Общественной палаты РФ и общественных палат, создаваемых в субъектах РФ, дополнился и другими структурами, способными осуществлять экспертизу принимаемых решений. Так, например, в Саратовской области с 2007 г. действует Экспертный Совет по проведению общественной экспертизы нормативных правовых актов при Правительстве Саратовской области, основными задачами которого являются: проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, нормативных актов, осуществление мониторинга реализации нормативных правовых актов, действующих на территории области.

С одной стороны, увеличение числа органов, уполномоченных проводить общественную экспертизу, способствует обеспечению более широкого представительства интересов граждан, глубокой всесторонней оценке принимаемых нормативных актов, публичности процесса принятия политических решений. С другой стороны, мы можем столкнуться и с такой ситуацией, когда по одной и той же проблеме вероятны диаметрально противоположные точки зрения, что неизбежно приведет к конфликту интересов. Поэтому вопрос о наделении полномочиями в сфере общественной экспертизы множества органов требует более пристального внимания.

Не менее актуальным вопросом представляется проблема обеспечения прозрачности проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, закрепления четкого механизма ее реализации. Отсутствие вышеназванных элементов неизбежно ведет к развитию коррупционных последствий.

Следует отметить, что российская антикоррупционная политика только в последние годы стала принимать законодательно очерченный характер. Этому

<sup>1</sup> Выступление Президента В. В. Путина на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября 2004 г. // Российская газета. 2004. 14 сент.

во многом способствовало принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который определил понятие коррупции, обозначил организационные основы противодействия коррупции и меры по ее профилактике, виды юридической ответственности за коррупционные правонарушения<sup>1</sup>.

Практически значимой профилактической мерой, отмеченной в данном Законе, является проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Не секрет, что некоторые нормативные акты, принимаемые в России как на федеральном уровне, так и на региональном и местном уровнях, могут создавать благотворную среду для развития коррупционных практик в различных правоотношениях, вследствие чего могут нарушаться права и законные интересы граждан и организаций. Как отмечает Т. Я. Хабриева, содержание антикоррупционной экспертизы связано с возможностями выявления коррупциогенных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих их необходимое качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик<sup>2</sup>.

Более детально вопросы, связанные с проведением антикоррупционной экспертизы, регулируются Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе), закрепившим основные принципы антикоррупционной экспертизы, субъектный и предметный состав, требования к заключениям уполномоченных субъектов по итогам проведенной антикоррупционной экспертизы<sup>3</sup>. Думается, что судить об эффективности принятого Закона об антикоррупционной экспертизе еще рано вследствие очень короткого срока его апробации, однако уже сейчас можно отметить ряд недостатков данного нормативного документа. Прежде всего Закон об антикоррупционной экспертизе носит слишком общий характер и не дает четкого представления о механизме проведения антикоррупционной экспертизы и учета ее результатов. Неопределенность трактовок может привести к низкой эффективности норм самого Закона в процессе его правоприменения.

В соответствии со ст. 5 данного Закона предусматривается проведение независимой экспертизы институтами гражданского общества и гражданами за счет собственных средств. По результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину

---

<sup>1</sup> См.: О противодействии коррупции : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон РФ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3609.

или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов.

Таким образом, законодательство об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов выделяет две формы осуществления такой экспертизы: государственную, проводимую органами государственной власти, и общественную, предусматривающую возможность экспертной деятельности посредством привлечения граждан и их организаций. Думается, что общественная антикоррупционная экспертиза является важнейшей формой оценки норм принимаемого или действующего законодательства на предмет их соответствия общепризнанным демократическим нормам и принципам, способствующим всеобъемлющей реализации прав и свобод человека и гражданина, позволяющей предупреждать, выявлять и устранять те нормы, которые приводят к возникновению коррупционных практик в различных правоотношениях.

Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов представляет собой эффективную форму общественного контроля, позволяющую обеспечивать открытость органов государственной власти, прозрачность принимаемых политических решений, что опять-таки способствует реализации эффективной антикоррупционной политики, осуществляемой в России. В любом демократическом государстве общественный контроль должен быть институционализирован, т. е. должна существовать стабильная правовая основа, закрепляющая особый правовой статус организаций, основным предназначением которых является осуществление общественного контроля.

Следует отметить, что Закон об антикоррупционной экспертизе не предусматривает участие Общественной палаты РФ в осуществлении такой экспертизы, ограничиваясь трактовкой «институты гражданского общества». В свою очередь, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» содержит только общее понятие «общественная экспертиза», не выделяя общественную антикоррупционную экспертизу в качестве самостоятельной формы деятельности данного органа. Более того, Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195, регламентируют осуществление экспертизы на коррупционность независимыми экспертами — только аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств<sup>1</sup>. Таким образом, законодатель формально исключил Общественную палату РФ из состава субъектов, уполномоченных проводить общественную антикоррупционную экспертизу, т. к. ее нельзя причислить ни к физическим, ни к юридическим лицам. Данное обстоятельство представляется абсолютно необоснованным, поскольку экспертная деятельность является, как уже было выше сказано, основной функцией Общественной палаты РФ. Кроме того, указанные Правила, являясь подзаконным нормативным актом, входят в противоречие с Законом об антикоррупционной экспертизе, значительно сужая круг субъектов общественной антикоррупционной экспертизы, вводя

---

<sup>1</sup> См.: О Правилах проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10, ст. 1240.

формулировку «юридические и физические лица». Думается, что этим также нарушается принцип равенства общественных объединений, т. к. в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественные объединения могут осуществлять свою деятельность как в форме юридического лица, так и без его образования<sup>1</sup>.

Возникают вопросы и относительно статуса физических лиц — участников общественной антикоррупционной экспертизы, прописанного все в тех же Правилах. Следует отметить, что для этой категории независимых экспертов устанавливаются достаточно пространные профессиональные требования (наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет), из чего можно заключить, что практически любой человек (даже иностранный гражданин) может стать экспертом и оценивать российское законодательство на предмет коррупциогенности.

Помимо этого, исходя из обязательности учета результатов антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов органами государственной власти, необходимо четко прописать ответственность независимых экспертов за предоставление ложных и не соответствующих действительности экспертных сведений.

Думается, что следует детально определить в Законе об антикоррупционной экспертизе, во-первых, круг субъектов, уполномоченных проводить независимую экспертизу, обязательно включив в данный перечень Общественную палату РФ как орган общественного контроля, обеспечивающий эффективное взаимодействие государства и гражданского общества. При этом потребуются внесение определенных корректив и в Закон «Об общественной палате Российской Федерации». Одновременно необходимо определить правовой статус каждого из перечисленных субъектов общественной антикоррупционной экспертизы, закрепив права, обязанности и ответственность независимых экспертов. Во-вторых, следует дополнить Закон об антикоррупционной экспертизе нормами о механизме проведения таковой, т. к. отсутствие четких организационных предписаний приводит к неопределенности трактовки и в дальнейшем создаст проблемы правоприменения данного Закона.

Одной из спорных и неоднозначных форм общественного контроля за отправлением правосудия служит общественная экспертиза судебных решений. Особый интерес в данном контексте приобретает общественная экспертиза судебных решений по так называемым «резонансным» делам (например, дело С. Магнитского или дело М. Ходорковского и П. Лебедева). Введение в научный оборот данного понятия вызвано современным состоянием общественных отношений в сфере судебной защиты прав граждан в национальной правовой системе.

Само по себе резонансное дело можно определить в качестве судебного разбирательства в отношении лица (группы лиц), вызывающего значительный общественный интерес и требующего привлечения дополнительных внесудебных властных ресурсов для предотвращения эскалации конфликтных настроений в обществе. Таким образом, следует говорить о том, что в данном случае дело из категории судебных переходит в разряд политических.

Как мы уже указывали, политизированность судебного разбирательства имеет неоднозначные последствия для правовой системы, т. к. с одной стороны,

---

<sup>1</sup> См.: Об общественных объединениях : федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 1 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2010. № 30, ст. 3995.

способствует открытости отправления правосудия, а с другой напрямую угрожает конституционному принципу независимости деятельности судей, что не только сказывается на качестве принимаемых решений, но и дестабилизирует функционирование всей судебной системы.

Однако в российской практике проведения общественной экспертизы судебных решений особую опасность приобретает не собственно политизированность разбирательства, а отсутствие четких правовых оснований и механизмов осуществления данной экспертизы, что в конечном итоге может привести к нивелированию значения Закона в регулировании общественных отношений. Являясь инициативой Президента РФ Д. А. Медведева, общественная экспертиза судебных решений по своей сути направлена на формирование общественной экспертной оценки в процессе изучения материалов резонансного дела и сопоставления их с вынесенным судебным решением. Важная роль в данной процедуре отводится Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который инициирует проведение экспертизы, осуществляет привлечение специалистов и формирует заключение по рассматриваемому вопросу. Формально данный орган не обладает властными полномочиями для принятия политических решений, т. к. является консультативным, его решения не имеют юридической силы и юридических последствий. Однако нужно учитывать, что на практике его фактический ресурс влияния на общественно-политические процессы достаточно высок. Подтверждением тому служит общественная экспертиза дела С. Магнитского по изучению обстоятельств его гибели с указанием имен виновных, предварительное заключение по которому было публично озвучено в июле 2011 г.<sup>1</sup>, а уже менее чем через месяц Генеральная прокуратура РФ возобновила расследование и направила дело на пересмотр в Следственный департамент МВД РФ.

Резюмируя вышесказанное, приходится констатировать, что для развития общественной экспертизы в Российской Федерации и ее институционализации не хватает законодательного обеспечения: во-первых, некоторые законодательные акты следует дополнить нормами о механизме общественной экспертизы; во-вторых, необходимо принять отдельный законодательный акт, закрепляющий общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов как правовой институт, обеспечивающий открытость органов государственной власти по всем направлениям их деятельности, позволяющий оптимизировать и расширить учет мнения населения в процессе принятия политических решений.

Хочется еще раз отметить, что осуществление общественной экспертизы судебных решений вне институционализированной формы не только ставит под вопрос ее легитимность, но и создает угрозу стабильности функционирования судебной системы. Важно понимать, что общественный контроль не может стать абсолютным и одновременно единственным фактором, обеспечивающим открытость правосудия, равно как недопустима подмена понятий «независимость» и «общественный контроль». Любая общественная процедура, осуществляемая при взаимодействии с органами государственной власти в целях реализации интересов гражданского общества, должна четко регламентироваться и выполняться в соответствии с принципом законности.

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: [http://www.president-sovet.ru/meeting\\_with\\_president\\_of\\_russia/meeting\\_with\\_russian\\_president\\_07\\_05\\_2011\\_in\\_nalchik/materials/proceedings\\_of\\_the\\_meeting\\_in\\_the\\_case\\_of\\_s\\_magnitsky.php](http://www.president-sovet.ru/meeting_with_president_of_russia/meeting_with_russian_president_07_05_2011_in_nalchik/materials/proceedings_of_the_meeting_in_the_case_of_s_magnitsky.php) (дата обращения: 03.09.2011.)