

УДК 340:323.2

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

©*Кудашкина Е. В.*, Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева,
г. Саранск, Россия, *zhenechka55555@yandex.ru*

©*Худойкина Т. В.*, д-р юрид. наук, Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева,
г. Саранск, Россия, *thudoykina@mail.ru*

PUBLIC EXPERTISE OF LAWS AND LEGISLATIVE ACTS AS A FORM OF CIVIL SOCIETY'S PARTICIPATION IN THE LAW OF CIVIL SOCIETY

©*Kudashkina E.*, Ogarev Mordovia State University,
Saransk, Russia, *zhenechka55555@yandex.ru*

©*Khudoikina T.*, Dr. habil., Ogarev Mordovia State University,
Saransk, Russia, *thudoykina@mail.ru*

Аннотация. На сегодняшний день актуальным направлением исследований является институт общественной (гражданской) экспертизы в законодательном процессе, а именно ее порядок, структура и форма проведения. Предметом исследования выступает общественная экспертиза законопроектов и законодательных актов как форма участия гражданского общества в законотворчестве. Исследование представляет собой анализ степени законодательной урегулированности процедуры проведения общественной экспертизы, применения ее результатов при доработке законопроекта, правового статуса субъектов осуществления общественной экспертизы. В этой связи, целью исследования является анализ механизма реализации общественной экспертизы как одной из разновидностей специализированных экспертиз определения качества законопроектов. В методологическую основу исследования положены принципы системности, комплексности, объективности, а также формально-юридический, сравнительно-правовой методы научного познания правовой действительности.

На основе проведенного исследования были сделаны научно-обоснованные выводы, в их числе: необходимость конкретизации механизма обратной связи между субъектом общественной экспертизы и правотворческим органом для повышения результативности общественной экспертизы; четкая регламентация сроков проведения и возможности контроля за учетом замечаний, указанных в экспертном заключении. В частности, предлагается идея разработки федерального закона для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе проведения общественной экспертизы. Было установлено, что проведение общественной экспертизы способствует активному и эффективному сотрудничеству общественности и власти в важнейшей политической сфере — законотворческой деятельности.

А также, было выявлено положительное значение Общественной палаты РФ относительно ее практики проведения общественной экспертизы, что способствует обеспечению непрерывного взаимодействия граждан с органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления для выявления, согласования и учета

определенных потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений в процессе реализации государственной политики.

Abstract. Today the urgent direction of researches is the institute of public (civil) examination in legislative process, namely its order, structure and a form of carrying out. As object of research public examination of bills and acts as a form of participation of civil society in lawmaking acts. The research represents the analysis of degree of a legislative adjustment of the procedure of conducting public examination, use of its results at completion of the bill, legal status of subjects of implementation of public examination. In this regard, a research objective is the analysis of the mechanism of realization of public examination as one of kinds of specialized examinations of definition of quality of bills. The principles of systemic, complexity, objectivity, and also legallistic, comparative and legal methods of scientific knowledge of legal reality are the methodological basis for a research.

On the basis of the conducted research where it is made scientifically based conclusions, among them need of a specification of a feedback mechanism between the subject of public examination and law-making body for increase in effectiveness of public examination; an accurate regulation of terms of carrying out and a possibility of control of the accounting of the remarks specified in the expert opinion. In particular, the idea of development of the federal law for regulation of the public relations arising in the course of conducting public examination is offered. It was established that conducting public examination promotes active and effective cooperation of the public and the power in the major political sphere — legislative activity.

And also, positive value of the Civic chamber of the Russian Federation concerning its practice of conducting public examination was revealed that promotes ensuring continuous interaction of citizens with public authorities of all levels and local government bodies for identification, coordination and the accounting of certain requirements and interests of citizens, protection of their rights and freedoms, and also rights of public associations in the course of realization of public policy.

Ключевые слова: общественная экспертиза, законодательный процесс, нормативный правовой акт, гражданское общество.

Keywords: public expertise, legislative process, regulatory legal act, civil society.

Становление и последующее развитие института общественной (гражданской) экспертизы, безусловно, является неотъемлемой составляющей и показателем степени развития и инициативности гражданского общества. С одной стороны, общественная (гражданская) экспертиза представляет непосредственным элементом в формировании и развитии демократического государства, одним из структурных механизмов в реализации гражданами прав и свобод человека и гражданина, гарантированными ст.ст. 29 (ч.ч. 1, 4), 32 (ч. 1), 33, 44 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, в том числе: свободы мысли и слова; права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию; права участвовать в управлении делами государства; права обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; свободы научного творчества.

С другой стороны — это один из наиболее эффективных инструментов применения дополнительных вспомогательных ресурсов в процессе выработки и принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления управленческих решений,

один из наиболее результативных способов получения различных мнений относительно социальных проблем и методов их разрешения. Однако, на сегодняшний день пока еще не вполне сформирована единая целостная концепция понимания общественной экспертизы, отсутствуют четкие критерии, механизм и структура ее проведения и эффективного применения полученных результатов. Очевидно, что существует проблема отсутствия полноценного законодательного регулирования и упорядочивания общественных отношений, возникающих в процессе проведения общественных (гражданских) экспертиз. Вследствие этого, представляется весьма актуальной идея разработки и последующего принятия федерального закона, призванного урегулировать вышеизложенные общественные отношения. При этом, требуется детальная предварительная научная разработка вопросов определения и осуществления общественной (гражданской) экспертизы, а также потенциальной возможности ее эффективного воздействия на процесс законотворчества.

В настоящее время правовые основы осуществления общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов закреплены: в ст.ст. 18 и 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»; в ст. 22 Федерального закона от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и в нормах соответствующих законодательных актов субъектов РФ. Однако, целостное понятие общественной экспертизы в приведенных законах не раскрывается, а информация по порядку проведения общественной экспертизы содержится лишь в отдельных статьях, которые не в полной мере охватывают все стадии и процесс подготовки и проведения экспертизы. Позиции ученых–правоведов в этом вопросе также неоднозначны. Так, Н. В. Ралдугин утверждает, что экспертиза, осуществляемая общественной организацией, считается общественной экспертизой вне зависимости от того, кем принято решение о проведении экспертизы: государственным органом, либо учреждением, либо общественной организацией [1]. В то же время, вышеизложенное определение общественной экспертизы не раскрывает всей ее специфики и характерных признаков.

Также, общественная экспертиза представляет собой «оценку проектов, решений, законов, принимаемых властью, с точки зрения интересов конкретных людей, которых это решение или проект касается» [2, с. 7], «экспертизу процессов или явлений в интересах общества или отдельных социальных групп» [3, с. 104]. Исходя из этого, в совокупности, понятие общественной экспертизы представляет собой особый организованный процесс разрешения определенных социальных проблем, включающий в себя независимый самостоятельный профессиональный анализ рассматриваемой социальной проблемы, а именно ее масштаба, специфики, вклада определенных социальных агентов в ее разрешение, динамики, законодательной базы, причин контрпродуктивного или несвоевременного решения и т. д.

В Проекте Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», разработанном группой юристов НП «Юристы за гражданское общество», общественная экспертиза трактуется как деятельность лиц и негосударственных некоммерческих организаций (общественных и гражданских экспертов), направленная на исследование, анализ и оценку нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия интересам общества, личности и государства. Отметим, что изложенное определение наиболее полно раскрывает предмет и характерные особенности общественной (гражданской) экспертизы в процессе законотворчества. Таким образом, в случае всеобъемлющего охвата правовой экспертизой оценки формы законопроекта, целей и задач правового регулирования, компетенции

принимающего его органа, соответствие норм положениям Конституции РФ, принципам международного права, требованиям законодательной техники, — общественную (гражданскую) экспертизу можно расценить с точки зрения соответствия первостепенным потребностям общества, направленности на защиту интересов личности.

Основные цели общественной экспертизы выражаются в непосредственной реализации гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией Российской Федерации права на участие в управлении делами государства; в соблюдении прав и свобод человека и гражданина и обеспечении интересов гражданского общества в законодательном процессе; в повышении эффективности и результативности законодательного процесса. Из этого следует, что деятельность общественных экспертов способствует реализации общественного интереса в самом широком смысле данного слова. Это обеспечивает широкий горизонт оценки законопроектов и способствует предупреждению и устранению нормотворческих ошибок на любых стадиях правотворческого процесса.

Основными принципами общественной экспертизы являются публичность проведения и открытость результатов общественной экспертизы. Первоочередное значение в обеспечении принципа открытости проведения общественной экспертизы справедливо придается размещению всей информации, сопутствующей экспертизе в свободном доступе в сети Интернет, в частности такой информации, как: реестры общественных экспертов; уведомления органов власти о проведении экспертизы; экспертных заключений, отвечающих установленным требованиям. Вследствие этого, проведение общественной экспертизы способствует активному и эффективному сотрудничеству общественности и власти в важнейшей политической сфере — законотворческой деятельности.

Повсеместное распространение общественной экспертизы на сегодняшний день в России обусловлено формированием общественных палат. Общественные палаты представляют собой весьма новый институт для нашего государства. Их целевое назначение заключается в обеспечении непрерывного взаимодействия граждан с органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления для выявления, согласования и учета определенных потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений в процессе реализации государственной политики.

На сегодняшний день Общественной палатой Российской Федерации накоплен богатый опыт экспертной работы. Ежегодно Палата формирует заключения на важные законопроекты, вынесенные на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ. Отметим, что многие выводы и замечания Общественной палаты РФ кардинальным образом воздействуют на подготовку законопроектов ко второму чтению, являются основанием для внесения поправок, предстают неким стимулом для комитетов Государственной Думы к более детальной проработке и обоснованию определенных положений законопроектов, учитывая их возможные социальные последствия.

Порядок, структура и форма проведения общественной экспертизы региональными общественными палатами закреплены в Положениях об общественных экспертизах общественных палат и в законах субъектов об общественных палатах субъектов РФ. В Республике Мордовия структура проведения рассматриваемой процедуры установлена в законе от 20 февраля 2006 г. №7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» и в Регламенте Общественной палаты РМ.

Проведенный анализ федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ указывает на то, что на данный момент институт общественной (гражданской) экспертизы не в полной мере располагает целостной системой правового регулирования. В

нормативных правовых актах как Российской Федерации, так и субъектов России зачастую отсутствуют нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения общественной экспертизы, в том числе ее правовой статус. В частности, не регламентированы сроки проведения, субъекты, возможности контроля за учетом замечаний, указанных в экспертном заключении.

В этой связи, следует продолжить обобщение и анализ накопленного опыта проведения общественной экспертизы, акцентировав внимание на его практической значимости. Необходимо конкретизировать механизм обратной связи между субъектом общественной экспертизы и правотворческим органом для повышения результативности общественной (гражданской) экспертизы.

Список литературы:

1. Ралдугин Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М.: Изд-во МГУ, 2001. 80 с.
2. Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Доклад Межсессионной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации. 2009. 34 с.
3. Богородицкий А. А. Общественная экспертиза в законодательном процессе: проблемы и пути совершенствования // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. 2011. №24. С. 103-108.

References:

1. Raldugin, N. V. (2001). Legal expertise of draft federal laws. Moscow, Izd-vo MGU, 80.
2. Actual problems of the expert activity of the Public Chamber of the Russian Federation (2009). Report of the Intersessional Working Group on the organization of expert activities of the Public Chamber of the Russian Federation. 34.
3. Bogoroditsky, A. A. (2011). Public Expertise in the Legislative Process: Problems and Ways of Improvement. *Izvestiya Penza State Pedagogical University V. G. Belinsky*, (24). 103-108.

*Работа поступила
в редакцию 24.05.2018 г.*

*Принята к публикации
28.05.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Кудашкина Е. В., Худойкина Т. В. Общественная экспертиза законопроектов и законодательных актов как форма участия гражданского общества в законотворчестве // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №6. С. 344-348. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/kudashkina> (дата обращения 15.06.2018).

Cite as (APA):

Kudashkina, E., & Khudoikina, T. (2018). Public expertise of laws and legislative acts as a form of civil society's participation in the law of civil society. *Bulletin of Science and Practice*, 4(6), 344-348.