



ДАВТЯН Дианна Вазгеновна

Аспирант кафедры социальных технологий

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, РФ, г. Белгород,
ул. Победы, 85
Тел.: (952) 437-83-51
E-mail: davtyan-ne@mail.ru

Ключевые слова

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ
ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ

Аннотация

Общественная экспертиза рассматривается как одна из наиболее результативных форм гражданского контроля над деятельностью власти, анализируются основные элементы процесса общественной экспертизы. Сделана попытка определить основные группы барьеров, препятствующих развитию механизмов общественной экспертизы законопроектов и проектов нормативно-правовых актов в современном российском обществе.

Общественная экспертиза как форма гражданского контроля над деятельностью власти

Выполнение главной обязанности Российского государства – признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека – не может быть достигнуто без утверждения господства закона и конституционного правопорядка. Кроме того, необходимо активное участие политических партий и движений, профсоюзов, общественных объединений, средств массовой информации и научных учреждений.

В парадигме правового государства институт гражданского общества наделен определенными механизмами влияния на публичную власть в целом, государственную и муниципальную в частности. Один из таких механизмов – гражданский контроль над деятельностью власти, задачами которого являются уничтожение бюрократических барьеров и коррупционных посягательств, повышение доверия между властью и обществом, что выступает необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической системы Российской Федерации.

Понятие «гражданский контроль» активно употребляется в научной литературе, используется в нормативных документах. Его можно определить как независимую от государства общественную оценку комплекса управленческих практик [1. С. 30].

Гражданский контроль одна из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами – органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица. Посредством гражданского контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов [2. С. 43].

В настоящее время существуют различные формы гражданского контроля, к основным из них относятся: журналистские расследования; индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы государственной власти и

местного самоуправления; научно-исследовательские труды и экспертизы; публицистические и художественные произведения, формирующие общественное мнение и воздействующие на правящую элиту; участие граждан в управлении делами общества через органы местного самоуправления; публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни; народная законодательная инициатива; суд присяжных; общественные экспертизы законопроектов и др. [3. С. 16]. Одна из наиболее востребованных в настоящее время форм – общественная экспертиза законопроектов и нормативно-правовых актов.

В демократическом государстве существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Без учета мнения граждан невозможно оптимально решить проблему рыночного оборота сельскохозяйственных угодий, осуществить реформы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионной системы, армии и т. д. В настоящее время многие законы не в полной мере отражают интересы общества, а подчас противоречат им [4. С. 87].

Основные параметры общественной экспертизы законопроектов и нормативных правовых актов определены в ст. 18 и 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Также существует представление о характеристиках экспертной деятельности, сложившееся в результате применения нормативных актов, регламентирующих ее осуществление в различных сферах (№ 73-ФЗ от 31 мая 2001 г. «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», № 174-ФЗ от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» и др.). Как следует из содержания соответствующих актов, экспертная деятельность (в том числе и общественная) осуществляется на основе принципов профессионализма, компетентности и ответственности эксперта. Федеральным

Public Examination as a Form of Civil Control over Authorities

законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривается возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) институтами гражданского общества и гражданами. Следует также отметить, что институт общественной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов получил широкое развитие на региональном уровне за счет активной работы общественных палат, учрежденных и функционирующих в субъектах Российской Федерации, привлечения к деятельности органов государственной власти регионов и иных общественно-совещательных структур, а также внедрения в практику проведения антикоррупционной экспертизы регионального законодательства [5. С. 103–104].

Несмотря на существование этих нормативных актов и практик, понятие «общественной экспертизы» в законодательстве не определено и трактуется достаточно свободно. По мнению некоторых исследователей, на звание «общественной» может претендовать экспертиза, которая удовлетворяет хотя бы трем из нижеперечисленных условий [6]:

- проводится с целью защиты общественных интересов;
- заказчиком экспертизы является общество, а не конкретная организация;
- процедура экспертизы в полной мере позволяет включать в итоговое решение ценности и точки зрения простых граждан, а не только экспертов, избранных представителей (политиков) или чиновников;
- результаты экспертизы публичны, ориентированы на широкий круг потенциальных потребителей и помогают людям сделать свой выбор в качестве граждан, избирателей, покупателей, лиц, принимающих финансовые, административные или политические решения.

Предметом общественной экспертизы являются социальные последствия

для населения принятых и подготовленных к принятию нормативно-правовых актов, управленческих решений, социальных программ и проектов; соответствие их социально-политической и экономической ситуации в стране, первоначальному замыслу, соответствие реализации принятому решению, а также адекватность восприятия принятого решения или его проекта в общественном сознании.

Общественная экспертиза, как и любая другая, должна иметь четкую цель, содержательную и важную с точки зрения процесса принятия решений. Она должна опираться на профессиональное знание и иметь понятную, обоснованную методологию. Процедура экспертизы должна быть прозрачна, защищена от манипулирования и свободна от конфликтов интересов [7. С. 73].

Значимым аспектом процесса экспертизы является необходимость оценки вероятности риска в процедуре принятия закона. Отсюда вытекает актуальность формирования института общественной экспертизы, позволяющего учитывать интересы и потребности всех социальных групп. Следует отметить, что единого уровня риска, который считался бы приемлемым для всех членов общества, не существует. Это объясняется многообразием и сложностью социальных систем и различий в оценках величины риска индивидами и социальными группами. Такой подход потребует процедур осознанных компромиссов, связанных с недостатком ресурсов для развития общества [8. С. 25].

Внедрение в практику российской политической жизни общественной экспертизы законопроектов позволит решить огромное количество проблем, таких как: взаимодействие различных общественных структур с правотворческим процессом, преодоление отчуждения власти от общества, создание правовой базы, направленной на достижение социального согласия, повышение качества и эффективности законодательства за счет использования интеллектуального по-

► **Dianna V. DAVTYAN**
Postgraduate of Social Technologies Dept.

**Belgorod State National
Research University**
308015, RF, Belgorod,
ul. Pobedy, 85
Phone: (952) 437-83-51
E-mail: davtyan-ne@mail.ru

Key words

CIVIL SOCIETY
STATE AUTHORITY
LOCAL GOVERNMENT
CIVIL CONTROL
PUBLIC EXAMINATION
CIVIL ENGAGEMENT

Summary

In the article public examination is considered as one of the most productive forms of civil control over authorities, the basic elements of public examination process are analysed. The author made an attempt to define the main groups of barriers that hamper the development of public examination of bills and drafts of legal acts in modern Russian society.

Источники

1. Бабинцев В.П. Интеллектуальная де-конструкция имитационного консенсуса как возможность // Власть. 2012. № 6.
2. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4.
3. Родин А. Власть и социальный контроль в коммуникационном пространстве России // Власть. 2009. №6.
4. Хоконов А.А. Правовое государство и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия // Вестник военного университета. 2009. №19.
5. Богородицкий А.А. Общественная экспертиза в законодательном процессе: проблемы и пути совершенствования // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Беллинского. 2011. №24.
6. Общественная экспертиза законопроекта «О порядке организации и проведения публичных слушаний». Режим доступа: <http://www.ecom.su/themes/?id=23/>.
7. Гончаров В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в РФ // Власть. 2009. №1.
8. Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ // дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. М., 2010.

тенциала населения, выявление и учет всего спектра социальных интересов, повышение уровня научного обеспечения законопроектной работы и социальной легитимности законодательства, а также устранение сложившегося правового нигилизма путем формирования у людей чувства сопричастности к нормотворческой деятельности и ответственности за ее результаты, повышение доверия к закону и государственной власти в целом.

В настоящее время в России идет процесс расширения экспертной деятельности, сформирована и функционирует Общественная палата РФ, а также региональные Общественные палаты, отработывается механизм проведения общественной экспертизы. Эти процессы обусловлены необходимостью снижения социального риска при принятии решений на различных уровнях управления по обеспечению развития общества и государства. Однако следует отметить, что в этой сфере по-прежнему остается нерешенным огромное количество вопросов и проблем.

1. Пониженный интерес граждан к общественно-политической жизни страны. 11 апреля 2011 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) предоставил данные о том, насколько активно россияне участвуют в общественно-политической жизни. Из отчета следует, что с каждым годом интерес к общественно-политической жизни у россиян снижается. 68% опрошенных игнорируют общественно-политическую жизнь страны, в то время как в 2004 г. таковых было лишь 32%. 25% россиян считают участие в общественно-политической жизни бесполезным, 36% вообще не проявляют интереса к тому, что происходит в политике, а также в деятельности государственных и муниципальных структур [8]. Безразличие и игнорирование общественно-политической жизни страны являются причиной отсутствия гражданской активности и гражданского контроля. Граждане слишком заняты повседневностью, чтобы принимать участие в акциях гражданского контроля. Такое участие требует навыков, денег, времени – всех тех ресурсов, которых граждане или не имеют, или не желают тратить на гражданский контроль. Одним из инструментов повышения гражданской активности должно стать местное самоуправление, которое, по сути, представляет важнейший элемент гражданского общества, реальную школу гражданской активности, инструмент вовлечения граждан в решение вопро-

сов жизнеобеспечения на уровне конкретных муниципальных образований.

2. Отсутствие у населения ясного представления о содержании гражданского контроля, с одной стороны, противодействие чиновников – с другой. В октябре 2011 г. кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета было проведено социологическое исследование, связанное с изучением вопросов общественной экспертизы в практике современного регионального управления. Опрошены три категории респондентов: руководители общественных объединений; государственные и муниципальные служащие; эксперты. По данным исследования более 29% респондентов утверждают, что степень внедрения гражданского контроля в систему управления региона, скорее, низка, чем высока, а главными препятствиями для развития гражданского контроля респонденты считают отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности (59%), пассивность населения (около 40%) и противодействие чиновников (32%). В этой связи необходимо формировать нормативно-правовую базу, закрепляющую основные принципы, формы, методы, субъекты и объекты гражданского контроля. Принятие федерального закона «О гражданском контроле», а также соответствующих законов субъектов РФ позволит сформировать необходимый правовой каркас для развития эффективной системы гражданского контроля, решить огромное количество проблем, связанных с реализацией механизмов контроля за деятельностью власти.

3. В настоящее время не совсем ясна картина субъектов и объектов данных правоотношений, непонятен механизм проведения общественной экспертизы законопроектов и общественного контроля за принимаемыми государственными и муниципальными решениями. В связи с этим возникает необходимость законодательно закрепить единый порядок общественного обсуждения и экспертизы проектов законов, а также важных для общества вопросов, требующих законодательного решения и гражданского контроля над их исполнением, определить цель общественного обсуждения и общественной экспертной оценки, которая заключается в совершенствовании законодательства, гарантировании его соответствия интересам общества, содействию вовлечению граж-

дан и их коллективов в нормотворческий процесс и процесс управления делами государства.

4. Не нашла решения проблема рассмотрения общественной экспертизы как социального института, способного улучшить процесс принятия законодательного решения, а также как действенного механизма гражданского контроля, обеспечивающего демократическое функционирование гражданского общества. Проблемность ситуации заключается в наличии противоречия между потребностью общества в конструктивных инструментах общественной экспертизы, стимулирующей позитивное динамическое развитие социальной системы, и отсутствием научно обоснованной теории общественной экспертизы законопроектов как социального института, адекватного гражданскому демократическому обществу [8. С. 25].

5. В настоящее время основным и, пожалуй, единственным институтом гражданского общества, в рамках которого реализуется гражданская экспертиза законопроектов и нормативно-правовых актов, является Общественная палата. Однако надо признать, что процесс формирования данного института в основ-

ном инициирует сама власть. В связи с этим возникает необходимость вовлечения в процесс гражданской экспертизы иных субъектов, таких как общественные объединения и организации, научные сообщества, отдельные граждане. Возможно формирование наблюдательных советов при государственных и муниципальных органах, регулярно действующих круглых столов и общественных советов, создание совместных рабочих групп по отдельным вопросам.

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, их основных положений и возможных решений призвано способствовать совершенствованию законодательства Российской Федерации, гарантировать его соответствие интересам общества, содействовать вовлечению граждан и их объединений в процесс управления делами государства. Внедрение гражданской инициативы и экспертизы обеспечит конструктивные преобразования правотворческой деятельности в современной России, а также позволит сформировать партнерские отношения общества и власти, стабилизировать политическую систему. ■

References

1. Babintsev V.P. Intellectual deconstruction of simulation consensus as an opportunity // *Vlast*. 2012. No. 6.
2. Nisnevich Yu.A. Civil control as a mechanism to counteract corruption: implementation challenges in Russia // *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 2010. No. 4.
3. Rodin A. Power and social control in Russia's communication space // *Vlast*. 2009. No. 6.
4. Khokonov A.A. Legal state and civil society: some aspects of interaction // *Vestnik voyennogo universiteta*. 2009. No. 19.
5. Bogoroditskiy A.A. Public examination in law-making process: problems and ways of improvement // *Izvestiya of Penza State Pedagogical University named after V.G. Belinsky*. 2011. No. 24.
6. Public examination of the draft law "On organizing and holding public hearings". URL: <http://www.ecom.su/themes/?id=23/>.
7. Goncharov V.V. On institutes of public control over executive power in the RF // *Vlast*. 2009. No. 1.
8. Zakharova V.I. Public examination of draft laws: sociological analysis // *dis. of Cand. Sc. (Sociology)*: 22.00.04. Moscow, 2010.