УДК 342

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Колоткина О.А., Ягофарова И.Д.
Уральский государственный экономический университет

EXPERT ACTIVITY OF THE CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION: A THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Kolotkina O.A., Yagofarova I.D.
Ural State University of Economics

Аннотация

В статье рассматривается общественная экспертиза как одна из форм общественного контроля: её правовая природа, сущность и особенности нормативного закрепления в действующем законодательстве. Её отличительная особенность — осуществление негосударственными субъектами (гражданами, институтами гражданского общества) в сфере правотворчества и действующего законодательства. Показано, что при единой цели — обеспечении качества и эффективности правового регулирования — экспертная деятельность негосударственных субъектов представлена несколькими слабо связанными видами: общественной экспертизой Общественной палаты РФ, общественной экологической экспертизой, независимой антикоррупционной экспертизой, оценкой регулирующего воздействия и оценкой фактического воздействия. Эти виды лишены системного единства, что проявляется в несогласованности норм различных нормативных правовых актов. Результаты исследования могут применяться при совершенствовании законодательства в части регламентации организации и проведения экспертной деятельности негосударственных субъектов.

Ключевые слова: экспертная деятельность, общественная экспертиза, независимая экспертиза, экспертная оценка, правотворчество, общественный контроль

Abstract

The article examines public expertise as one of the forms of public control: its legal nature, essence, and the specifics of its normative consolidation in the current legislation. Its distinctive feature is that it is carried out by non-state actors (citizens, civil society institutions) in the sphere of law-making and the current legislation. It is shown that, despite a common goal — ensuring the quality and effectiveness of legal regulation — the expert activities of non-state actors are represented by several loosely interconnected types: public expertise carried out by the Civic Chamber of the Russian Federation, public environmental expertise, independent anti-corruption expertise, regulatory impact assessment, and assessment of actual impact. These types lack systemic unity, which is most clearly manifested in the inconsistency of the norms of various regulatory legal acts. The research results can be applied when improving the legislation in terms of regulating the organization and conduct of expert activities carried out by non-state actors.

Keywords: expert activity, public expert review, independent expert review, expert assessment, law-making, public control

Ссылка для цитирования: Колоткина О.А., Ягофарова И.Д. Общественная экспертиза в Российском законодательстве: теоретико-правовой анализ // Бюллетень инновационных технологий. – 2026. – Т. 10. – № 4 (40). – С. 50-55. – EDN JHOHQY.

В современных условиях актуализируется проблема повышения уровня экспертного потенциала граждан РФ и институтов гражданского общества в различных сферах политической жизнедеятельности, включая сферу правотворчества и действующего законодательства. В соответствии с ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, граждане Российской Федерации имеют право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Данная конституционная норма является нормативной основой для создания и функционирования различных негосударственных институтов, принимающих участие в оценке качества принимаемых государственных решений, включая нормативные правовые акты. Воплощение в жизнь данная норма находит через механизм общественного контроля, основы которого закреплены в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1]. В соответствии со ст. 18 и 22 ФЗ-212 общественная экспертиза обозначена в качестве одной из форм общественного контроля, наряду с иными формами, к кото-

рым законодатель относит общественный мониторинг, общественную проверку и общественные обсуждения. При этом, как отмечается в правовой доктрине, на законодательном уровне была создана такая юридическая конструкция, которая по задумке законодателя должна была объединить разные объекты и предметы экспертного исследования в рамках одной дефиниции – «общественная экспертиза» [2,3,4]. Однако, на практике это породило неопределенность в понимании сущности экспертного исследования применительно как к отдельным объектам экспертизы, так к их предмету и субъектам проведения. Таким образом, нормативное закрепление общественной экспертизы в качестве одной из форм общественного контроля не устранило вопросы, связанные с ее правовым содержанием и предметной сферой применения. Остаются в качестве дискуссионных и вопросы, связанные с тем, какие виды негосударственных экспертиз в сфере правотворчества и действующего законодательства следует относить к родовой категории «общественная экспертиза».

Цель настоящего исследования – проведение теоретико-правового анализа общественной экспертизы, рассматриваемой в качестве родового понятия и комплексного правового института российского законодательства.

Задачами исследования являются: рассмотрение общественной экспертизы в рамках широкого и узкого подходов, с целью выявления правовой природы и сущности; уточнение перечня негосударственных экспертиз и их характеристика, позволяющая отнести их к родовой категории «общественная экспертиза»; формулирование предложений, направленных на совершенствование института общественной экспертизы в российском законодательстве.

Материалы и методы. Материалами исследования послужили нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации и проведения различных видов негосударственных экспертиз, образующих институт общественной экспертизы, а также научные статьи по теме исследования. Методологической основой послужили такие методы как формально-юридический, сравнительно-правовой и системный.

Результаты и обсуждение. В юридической доктрине используется широкий и узкий подходы к определению сущности и содержательным характеристикам общественной экспертизы. В рамках широкого подхода общественная экспертиза рассматривается как одна их форм общественного контроля, охватывающая различные виды экспертной деятельности объектом которой выступают как разрабатываемые субъектами правотворческой деятельности проекты нормативных правовых актов, так и действующие нормативные правовые акты. Так, по справедливому замечанию Р. В. Залепукина и А. В. Липунцовой, в сложившихся условиях общественная экспертиза не раскрывает потенциал своей социальной значимости, требуется разрешение вопросов инициативности, надлежащего принятия и учета результатов экспертизы, а также соотношения видов общественной экспертизы исходя из уровня их регламентации [5, с. 278]. Продолжая мысль о содержательной составляющей общественной экспертизы, в рамках широкого подхода, А. В. Липунцова, А. Р. Корнилов, А. Р. Яковлева и др. видят в качестве ее системных элементов независимую антикоррупционную и общественную экологическую экспертизы [6, с. 53, 7], исследователи Г. А. Меньшикова, А. А. Миронова, Н. А. Пруель, Е. В. Бердникова и др. добавляют к этому перечню оценку регулирующего воздействия, оценку фактического воздействия [8, 9], И. Д. Ягофарова и А. А. Пьянкова и др. наряду с перечисленными видами обозначают общественную экспертизу, осуществляемую Общественной палатой РФ [2]. Исходя из узкого подхода общественная экспертиза отождествляется преимущественно с экспертной деятельностью Общественной палатой РФ, с проведением ее в форме «нулевых чтений» [10, 11]. Таким образом, единого понимания сущности и содержания понятия «общественная экспертиза» на доктринальном уровне нет.

В действующем законодательстве содержится легальное определение понятия «общественная экспертиза». В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [12] под общественной экспертизой понимается такой вид экспертной деятельности, которая характеризуется признаками:

- субъектом-исполнителем общественной экспертизы являются эксперты;
- эксперт должен обладать специальными знаниями и опытом (без уточнения конкретных квалификационных требований – образование, стаж, аккредитация);
- содержание деятельности эксперта – анализ и оценка;
- объектами экспертизы являются акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы и другие материалы, а также действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций;
- предмет экспертизы – проверка соответствия актов, проектов актов, решений и иных документов требованиям законодательства (1); проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина (2); проверка соблюдения прав и законных интересов общественных объединений и иных НКО (3);
- функциональная сущность общественной экспертизы – является одной из форм общественного контроля;
- безвозмездный характер экспертизы;
- результат общественной экспертизы – заключение, по результатам проведения общественной экспертизы, включающей в себя три содержательных компонента: выводы о соответствии / несоответствии; общественная оценка социальных, экономических, правовых и иных последствий; предложения и рекомендации;

- особенности правового статуса заключения – заключения носят рекомендательный характер;

- сроки проведения – не более 120 дней со дня объявления, если не предусмотрено нормами действующего законодательства;

- порядок организации и проведения экспертизы – устанавливается организатором в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» или иными нормативными правовыми актами.

Данное определение понятия «общественная экспертиза» носит достаточно общий, универсальный характер. Это подтверждается отсутствием какой-либо конкретики относительно видовой характеристики общественных экспертиз, квалификационных требований к экспертам, нормативного или индивидуального содержания документов, которые отнесены к объектам экспертизы, предмета экспертизы, сроков проведения и бланкетными нормами, отсылающими к иным нормативным правовым актам в части организации общественных экспертиз. Более того, анализ данного определения позволяет прийти к выводу, что общественная экспертиза проводится не только в отношении документов, но и в отношении действий (бездействий) органов публичной власти и иных субъектов. Не совсем точным является, на наш взгляд, формулировка самого объекта, связанного с документами, так как законодатель не уточняет о каких именно документах идет речь – нормативного или ненормативного содержания, говоря об актах и проектах актов. Таким образом, данное определение понятия «общественная экспертиза» в Федеральном законе № 212-ФЗ представляет по своей сути «зонтичную» дефиницию, под которую формально подпадают по своим основным характеристикам отдельные виды негосударственных экспертиз и экспертных оценок, осуществляемых в сфере правотворчества и действующего законодательства.

Юридическая конструкция понятия «общественная экспертиза», закрепленная в ст. 22 ФЗ № 212 содержит рамочное определение, которое включает общественную экспертизу в систему общественного контроля, не исключает при этом существование специальных режимов (видов) экспертизы, не устанавливает единых требований к экспертам, процедуре и статусу экспертных заключений для всего многообразия экспертиз, осуществляемых негосударственными субъектами в сфере правотворчества и действующего законодательства. Из этого следует, что анализируемая норма ст. 22 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит определение родового понятия, которое в должной мере не выполняет интегрирующей функции между различными видами негосударственных экспертиз, характеристики которых указывают на принадлежность к институту общественной экспертизы.

Система негосударственных экспертиз, отнесенных к общественной экспертизе, представлена тремя группами экспертиз: экспертизы со статусом «общественная» (1); экспертизы со статусом «независимая» (2); экспертная оценка (3).

В первую группу включены негосударственные экспертизы, которые в соответствии с действующим законодательством носят статус общественных экспертиз: общественная экспертиза, осуществляемая в рамках деятельности Общественной палаты РФ (1) и общественная экологическая экспертиза (1). Так, общественная экспертиза, осуществляемая Общественной палатой РФ в целом подпадает под общие признаки родового понятия «общественная экспертиза», что следует из анализа Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст. 18) [13] и Положения о порядке проведения общественной экспертизы (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008, протокол № 4-С) (далее – Положение) [14]: является формой общественного контроля, проводится экспертами, обладающими специальными знаниями и опытом, может осуществляться на безвозмездной основе, проводится в отношении проектов нормативных правовых актов, рекомендательный характер экспертного заключения, установлены конкретные сроки проведения экспертизы (25 календарных дней) и др. В тоже время, содержательная модель общественной экспертизы, осуществляемой Общественной палатой РФ имеет свои особенности, образующие особый правовой режим, который отклонятся от нормативов, установленных в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». К примеру, привлекаемые решением совета Общественной палаты РФ эксперты могут осуществлять свою деятельность как на безвозмездной основе, так и на основании договора, с финансированием из средств Аппарата Общественной палаты РФ (ч. 4 Положения). Эксперты в свою очередь должны не просто обладать специальными знаниями и опытом, а к ним предъявляются более высокие квалификационные требования (высшее и (или) послевузовское профессиональное образование, ученая степень по направлению, соответствующему профилю экспертной деятельности; предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет и др.) (п. 3 Положения). В качестве объекта экспертизы выступают только проекты нормативных правовых актов, что существенно сужает перечень объектов экспертизы, предусмотренный родовым понятием. Предмет экспертизы сводится к оценке практической значимости проекта нормативного правового акта с точки зрения защиты конституционных прав и свобод личности, прогнозам развития гражданского общества и формулированию предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства.

Сроки проведения экспертизы привязаны к моменту поступления проекта нормативного правового акта в Общественную палату РФ и не могут превышать 25 календарных дней.

Общественная экологическая экспертиза, является еще одним примером негосударственной экспертизы, которая в соответствии с действующим законодательством носит статус «общественной», что следует из норм ст. 20 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [15]. Общественная экологическая может быть отнесена к системе общественных экспертиз по родовым признакам: является формой общественного контроля; проводится по инициативе негосударственных субъектов (общественными объединениями); осуществляется экспертами, обладающими знаниями и практическим опытом; заключение по результатам проведения общественной экологической экспертизы может быть учтено при проведении государственной экологической экспертизы. В тоже время, общественная экологическая экспертиза характеризуется такими специфическими чертами как наличием: особого объекта – документация хозяйственной деятельности, а не нормативные правовые акты или их проекты; специфического предмета – установление соответствия документации требованиям в области охраны окружающей среды; специфичного субъектного состава экспертов – общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации и др.

Ко второй группе экспертиз со статусом «независимая» относится антикоррупционная независимая экспертиза, организация и проведения которой предусмотрено ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [16]. Данный вид экспертизы также можно отнести к системе общественных экспертиз по родовым признакам: основным субъектом проведения являются негосударственные субъекты (физические и юридические лица), к которым предъявляются требования в части знаний и опыта; объектом экспертизы являются как проекты нормативных правовых актов, так и действующие нормативные правовые акты; заключения экспертов носят рекомендательный характер, а сам эксперт чаще всего осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе. В тоже время, антикоррупционной независимой экспертизе присуще специфические черты, которые проявляются в ее предмете – выявление экспертом коррупциогенных факторов, в требовании к экспертам получения аккредитации в Министерстве юстиции РФ для проведения экспертизы, что предполагает соответствие его квалификационным требованиям (высшие юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет); в обязанности императивного рассмотрения заключения эксперта органом-разработчиком нормативного правового акта и мотивированного ответа на него и др.

К третьей группе моно, на наш взгляд, отнести экспертные оценки – оценку регулирующего воздействия (далее – ОРВ) и оценку фактического воздействия (далее – ОФВ), так как в их содержании и характеристиках прослеживается функциональное сходство и иными негосударственными экспертизами в сфере правотворчества и действующего законодательства. Основная сущность данных видов экспертных оценок вытекает из норм ст. 11 и 12 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [17], где с ОРВ связана прогнозная оценка проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, а с ОФВ – ретроспективная оценка действующего нормативного правового акта, в целях анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей. Схожесть ОРВ и ОФВ с иными негосударственными экспертизами, включенными в систему общественных экспертиз, проявляется в объекте экспертной оценки – проекты нормативных правовых актов или действующие нормативные правовые акты; привлечении к участию в ОРВ и ОФВ представителей негосударственных структур (бизнес-сообщества и иных заинтересованных лиц). В тоже время, данные виды экспертных оценок характеризуются ярко выраженными особенностями, к которым следует отнести: в процедуре ОРВ и ОФВ принимают участие как федеральные органы исполнительной власти, которые являются разработчиками акта, так и институты гражданского общества в рамках публичных обсуждений; отсутствует заключение независимого эксперта в классическом понимании, так как все заинтересованные лица свои замечания могут сформулировать в единый пул в рамках обязательной процедуры и разместить на портале regulation.gov.ru в формате публичных обсуждений [18].

Подводя итог, отметим, что термин «общественная экспертиза» на доктринальном уровне рассматривается в рамках узкого подхода, где происходит ее фактическое отождествление с общественной экспертизой, осуществляемой Общественной палатой РФ и рамках широкого подхода, согласно которому данный термин выступает в качестве родового понятия, включающего в себя характеристики присущие отдельным видам негосударственных экспертиз в сфере правотворчества [19] и действующего законодательства. Анализ легального определения понятия «общественная экспертиза» позволил выделить общие признаки характерные для всей системы общественных экспертиз: осуществляется негосударственными субъектами, которые должны обладать специальными знаниями и определенным опытом, связь с общественным контролем; идентичность объекта экспертизы – действующие нормативные правовые акты или их проекты; осуществление на основании доминирующего принципа безвозмездности;

заключение по результатам проведения экспертизы носит преимущественно рекомендательный характер.

В ходе проведенного исследования были установлены конкретные виды негосударственных экспертиз, осуществляемых в сфере правотворчества и действующего законодательства, которые могут быть отнесены к системе общественных экспертиз, так как характеризуются общими признаками, схожими с характеристиками родового понятия – «общественная экспертиза»: общественная экспертиза, осуществляемая Общественной палатой РФ, общественная экологическая экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия.

В тоже время, легальное определение понятия «общественная экспертиза» характеризуется фрагментарностью, отсутствием системности в части привязки к конкретным видам экспертиз, осуществляемых в отношении общих объектов – нормативных правовых актов и их проектов. Оставаясь родовым понятием на законодательном уровне, оно должно быть конкретизировано по своему содержанию с учетом наличия специальных режимов, предусматривающих проведения различных видов экспертиз с участием независимых экспертов в сфере правотворчества и действующего законодательства.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Пьянкова А.А., Ягофарова И.Д. Экспертная деятельность Общественной палаты РФ: современное состояние и перспективы развития // Теория и практика мировой науки. – 2025. – № 3. – С. 42-45.
3. Липунцова А.В. О некоторых проблемных аспектах осуществления общественной экспертизы в России // Административное право и процесс. – 2023. – № 12. – С. 53-57.
4. Короткова О. А., Терентьева Н. Ю., Терентьев Д. Е. К вопросу об общественной экспертизе // Вестник Калужского университета. – 2023. – № 1 (58). – С. 7-9.
5. Зелепукин Р.В., Липунцова А.В. Сущность общественной экспертизы как формы общественного контроля // Актуальные проблемы государства и права. – 2022. – Т. 6. № 3 (23). – С. 278-285.
6. Липунцова А.В. О некоторых проблемных аспектах осуществления общественной экспертизы в России // Административное право и процесс. – 2023. – № 12. – С. 53-57.
7. Корнилов А.Р., Яковлева А.Р. Антикоррупционная экспертиза как форма общественного контроля // Цивилизация знаний: российские реалии. Материалы XXIV Международной научной конференции. Москва, 2023. – С. 548-553.
8. Меньшикова Г. А., Миронова А. А., Пруель Н. А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2016. – Сер. 12. Вып. 3. Социология. – С. 101-117.
9. Бердникова Е. В. Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Сер. Экономика. Управление. Право. – 2020. – Т. 20, вып. 4. – С. 469-477.
10. Игнатенко В. А. Общественные экспертизы в деятельности совещательно-консультативных органов // Восьмые традиционные "Экспертные чтения на Енисее". Материалы региональной (межвузовской) научно-практической конференции. Красноярск, 2025. – С. 117-120.
11. Ефремова Д. О., Ефремов А. В. Участие Общественной палаты РФ в экспертизе общественно значимых законодательных инициатив // Юриспруденция в теории и на практике: вопросы совершенствования правовой грамотности. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2021. – С. 22-28.
12. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Положение о порядке проведения общественной экспертизы (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008, протокол № 4-С) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
18. Бельдина О. Г., Елфимова Е. В., Миннегалиева Л. И. Злоупотребление правом: теоретический и практический аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 12 (204). – С. 65-67.
19. Бурлака С.Н. Цифровизация правотворчества: тенденции развития // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности. Материалы XIII Международной

научно-практической конференции. – 2020. – С. 43-47.

Поступила в редакцию 23.10.2026

Сведения об авторах:

Колоткина Оксана Анатольевна – доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования Уральского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, e-mail: oks-kolotkina@yandex.ru

Ягофарова Инара Дамировна – доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования Уральского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, e-mail: vaina3@yandex.ru

Электронный научно-практический журнал "**Бюллетень инновационных технологий**" (**ISSN 2520–2839**) является сетевым средством массовой информации регистрационный номер **Эл № ФС77-73203**
по вопросам публикации в Журнале обращайтесь по адресу bitjournal@yandex.ru