

Раздьяконова Евгения Владимировна
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и
муниципального права
Сибирский институт управления - филиал Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации,
Россия, г. Новосибирск

Андреев Андрей Иванович
студент 2 курса
Сибирский институт управления - филиал Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации,
Россия, г. Новосибирск
e-mail: sevajurist@mail.ru

ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье проанализированы подходы к определению экспертизы правовых актов. Также исследованы основные принципы ее проведения. Выявлены проблемные вопросы в правовом регулировании исследуемых правоотношений.

Ключевые слова: экспертиза; правовая экспертиза; экспертная деятельность; принципы; нормативный правовой акт.

Razdyakonova Evgenia Vladimirovna
candidate of legal sciences,
associate professor of the department of constitutional and municipal law
Siberian Institute of Management - a branch of the Russian Academy of
National Economy and Public Administration under the President of the Russian
Federation,
Russia, Novosibirsk

Andreev Andrey Ivanovich
2nd year student
Siberian Institute of Management - a branch of the Russian Academy of
National Economy and Public Administration under the President of the Russian
Federation,
Russia, Novosibirsk

CONCEPT AND PRINCIPLES OF EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *The article analyzes the approaches to determining the expertise of legal acts. The basic principles of its implementation are also investigated. The problematic issues in the legal regulation of the investigated legal relations are revealed.*

Key words: expertise; legal expertise; expert activity; principles; regulatory legal act.

Экспертиза законодательства — это неотъемлемая часть процессов разработки и принятия норм права. Ее основная цель состоит в выработке и обеспечении исполнения мер, способных создать условия соответствия Конституции РФ всех нормативных правовых актов, принимаемых на территории страны федеральным властным органом вместе с органом государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий, что закреплено п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации [1].

Понятие «экспертиза» пришло к нам из латинского языка, где его значение было буквально «опытный, сведущий» - «*expertus*». В настоящее время мнения ученых по поводу содержания понятия экспертизы разнятся. Так, к примеру, Е.-Д.С. Третьякова считает, что экспертиза является прикладным исследованием конкретных объектов с целью достигнуть не научное, а лишь прикладное знание [2]. В современном экономическом словаре дается несколько иное определение данного термина. Согласно данному определению, экспертиза выступает в виде анализа, который проводится привлеченным специалистом (экспертом) либо экспертной комиссией и завершается заключением, а в некоторых случаях - сертификатом качества [3]. Под экспертной деятельностью понимают действия эксперта, направленные на реализацию его функций в процессе проведения экспертизы. Зокоев А.А. считает, что, для того чтобы осуществлять экспертную деятельность, нужно иметь специальные знания, а также определенную квалификацию в определенных областях знаний, при этом имея способности и возможности для применения этих знаний в практической деятельности полагает [4].

В своих научных трудах, в том числе и диссертационных исследованиях,

ученые-юристы дают различные определения экспертизы. Например, под экспертизой К.И. Плетнев понимает основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам, специально отобранными высококвалифицированными специалистами в целях обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации [5]. Н.В. Ралдугин определил экспертизу как деятельность специалистов (группы специалистов или специализированных учреждений) по исследованию конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и предоставлением заключения, содержащего результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы [6]. А.А. Разуваев под экспертизой понимает основанное на применении специальных познаний исследование, осуществляемое сведущими лицами (экспертами), выполненное по поручению заинтересованных лиц, в целях установления обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений и дачи заключения по результатам такого исследования [7].

Таким образом, анализируя различные точки зрения к определению понятия «экспертизы» можно констатировать, что в науке и практике понятие «экспертиза» используется для обозначения исследования.

Под экспертизой нормативно-правовых актов и их проектов следует понимать в некотором смысле исследование, которое осуществляется лицом, обладающим специальными знаниями в какой-либо области, основной целью которого является необходимость повысить качество нормативных актов в стране, а также дать действительную оценку предполагаемых последствий их реализации. Это создает определенные условия для устранения на ранней стадии принятия правового акта имеющихся недоработок, ошибок или негативных факторов [8].

Наиболее схожим правовой экспертизе в ее узком смысле является антикоррупционная. Две этих экспертизы являются правовыми в широком

смысле, так как направлены на анализ правового акта, проводятся специалистами в сфере юриспруденции; также они имеют общий объект – правовой акт или проект; их целью является устранение недостатков из объекта; являются обязательными для проведения. Отличают их круг субъектов (антикоррупционную проводят независимые эксперты), цель и предмет исследования. Если правовая экспертиза направлена на выявление соответствия нормативно-правовых актов действующему законодательству, то антикоррупционная – на выявление и устранение коррупциогенных факторов.

В своем исследовании Е.Р. Россинская проводит сравнение правовой экспертизы с судебной экспертизой. Конечно, правовая экспертиза не является видом судебной, однако, сам характер экспертной деятельности позволяет применять к ней некоторые положения из основ судебной экспертизы [9]. Также антикоррупционную экспертизу сравнивают с криминологической. Криминологическая экспертиза позволяет оценить криминогенность решений, то есть их способность породить противоправное поведение субъектов. Л.А. Андреева полагает, что «то обстоятельство, что особенно активно в научном сообществе обсуждается не криминологическая, а антикоррупционная экспертиза, объясняется особым акцентом на профилактике именно коррупционных правонарушений, который был сделан в ходе разработки идеологии текущей административной реформы» [10]. Цель криминологической экспертизы – предотвратить возможные преступления в будущем [11]. Цель антикоррупционной экспертизы НПА – выявить и устранить коррупциогенные факторы, а, значит, и предотвратить возможность совершения преступлений только более узкой категории – коррупционных преступлений.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [12], закрепив антикоррупционную экспертизу как самостоятельный вид, однако, не дает определение ее понятию, обозначая лишь цель ее проведения. Но, как отмечается некоторыми исследователями, определение

антикоррупционной экспертизы могло бы унифицировать применение данного института и минимизировать практические споры и дискуссии на эту тему [13].

Если обратиться к международным нормам, определение понятия «антикоррупционная экспертиза» можно найти в Модельном Законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Модельный закон трактует экспертизу как «деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов» [14]. Однако данная норма не была имплементирована в российское законодательство. Также следует сказать, что данное понятие закрепляет более широкий перечень объектов экспертизы, нежели российское законодательство, включая в него также индивидуальный правовые акты.

Далее отметим, что на эксперта возложены определенные обязанности. Для вынесения верного объективного решения, эксперт проводит определенные действия: оценивает соответствие нормативного правового проекта или акта актам, обладающим высшей юридической силой; сопоставляет внутреннюю согласованность правовых норм и других элементов проекта нормативного правового акта, исследует положения, способствующие созданию условий проявления коррупции, проверяет, как соблюдаются правила оформления правовых актов, формулирует и предлагает разработчику правового акта возможные варианты по устранению ошибок и дает квалифицированное заключение по результатам экспертизы.

Существенное значение в разработке основ экспертизы законодательства имеет анализ принципов, на которых строится экспертиза. Стоит отметить необходимость согласованности принципов экспертизы нормативных правовых актов между собой, так как предъявляются к единому процессу - экспертизе. Несмотря на то, что все авторы, занимающиеся вопросами экспертизы нормативных правовых актов, рассуждают о принципах проведения экспертизы, единого определения «принципов экспертизы» на сегодняшний день не

существует. На основе обобщения имеющегося в литературе материала, стоит повторить авторское определение Коротковой О.А., что под принципами экспертизы законодательства стоит понимать «совокупность взаимосвязанных между собой требований, при реализации которых достигается юридически значимый результат в виде экспертного заключения по законопроекту или вступившему в силу законодательному акту» [15].

Важность принципов экспертизы законодательства заключается в обеспечении качественного исследования, а также в принятии дальнейших правильных решений со стороны организаторов экспертизы.

В первую очередь, должна быть обеспечена независимость эксперта от органа, принимающего нормативный правовой акт. При этом экспертом может являться ученый либо иной специалист, который не принимал участия в разработке или принятии исследуемого проекта нормативного акта.

Второй принцип, согласно которому должна осуществляться экспертная деятельность в процессе правотворчества — это всеобщность. Иными словами, экспертиза должна быть проведена по каждому проекту законодательного акта и по каждому проекту подзаконного акта, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций и имеют межведомственный характер, а также могут создавать возможности для возникновения неблагоприятных последствий по отношению к субъектам предпринимательства и окружающей природной среде.

В соответствии с третьим принципом эксперт, который уполномочен на проведение экспертизы законодательства, должен быть признанным специалистом в соответствующей сфере регулирования общественных отношений, иметь определенный набор профессиональных компетенций [8].

Представляется, что на законодательном уровне следует установить положение об ответственности эксперта, поскольку это станет дополнительным критерием для формирования качественного и независимого экспертного заключения. Такой ответственностью должен стать запрет (в случае вынесения заведомо неправильного или неполного экспертного заключения) на проведение

в дальнейшем экспертизы нормативных правовых актов или их проектов. К должностным лицам государственного органа, на который возложена обязанность по проведению правовой экспертизы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, должны применяться меры дисциплинарной ответственности.

Вывод: Под экспертизой нормативно-правовых актов и их проектов следует понимать в некотором смысле исследование, которое осуществляется лицом, обладающим специальными знаниями в какой-либо области, основной целью которого является необходимость повысить качество нормативных актов в стране, а также дать действительную оценку предполагаемых последствий их реализации.

Кроме того, на законодательном уровне следует установить положение об ответственности эксперта, поскольку это станет дополнительным критерием для формирования качественного и независимого экспертного заключения.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Третьякова Е.-Д.С. Правотворчество и экспертиза нормативных правовых актов. Новосибирск: НГТУ, 2013. 59 с/

3. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М. 1999. 479 с/

4. Зокоев В.А. Понятие правовой экспертизы нормативных правовых актов в МЧС России // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2011. № 4. С. 92-97.

5. Плетнев К. И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М.: Изд-во РАГС, 2006. 36 с.

6. Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. 46 с.

7. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2006. 26 с.

8. Серегина А.И., Короткова О.А. Экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства // Вестник Калужского университета. 2020. № 2 (47). С. 13-15.

9. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии): учебное пособие / под ред. Е.Р. Россинской. М.: Проспект, 2014. 223 с.

10. Науменко Ф.П. Анतिकоррупционный анализ нормативного правового акта (на примере Новгородской области) // Безопасность бизнеса. 2010. № 3. С. 36-38.

11. Юлегина Е.И. Анतिकоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ) // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 197-200.

12. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

13. Синцов Г.В. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: некоторые вопросы правового регулирования // Юридический мир. 2011. № 9. С. 19-23.

14. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон СНГ от 15.11.2003 № 22-15 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225-260.

15. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: Монография. М.: Полиграф-Информ, 2010. 138 с.