

М.Б. Румянцев, Ф.П. Васильев

ПРОБЛЕМЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

Аннотация. Дан обзор экспертизы нормативно-правовых актов по законодательству РФ. Правовая экспертиза должна по возможности в первую очередь дать оценку содержанию проекта нормативного правового акта, применив решение ряда вопросов, приведенных в работе. Основная цель для правовой экспертизы – оценить качество подготовленного проекта нормативно-правового акта. В идеале правовая экспертиза должна дать оценку не только созданной норме права или нормативному правовому акту, но и степени их воздействия (качества воздействия) на регулируемые общественные отношения. Юридическая экспертиза имеет задачу всесторонней оценки проекта нормативного правового акта, в том числе оценку его содержательной и формальной сторон. Экспертиза проекта – это установленная федеральными и региональными правовыми нормами процедура оценки качества проекта нормативного акта.

Ключевые слова: экспертиза, оценка, содержание, проект нормативного акта, норма права, воздействие, общественные отношения, качество.

М.В. Rumyantsev, F.P. Vasilyev

PROBLEMS OF EXAMINATION OF A DRAFT REGULATORY LEGAL ACT

Abstract. There is a overlook of law plan review carried out in accordance to the RF legislation. The law plan overview must firstly asses the law plan content via resolving a range of the issues provided in the paper. The main target of the legal review is an assessment of the law plan prepared. In the ideal case, the legal review must assess not only the legal norm or legal act created but also a degree of their impact (impact quality) on the public relationships to be regulated. The legal review has its own task to assess from all viewpoints the legal act including form and content assessment. The law plan review is a procedure of the plan quality assessment established by federal and regional laws.

Keywords: legal review, assessment, content, law plan, legal norm, impact, public relationships, quality.

Оценка качества подготовленного проекта нормативного правового акта осуществляется путем проведения правовой экспертизы [5]. Вместе с тем при необходимости могут проводиться и другие виды экспертиз: финансово-экономическая, научно-техническая, лингвистическая и др. [6]. Проекты федеральных законов и законов субъектов РФ, а также проекты нормативных правовых актов, исходящих от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, подлежат правовой и анти-

коррупционной экспертизе в обязательном порядке.

Правила и методика проведения правовой экспертизы устанавливаются в зависимости от уровня (юридической силы) нормативного правового акта:

- 1) в отношении проектов федеральных законов – Государственной Думой РФ;
- 2) в отношении проектов законов субъекта РФ – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ [6];
- 3) в отношении проектов нормативных правовых актов, исходящих от федераль-

Румянцев Михаил Борисович

кандидат юридических наук, доцент кафедры общегуманитарных дисциплин и теории государства и права, Институт деловой карьеры, Москва. Сфера научных интересов: правотворчество. Автор более 40 опубликованных научных работ.

Электронный адрес: mikrumjancev@rambler.ru

Васильев Федор Петрович

доктор юридических наук, Российское профессорское собрание, Москва. Сфера научных интересов: административное право. Автор более 400 опубликованных научных работ.

Электронный адрес: vasiliev17@mail.ru

ных исполнительных органов власти, – Правительством РФ [6];

4) в отношении проектов нормативных правовых актов, исходящих от органов исполнительной власти субъектов РФ, – высшим исполнительным органом государственной власти субъектов РФ;

5) в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов, исходящих от представительных органов муниципального образования, – представительным органом муниципалитета;

6) в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов исполнительно-распорядительных органов муниципального образования – местной администрацией [2; 6].

В качестве примера могут служить положения ст. 112 Регламента Государственной думы РФ, где указано, что правовую экспертизу законопроектов организует и проводит Правовое управление Аппарата Государственной Думы РФ по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета [8]. Такая правовая экспертиза ставит своей целью проверку соответствия законопроекта Конституции РФ федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверку перечня актов федерального законодательства, подлежа-

щих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Кроме того, Правовому управлению Аппарата Государственной Думы РФ может быть поручено проведение юридико-технической и лингвистической экспертиз [1].

Правовое управление Аппарата ГД РФ на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором дает ответы на следующие вопросы:

1) соответствует ли законопроект Конституции и законодательству РФ (если имеется несоответствие, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем это выражается);

2) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта (если есть, то их следует назвать конкретно, а также внести предложения по их устранению);

3) исчерпывающий ли перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта («Если имеется неполнота перечня, то перечисляются акты, которые следует добавить в этот перечень» [1]).

Проблемы экспертизы проекта нормативного правового акта

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с федеральным законом от 17 июля 2009 года (в ред. от 11.10.2018) № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7].

Порядок проведения иных экспертиз устанавливается нормативными правовыми актами компетентными органами власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов.

Для проведения независимой экспертизы проекта нормативного правового акта привлекаются экспертные организации и эксперты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта и не находящиеся в ведении государственного органа или органа местного самоуправления, осуществляющего подготовку данного проекта нормативного правового акта.

В юридической литературе отмечается, что в настоящее время правовая экспертиза, проводимая Минюстом РФ, малоэффективна, полномочия данного органа ограничены, поскольку он не имеет права отмены незаконного акта, а только лишь право представить в орган, издавший незаконный акт, мотивированное заключение. Кроме того, функции нормоконтроля Минюста России в отношении актов субъектов РФ дублируются с задачами Прокуратуры России, осуществляющей надзор за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов РФ [10]. На основании этого В.Н. Рыбаков вносит предложение об издании федерального закона «О научно-правовой экспертизе нормативных правовых актов Российской Федерации», который должен быть направлен на установление соответствия нормативно-правовых актов (а также их проектов) Конституции и зако-

нодательству РФ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Представляется, что такой закон может сыграть положительную роль в деле повышения качества правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов [10]. Особенно важно в настоящее время повысить межведомственную координацию различных контролирующих и экспертных организаций с целью устранения дублирования и повышения качества правовой экспертизы, поскольку правовая экспертиза является «важнейшим информационным ресурсом правотворческой политики» [3].

Целью правовой экспертизы является оценка качества подготовленного проекта нормативного правового акта. Однако неурегулированность порядка осуществления правовой экспертизы приводит к тому, что она проводится формально, так как «выбор экспертов сам по себе полностью оставлен на усмотрение приглашающих их должностных лиц, и далеко не всегда эксперты являются специалистами в соответствующей проблематике» [8].

Кроме того, в идеале правовая экспертиза должна дать ответы на вопросы: решила ли задача правового регулирования образованная норма права или нормативный правовой акт, устранен ли дефект функционирования общественных отношений, либо придан ли им тот порядок действий, который планировал субъект правотворчества? Но по большей части ответ на данный вопрос экспертиза дать не может, поскольку результат их действия можно получить только путем анализа практики применения данного нормативного правового акта или нормы права. То есть в идеале правовая экспертиза должна дать оценку не только созданной норме права или нормативному правовому акту, но и степени их воздействия (качества воздействия) на регулируемые общественные отношения,

соответствия цели их издания полученному результату.

Поэтому правовая экспертиза должна по возможности в первую очередь дать оценку содержательной стороне проекта нормативного правового акта путем решения таких вопросов:

1) создан ли эффективный правовой механизм функционирования регулируемых общественных отношений;

2) обеспечивается ли с помощью данного нормативного правового акта реализация положений Конституции и законодательства РФ, а также общепризнанных норм международного права;

3) отражены ли в проекте нормативного правового акта требования принципов законности, демократизма, гуманизма и правового государства, гарантирующие, с одной стороны, наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание личности режима правового стимулирования ее социальных интересов, а с другой – последовательное формирование для государственных структур режима деятельности строго в рамках, установленных законом;

4) устранен ли дефект функционирования общественных отношений, если нормативный правовой акт разрабатывался с этой целью, либо придан ли общественным отношениям необходимый порядок действия, если целью субъекта правотворчества было их изменение по другой причине;

5) целесообразно ли в сложившихся условиях (экономических, социальных, политических) принятие этого нормативного правового акта;

6) переведены ли общественные отношения в полной мере на такой режим нормативного функционирования, который обуславливала их объективная потреб-

ность в этом, а также имевшаяся фактическая возможность получить соответствующее правовое урегулирование.

Важным моментом правовой экспертизы является установление правильности оценки субъектом правотворчества необходимости нормативного воздействия на общественные отношения, придание им правового характера. По сути, лицо, осуществляющее правовую экспертизу, должно располагать результатами социологического исследования данных отношений, исходя из которых дать свою оценку объективной необходимости и реальной возможности их правового урегулирования. Но таких исследований, как правило, не проводится (особенно общественных отношений нижнего уровня). Поэтому если субъект правотворчества допустил ошибку в оценке фактически потребности общественных отношений в нормативном регулировании, то она, скорее всего, не будет выявлена в результате правовой экспертизы, поскольку отсутствует научная методика оценки качества отражения в проектах нормативных правовых актов содержательной стороны правового регулирования.

Правовая экспертиза качества подготовленного проекта нормативного правового акта должна включать также фактическое отражение в нем всего многообразия объективно существующих тенденций, интересов и запросов развивающихся общества и государства, поскольку правовое регулирование всегда рассчитано на перспективу. Учет этих обстоятельств создает гарантию длительного применения такого нормативного правового акта.

В приказе Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 года № 278 «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы правовых актов

Проблемы экспертизы проекта нормативного правового акта

субъектов РФ»¹ указано, что юридическая экспертиза заключается в оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия Конституции и законодательству РФ, а также соответствия акта требованиям юридической техники (в том числе наличия необходимых реквизитов). Таким образом, из данных рекомендаций вытекает, что юридическая экспертиза имеет задачу всесторонней оценки проекта нормативного правового акта, включая оценку его содержательной и формальной сторон. При этом осуществление юридической экспертизы протекает на основании методик, разработанных правительством РФ. В ходе экспертизы необходимо уяснить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения; соблюдение правил юридической техники (в том числе наличие набора реквизитов, построение структуры нормы, правильность использования юридической терминологии, необходимых структурных элементов проекта нормативного правового акта). Основными признаками несоответствия проекта нормативно-правового акта федеральному закону являются:

1) отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией и законами РФ необходимы для издания правового акта;

2) разработка правового акта во исполнение отмененного федерального закона;

3) неправильный выбор федерального закона, который был применен при разра-

ботке нормативно-правового акта;

4) разработка проекта нормативного правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо имеется факт превышения им своих полномочий;

5) нарушение порядка (процедуры) принятия правового акта.

В издаваемых субъектами РФ положениях о порядке подготовки проектов нормативных правовых актов [4] указываются в основном критерии качества проекта, относящиеся к его формальным признакам (что закономерно, поскольку содержательную сторону оценить достаточно трудно, а порой и невозможно без анализа результатов практического применения данного нормативного правового акта) [12; 13]. В соответствии с рекомендациями данных актов правовая экспертиза проходит при правовом управлении соответствующего субъекта РФ, по ее результатам составляется заключение, в котором отражается степень соответствия проекта нормативного правового акта действующему законодательству и Конституции РФ. В нем также фиксируются замечания и предложения, связанные с использованием в проекте средств юридической техники. По результатам экономической экспертизы (если в проекте нормативного правового акта затронуты вопросы использования финансовых средств) составляется экономическое заключение, в котором указывается о наличии (либо отсутствии) финансовых средств для материального обеспечения предлагаемого проекта нормативного акта, что позволяет сделать вывод о целесообразности издания такого акта.

¹ Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Минюста РФ от 29 октября 2003 года № 278. В настоящее время утратил силу, в тексте статьи приведен в качестве примера.

При положительном заключении указанных экспертиз проводится согласование проекта акта с заинтересованными лицами (структурными подразделениями администрации субъекта РФ).

При наличии отрицательного заключения экспертиз перед тем, как текст нормативно-правового акта будет согласован с заинтересованными лицами, текущие замечания необходимо устранить, иначе данная процедура лишается смысла. В этом случае руководитель, который поручил подготовить проект нормативного правового акта, должен решить вопрос о целесообразности издания этого акта.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется органами прокуратуры, федеральными органами исполнительной власти в области юстиции и, кроме того, органами, различными организациями, действующими в лице их представителей согласно процедуре, установленной нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по методике, определенной Правительством РФ (ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Коррупционными факторами являются положения проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудно выполняемые или обременительные требо-

вания к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции [7].

В требованиях прокурора и в заключениях по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы должны указываться коррупциогенные факторы, которые в явном или скрытом виде содержатся в проекте нормативно-правового акта. Далее должны быть обязательно предложены способы устранения названных факторов.

Антикоррупционную экспертизу имеют право проводить также институты гражданского общества и граждане РФ в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ [7].

В юридической литературе отмечается, что антикоррупционная деятельность осуществляется в процессе правотворчества, под которой понимается регламентированный порядок действий, ориентированный на исключение возможности принятия правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, либо действие которого направлено в ущерб законным интересам общества и государства [11]. В процессе такой деятельности субъект правотворчества руководствуется результатами антикоррупционной экспертизы и рекомендациями, содержащимися в методиках, утвержденных Правительством РФ, а также предложениями ученых – специалистов в сфере правотворчества.

Следует заметить, что антикоррупционные экспертизы подразделяются на внутренние (которые осуществляет сам орган, подготовивший проект нормативного правового акта [9]) и внешние, проводимые органами прокуратуры, юстиции, гражданского общества и др. Кроме того, в отдельных случаях допускается проведе-

Проблемы экспертизы проекта нормативного правового акта

ние антикоррупционных экспертиз в ходе проведения правовых экспертиз (см. п. 1, 2 ч. 3 ст. 3 Закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 года), а также в порядке мониторинга нормативных правовых актов (п. 4 ч. 3 ст. 3 Закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 года) и при государственной регистрации нормативных правовых актов (п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 года).

Большое значение имеет качественно проведенная лингвистическая экспертиза текста проекта нормативного правового акта – исследование, направленное на установление наличия фактов изложения норм права не в соответствии с правилами русского языка, допущение грамматических и синтаксических ошибок, отступление от существующих правил и норм, установленных канонами грамматики, принятых при изложении юридических документов.

Основными задачами лингвистической экспертизы являются:

- 1) толкование и пояснение значения фраз;
- 2) толкование отдельных положений текстов для установления их сочетаемости;
- 3) исследование текста нормы права с целью выявления его смысловой нагрузки;
- 4) определение наличия или отсутствия неоднозначно понимаемых фраз и словосочетаний в проекте нормы права;
- 5) выявление противоречий в тексте проекта нормы права;
- 6) доступность понимания используемого юридического термина;
- 7) стилистическая нейтральность используемого термина;
- 8) общепринятость юридического термина и так далее.

Предложения, высказанные в заключении лингвистической экспертизы, пере-

даются в правотворческий орган, который принимает меры по доработке текста проекта нормативного правового акта.

Таким образом, экспертиза проекта нормативного правового акта представляет собой четко прописанную в нормативных правовых актах федерального и регионального уровня процедуру оценки качества их содержания и формы, которая предъявляется к такого рода юридическим документам. Экспертизу проводят по методике, разработанной Правительством РФ, а также научными учреждениями с целью устранения возможных дефектов подготовленных проектов нормативных правовых актов, установления их соответствия Конституции и законодательству РФ, отраслевому законодательству, требованиям принципов правового государства и общепризнанным нормам международного права.

Институты гражданского общества также могут включать в антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов предложения, направленные не только на устранение коррупциогенных факторов, но и на защиту прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из положений теории естественного права, которые отражены в общепризнанных международных правовых документах (например, в Декларации всеобщих прав человека 1948 года).

Внесение проекта нормативно-правового акта на доработку в соответствии с предложениями, вытекающими из произведенных различных экспертиз, повышает его качественные показатели, тем самым создаются условия по его принятию в соответствующих процедурах уполномоченным на то субъектом правотворчества.

Литература

1. *Веселов И.Г.* К вопросу о совершенствовании правовой экспертизы законопроектов, внесенных в Государственную Думу // *Юридическая мысль.* 2015. № 1(87). С. 11–18.
2. *Хабриева Т.Я.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2021. 368 с.
3. *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика как фактор модернизации в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 11.
4. *Мионов А.Н.* Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 11.
5. *Муртазина Г.М.* Правовое регулирование принятия, опубликования и введения в действие муниципальных правовых актов: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 9.
6. О нормативных правовых актах в Российской Федерации: проект федерального закона от 29 декабря 2014 года.
7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96. Ст. 108.
8. О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД.
9. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России: приказ МВД РФ от 24 февраля 2012 года № 120.
10. *Рыбаков В.А.* Правотворчество в переходный период развития права // *Юридическая техника.* 2015. № 9. С. 656.
11. *Филатов С.В.* Антикоррупционные процедуры в правотворчестве: понятие, классификация // *Вестник ТГУ.* 2013. № 11(127). С. 4.
12. О Порядке подготовки проектов решений, вносимых в Белгородский городской Совет главой администрации города: распоряжение от 29 октября 2018 года № 1108.
13. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов главы администрации Белгородской области: постановление от 27 ноября 2000 года № 725.

References

1. Veselov I.G. (2015) K voprosu o sovershenstvovanii pravovoj e`kspertizy` zakonoproektov, vnesenny` x v Gosudarstvennyyu Dumu [On the issue of improving the legal expertise of draft laws submitted to the State Duma]. *Legal Thought.* No. 1(87). Pp. 11–18. (In Russian).
2. Khabrieva T.Ya., Andrichenko L.V., Nanba S.B., Pomazanskiy A.E. (2021) *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateyniy): s uchetom izmeneniy, odobrennykh v khode*

- obshcherossiyskogo golosovaniya 1 iulya 2020 goda* [Commentary to the Constitution of the Russian Federation (article by article): taking into account the amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation: Infra-M. 368 p. (In Russian).
3. Mazurenko A.P. (2012) *Pravotvorcheskaya politika kak faktor modernizatsii v Rossii* [Law-making policy as a factor of modernization in Russia]. Abstract of Doctor's degree dissertation. Saratov. P. 11. (In Russian).
 4. Mironov A.N. (2013) *Administrativny'e procedury' texnologii podgotovki normativny'x pravovy'x aktov federal'ny'mi organami ispolnitel'noj vlasti* [Administrative procedures technologies of preparation of regulatory legal acts by federal executive authorities]. Abstract of Doctor's degree dissertation. Moscow. P. 11. (In Russian).
 5. Murtazina G.M. (2010) *Pravovoe regulirovanie prinyatiya, opublikovaniya i vvedeniya v dejstvie municipal'ny'x pravovy'x aktov: voprosy' teorii i praktiki* [Legal regulation of the adoption, publication and enactment of municipal legal acts]. PhD thesis. Kazan. P. 9. (In Russian).
 6. O normativny'x pravovy'x aktax v Rossijskoj Federacii: proekt federal'nogo zakona ot 29 dekabrya 2014 goda.
 7. Ob antikorrupcionnoj e'kspertize normativny'x pravovy'x aktov i proektov normativny'x pravovy'x aktov: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 fevralya 2010 goda № 96. St. 108.
 8. O reglamente Gosudarstvennoj Dumy' Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 yanvarya 1998 goda № 2134-II GD.
 9. Ob organizacii provedeniya antikorrupcionnoj e'kspertizy' normativny'x pravovy'x aktov i proektov normativny'x pravovy'x aktov v sisteme MVD Rossii: prikaz MVD RF ot 24 fevralya 2012 goda № 120.
 10. Rybakov V.A. (2015) *Pravotvorchestvo v perekhodnyi period razvitiya prava* [Lawmaking in the transitional period of the development of law]. *Legal technique*. No 9. P. 656. (In Russian).
 11. Filatov S.V. (2013) *Antikorrupcionnye protsedury v pravotvorchestve: ponyatiye, klassifikatsiya* [Anti-corruption procedures in lawmaking: concept, classification]. *Bulletin of TSU*. No 11(127). P. 4. (In Russian).
 12. O Poryadke podgotovki proektov reshenij, vnosimy'x v Belgorodskij gorodskoj Sovet glavoy administracii goroda: rasporyazhenie ot 29 oktyabrya 2018 goda № 1108.
 13. Ob utverzhdenii pravil podgotovki normativny'x pravovy'x aktov glavy' administracii Belgorodskoj oblasti: postanovlenie ot 27 noyabrya 2000 goda № 725.