

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

© 2010 г. Наталия Викторовна Мамитова¹

Краткая аннотация: целью предлагаемой статьи являются разработка и формирование концепции правовой экспертизы российского законодательства, основанной на правовой политике современного Российского государства в сфере экспертной деятельности применительно к правотворческому процессу. Объектами углубленного анализа должны явиться три составляющих данной концепции, а именно: правовая экспертиза, российское законодательство, правотворческая политика.

Annotation: the purpose of the proposed article are development and formation of the concept of the lawful examination of Russian legislation, based on the lawful policy of modern Russian state in the sphere of expert activity in connection with to [pravotvorcheskomu] process. The objects of the deep analysis must be three comprising this concepts, namely: lawful examination, Russian legislation, pravotvorcheskaya policy.

Ключевые слова: современное Российское государство, правотворческий процесс, правовая экспертиза, российское законодательство, правотворческая политика.

Key words: the modern of the Russian state, pravotvorcheskiy process, lawful examination, Russian legislation, pravotvorcheskaya policy.

На современном этапе развития российского законодательства обращение к проблеме правовой экспертизы является актуальнейшей исследовательской задачей. Ее освещение начнем с обращения к теоретическому понятийно-правовому ракурсу экспертизы как основного элемента эффективной правотворческой деятельности, обусловленной рядом объективных предпосылок. Во-первых, на сегодняшний день существует множество различных видов экспертиз (в том числе и правовых), статус которых до сих пор законодательно не определен, причем потребности юридической практики в данной сфере остаются весьма высокими. Во-вторых, бурное развитие современного российского законодательства определяет необходимость совершенствования экспертной деятельности в процессе законотворчества как составной части правовой политики Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным целью предлагаемой статьи являются разработка и формирование концепции правовой экспертизы российского законодательства, основанной на правовой политике современного Российского государства в сфере экспертной деятельности применительно к правотворческому процессу. На наш взгляд, объектами углубленного анализа должны явиться три блока,

три составляющих данной концепции, а именно: **правовая экспертиза, российское законодательство, правотворческая политика.**

Правовая экспертиза

Экспертиза – (от лат. *expertus* – опытный) означает исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д.² Схожее понятие экспертизы дается и в других источниках³. Иногда под экспертизой понимается рассмотрение какого-нибудь вопроса экспертами для дачи заключения⁴, в частности “практическим и документальным результатом экспертизы является заключение эксперта или группы экспертов”⁵. Однако не все авторы включают заключение в понятие экспертизы. Например, Ю.В. Сидельников под экспертизой понимает оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и оценки объектов экспертизы⁶.

² См.: Большой энциклопедический словарь. Изд. 2-е. М., 2000. С. 1394.

³ См.: Словарь русского языка. Т. 4. Изд. 3-е. М., 1988. С. 751.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 10-е. М., 1973. С. 832.

⁵ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 499.

⁶ См.: Сидельников Ю. Экспертиза: состояние и тенденции развития // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 2. С. 123.

¹ Заведующая кафедрой государственно-правовых и гуманитарных дисциплин Института управления, бизнеса и права (г. Ростов-на-Дону), доктор юридических наук, профессор (E-mail: nvmmamitova@mail.ru; тел. моб.: 8-928-229-58-07).

Включать ли заключение эксперта в содержательное определение понятия “экспертиза”? Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо учесть два момента. Во-первых, позиция эксперта, т.е. его оценка, – это не разрешение конкретной проблемы, а всего лишь материал, который может быть положен в основу решения теми, кому это предписано их функциональными обязанностями. Во-вторых, все привлеченные по данному вопросу эксперты должны находиться в рамках одинаковых, специально установленных для этого формальных процедур, с целью обеспечения возможности сопоставления и сравнения мнений различных лиц.

На вопрос о том, должна ли экспертиза сопровождаться заключением эксперта или же достаточно его оценочно-аналитической деятельности без оформления ее в соответствующий документ, позволит ответить методологический подход к данной проблеме. Следует отметить, что процесс проведения экспертизы не сопровождается выработкой новых знаний. Он основан на запасе знаний, выработанных до нее, а также на собственном опыте эксперта. Таким образом, в отличие от науки, экспертиза – это не вид познавательной деятельности, а некий процесс, задачей которого является всестороннее рассмотрение, оценка и систематизация конкретной узкопрофильной информации с целью облегчения принятия ответственных решений уполномоченными на это лицами.

Более того, с методологической точки зрения в определении экспертизы, данном Ю.В. Сидельниковым, вид выполняемой деятельности, по существу, совпадает с целью этой деятельности, превращая ее в самоцель.

Следует также отметить, что в энциклопедических определениях экспертизы есть только общее указание на ее целеполагание, не конкретизирующее его. В проекте модельного закона “О государственной экспертизе”, разработанном Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ, экспертиза трактуется как “осуществляемое специалистом (экспертом) и основанное на применении специальных познаний исследование, выполняемое по назначению или заказу государственного учреждения или органа в соответствии с установленной законом процедурой”⁷. В данном определении экспертиза предполагается исключительной прерогативой только государственных структур и органов.

Таким образом, с учетом вышеизложенного понятие экспертизы требует некоторой корректировки и конкретизации. Выделим основные существенные элементы этого понятия. Прежде всего экспертиза – это исследование какого-либо объекта специалистом (экспертом) в определенной области знаний. Следовательно, вторым существенным элементом понятия “экспертиза” является заключение, составленное специалистом по результатам исследования, оформленное в виде официального документа, подтверждающего проведение данного исследования. Учитывая указанные элементы, считаем целесообразным предложить следующее определение понятия “экспертиза”.

Экспертиза – это углубленный анализ определенного объекта (в том числе информационного), основанный на использовании накопленных профессиональных знаний и собственного опыта эксперта, итогом которого является заключение, оформленное в соответствующем процедурном порядке в виде официального документа установленной формы с целью обеспечения принятия ответственного решения по исследуемому вопросу.

Данное понятие может быть применено к любому виду экспертизы, будь то экспертиза, назначаемая государственными органами или учреждениями, либо экспертиза, проведенная общественными организациями и отдельными специалистами.

В корне исследуемого термина лежит слово “эксперт” – субъект экспертной деятельности. Конкретизируя данное понятие, следует отметить, что, несмотря на то что “эксперт” – это прежде всего профильный “специалист” в той или иной сфере, эти термины не являются синонимами прежде всего потому, что каждый “эксперт” является высококлассным специалистом, но не каждый “специалист” является экспертом, т.е. лицом, уполномоченным на проведение экспертизы, так как в круг его обязанностей не входит составление экспертного заключения, на основе которого возможно принятие решения по интересующему вопросу.

Согласно Ст. 13 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г. экспертом признается лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, по которым (экспертом) должно быть дано заключение⁸.

⁷ Модельный закон “О государственной экспертизе” (Проект). Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ (Постоянная комиссия по науке и образованию). СПб., 2001.

⁸ См.: Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 9. Ст. 372.

Слово “эксперт” имеет два значения: специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-либо вопроса⁹, и лицо, обладающее специальными познаниями и привлекаемое органами расследования, суда и иными государственными и общественными органами для проведения экспертизы¹⁰.

Данные определения свидетельствуют о том, что экспертное заключение является основной целью и итогом экспертизы как рода профессиональной деятельности.

На сегодняшний день имеет место большое количество различных экспертиз, дифференцируемых прежде всего в зависимости от сферы применения и субъекта, их осуществляющего. Главным основанием классификации экспертиз является область знаний, науки, техники или искусства, к которой относится рассматриваемый объект. Среди востребованных, широко применяемых видов экспертиз можно выделить следующие: биологическая, медицинская, искусствоведческая, лингвистическая, техническая, экономическая, научная, правовая и др.

Предметом исследования данной статьи является правовая экспертиза российского законодательства, и, несмотря на то что в юридической литературе этот вопрос частично затрагивался в некоторых источниках¹¹, четкой концепции экспертизы и ее места в правовой политике как новом направлении развития Российского государства на современном этапе пока не сформировалось.

В российском законодательстве и юридической литературе используются термины “юридическая экспертиза” и “правовая экспертиза”.

Юридическая экспертиза проводится в соответствии с Положением о Министерстве юстиции РФ, утвержденным Указом Президента Российской Федерации “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации” от 2 августа 1999 г.¹², Указом Президента РФ “О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации” от 10 августа 2001 г.¹³, постановлениями Правительства РФ “О дополнительных функциях Министерства

юстиции Российской Федерации” от 13 июня 1995 г.¹⁴, “Об утверждении Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации” от 29 ноября 2000 г.¹⁵, иными правовыми актами Минюста России.

Юридическая экспертиза — правовая оценка формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, порядка принятия, обнародования (опубликования) содержащихся в нем норм на предмет соответствия требованиям Конституции и федерального законодательства, а также соответствия требованиям юридической техники и необходимости государственной регистрации акта Министерством юстиции РФ.

Министерством юстиции РФ с целью оптимизации работы непосредственно министерства и его территориальных органов разработаны: 1) Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденные Приказом Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г.¹⁶; 2) Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, утвержденные Приказом Министерства юстиции РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г.¹⁷; 3) Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г.

Юридическая экспертиза проводится в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан, совершенствования правового регулирования, контроля за соответствием издаваемых федеральными органами исполнительной власти, иными органами и организациями, субъектами РФ нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ, международным договорам Российской Федерации.

Кроме понятия “юридическая экспертиза” в законодательных актах можно встретить понятие “правовая экспертиза”, например в Федеральном законе “О государственной экспертизе прав на не-

⁹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1973. С. 908.

¹⁰ См.: Словарь русского языка. Т. 4. С. 751.

¹¹ См.: Радугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001; Ант Л.Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 18–25.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 32. Ст. 4043.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 24. Ст. 2281.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

¹⁶ См.: Бюллетень Минюста РФ. 2003. № 11.

¹⁷ См.: Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.

движимое имущество и сделок с ним” от 21 июля 1997 г.¹⁸, Федеральном законе “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” от 8 августа 2001 г.¹⁹, Регламенте Государственной Думы Федерального собрания РФ²⁰, Регламенте Законодательного собрания Ростовской области²¹, Приказе Минюста РФ “Об утверждении методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” от 1 июля 2002 г.²² и в иных нормативных актах.

Проанализировав эти нормативные акты, можно сделать вывод, что правовая экспертиза является частью юридической и заключается в установлении соответствия действующему законодательству целей, средств, механизмов реализации рассматриваемого акта, перечня документов, представленных для осуществления определенного действия, а также анализа достаточности оснований данного субъекта на совершение этого действия.

Для деятельности законодательного органа – Парламента Российской Федерации особенно большое значение имеет правовая экспертиза, принимаемых им законопроектов, так как вопрос определения качества закона неразрывно связан с юридической выверенностью его норм.

В зависимости от юридических последствий, которые наступают в результате проведения экспертизы, а также в зависимости от органа (субъекта), проводившего экспертизу, можно выделить официальную и неофициальную экспертизы. Наиболее значимой из них, на взгляд автора, является официальная, поэтому рассмотрим данное понятие более подробно. Неофициальной экспертизе будет уделено внимание несколько ниже.

Экспертиза, проводимая по требованию субъекта, в полномочия которого входит принятие решения о назначении экспертизы или о направлении законопроекта на экспертизу, считается официальной.

Решение о проведении экспертизы законопроектов или о направлении их на экспертизу вправе принять Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ, Правительство РФ, министерства

и иные федеральные органы исполнительной власти, законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

Правовая экспертиза законопроектов была введена Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания, и ее проведение было возложено на Правовое управление Аппарата Государственной Думы²³.

В Регламенте Совета Федерации несколько иначе определяется проведение правовой экспертизы. В нем установлено, что проекты правовых актов, вносимые на рассмотрение Совета Федерации, проходят правовую экспертизу в соответствующих структурных подразделениях Аппарата Совета Федерации и визируются их должностными лицами²⁴.

Введение в современных условиях института правовой экспертизы в деятельность законодательного органа Российской Федерации следует рассматривать как средство совершенствования законоподготовительной и собственно законодательной деятельности парламента нашей страны, повышения качества принимаемых законов, их эффективности²⁵.

Российское законодательство

Новая система современного законодательства России, где центральное место занимает Конституция РФ 1993 г., сформировалась относительно недавно. Наряду с этим появились новые источники конституционного права, расширился предмет сферы конституционно-правового регулирования, произошло становление качественно новых правовых институтов. Как следствие, одной из важнейших задач, стоящих перед юридической наукой и практикой сегодня, является не только анализ происшедших качественных изменений и тенденций развития конституционного законодательства Российской Федерации, но и выработка концепций и формирование решений, направленных на его совершенствование.

Нельзя не согласиться с мнением, высказанным в научной юридической литературе, о том, что особенностью принятия законов на протяжении последних 15 лет являлись объективные предпо-

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3431.

²⁰ См.: Утв. Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 7. Ст. 801.

²¹ См.: Справочно-поисковая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Законодательство”.

²² См.: Бюллетень Минюста РФ. 2002. № 11.

²³ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 3. Ст. 160.

²⁴ См.: Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1996. № 6. Ст. 163.

²⁵ См.: Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 56.

сылки развития законодательства, выразившиеся в серии реформ, проводимых в рамках раскрытия правового потенциала Конституции РФ²⁶.

Это обстоятельство во многом предопределило их значимость в регулировании новых общественных отношений путем использования существующих форм выражения и изложения новых российских норм.

Анализ положений отечественной системы законодательства свидетельствует, что данное понятие не имеет единого содержания²⁷. Говоря о ненадлежащем состоянии законотворческой деятельности, Президент РФ еще в 2005 г. предложил начать процесс устранения недостатков в данной сфере с повышения уровня контроля этой деятельности и ее экспертизы.

В связи с этим исключительно важной является проблема научного обеспечения законодательного процесса, так как отсутствие устоявшейся системы научной проработки законопроектов негативно сказывается на качестве принимаемых законов. Современный мировой опыт и отечественная практика свидетельствуют о том, что экспертное сопровождение на различных стадиях законодательного процесса превращается в неотъемлемую составляющую подготовки закона. При этом требования к экспертам и результатам их деятельности должны быть самыми высокими. Особое внимание при законотворчестве уделяется мнению научных организаций и научно-исследовательских институтов, дающих свои заключения по законопроектам. Причем данный процесс с некоторых пор закреплён законодательно. Так, например, Указом Президента РФ «О мерах по совершенствованию деятельности Президента Российской Федерации» от 3 декабря 1994 г. установлено, что Институт государства и права РАН проводит экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных актов по поручениям Президента РФ и руководителя Администрации Президента РФ²⁸.

В ряду новаций в российской законотворческой практике сегодня выступают мониторинг законодательства и подготовка концепций законопроектов, которые не могут обойтись без участия экспертов на начальной законоподготовительной стадии.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики определяется как система-

тическая, комплексная в пределах своих конституционных полномочий деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практике его применения с целью выявления его соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан²⁹.

Профессор Ю.А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования, проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права³⁰.

Правовой мониторинг мог бы стать эффективным средством для устранения пробелов и коллизий в российском законодательстве, способствовал бы решению проблемы прогнозирования и устранения пробелов и дефектов правоприменения, что имеет особое значение в конституционном праве. В этом плане конституционное право более регулярно, чем другие отрасли, пользуется категориями основного и дополнительного актов³¹. В связи с этим объективно возникает необходимость создания в стране комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства. Данная необходимость была воплощена в разработанной Советом Федерации Концепции создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации на 2008–2012 гг.³², которая дает понятие, классификацию и, самое главное, методологию организации и проведения правового мониторинга в России.

Не вдаваясь в детали организации и этапов проведения мониторинга, достаточно изученных в юридической литературе³³, отметим, что по-

²⁶ См.: Ченус А.В. Проблемы реализации конституционного законодательства в России // Политика и общество. 2009. № 2. С. 25.

²⁷ См. подробнее: Ант Л.Ф. Указ. соч. С. 19.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3337.

²⁹ См.: Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления. Разд. 1. Совет Федерации. Август 2004.

³⁰ См.: Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 19.

³¹ См. подробнее: Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12.

³² См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2007. С. 347–357.

³³ См.: Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13;

средством оценки эффективности нормативного правового акта определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются пробелы, устраняются коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между федеральным и региональным законодательством, что способствует качественной проработке предложений по совершенствованию законодательства, его обновлению, и в конечном счете обеспечивает внутреннюю согласованность правовой системы в целом.

Роль экспертизы при осуществлении мониторинга заключается в повышении его глубины, всесторонности и объективности. Это достигается за счет того, что к оценке наблюдений за протекающим процессом подключаются обладающие углубленными познаниями высококвалифицированные специалисты-эксперты, способные провести анализ и дать соответствующие объяснения ходу процессов и рекомендации по их корректировке.

Индикаторы оценки эффективности законов в целом как формы нормативного регулирования, а также каждого закона или их пакета еще предстоит выработать. И это одна из важнейших задач правового мониторинга, который в последние годы приобретает четкие организационные и методические очертания.

Одним из реальных шагов в направлении развития института экспертизы и совершенствования системы российского законодательства является антикоррупционная экспертиза.

Идея проверки законодательства на коррупциогенность зародилась в 2002–2003 гг. В 2004 г. был выработан единый согласованный документ – Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. Методика анализа нормативных правовых актов основана на проверке соблюдения правил юридической техники и оценке “дефектных” норм с точки зрения коррупциогенного потенциала³⁴. Данная проблема достаточно активно обсуждается в современной юридической литературе³⁵, и на сегодняшний

день уже накоплен некоторый опыт анализа проектов федеральных законов и законов субъектов РФ на коррупциогенность, но все же работа по дальнейшему совершенствованию методики такого анализа должна продолжаться.

Нормативную правовую базу для проведения антикоррупционной экспертизы составляют Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.³⁶, Федеральный закон “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 17 июля 2009 г.³⁷, которые значительно расширили поле деятельности антикоррупционной экспертизы, а именно: наряду с проектами экспертизы могут подвергаться действующие законы, количество субъектов антикоррупционной экспертизы также значительно увеличилось.

Важным элементом развития законодательства федерального уровня являются: Указ Президента РФ “О мерах по противодействию коррупции” от 19 мая 2008 г.³⁸, а также Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г.³⁹

На законодательном уровне утверждены постановления Правительства РФ “Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции”⁴⁰ и “Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции” от 5 марта 2009 г.⁴¹

Анализ федеральных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы ложится на федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также на Прокуратуру РФ. Однако в законодательстве России закреплено, что антикоррупционную экспертизу могут проводить и независимые эксперты, которых можно отнести к субъектам общественной неофициальной экспертизы.

Неофициальная экспертиза осуществляется негосударственными органами и организациями,

Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009.

³⁴ См.: Законодательная техника / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.

³⁵ См.: *Талатина Э.В.* Об антикоррупционной экспертизе // Журнал рос. права. 2007. № 5. С. 39–52; *Тихомиров Ю.А.* Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 20; *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 6. и др.

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

³⁹ См.: Росс. газ. 2008. № 164.

⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

⁴¹ См.: там же. Ст. 1241.

различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-юристов, отдельными гражданами. Их заключения не влекут за собой каких бы то ни было юридических последствий, а выводы по анализируемому вопросу носят рекомендательный характер. Полагаем, понятие “неофициальная экспертиза” может отождествляться с понятием “общественная”.

Одним из законов, содержащим положения об общественной экспертизе, является Федеральный закон “Об Общественной палате РФ” от 4 апреля 2005 г.⁴² Из положений Ст. 18 следует, что “общественная экспертиза – это экспертиза проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления, проводимая Общественной палатой по решению совета Общественной палаты либо в связи с обращением Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ в порядке, установленном указанным Законом”⁴³.

В то же время в соответствии с ч. 2 Ст. 19 этого же Закона заключения Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы. Таким образом, заключения Общественной палаты по данным объектам общественной экспертизы обладают признаком официальности, так как подлежат обязательному рассмотрению обеими палатами законодательного органа РФ.

В соответствии с Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проведения коррупции, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г.⁴⁴, Министерство юстиции РФ Приказом от 31 марта 2009 г., утвердило Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

На основании этого положения Минюст России путем аккредитации формирует и учитывает базу независимых экспертов, которые правомочны участвовать в проведении антикоррупционной экспертизы. К сожалению, несмотря на принятые документы, многие аспекты как самой процедуры проведения антикоррупционной экспертизы, так и статуса независимых экспертов остаются неотрегулированными и малоизученными в юридической литературе.

Проблемы, связанные с антикоррупционной экспертизой как частью общей проблемы борьбы с коррупцией в России, должны стать предметом особого, углубленного анализа как теоретиков, так и практиков. Их решение позволит достигать целей и решать задачи, стоящие перед Российским государством при осуществлении им антикоррупционной политики в частности и правовой политики в целом.

Однако в ряде субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, в настоящее время остаются нереализованными отдельные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере.

Так, например, в Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Ростовской области не определен порядок проведения экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Кабардино-Балкарской Республике; Республике Северная Осетия – Алания, Чеченской Республике, Ставропольском крае, Ростовской области не определены должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги / супруга и несовершеннолетних детей. В Республике Адыгея, Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Ставропольском крае, Ростовской области не утверждены программы раз-

⁴² См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴³ Комментарий к Федеральному закону “Об Общественной палате Российской Федерации” от 4 апреля 2005 г. / Под ред. А.Н. Борисова // Справочно-поисковая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Комментарии законодательства”.

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

вития государственной гражданской службы субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ.

За отчетный период в 16 нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, выявлены нормы, способствующие проявлению коррупции: в Республике Ингушетия – 2; Карачаево-Черкесской Республике – 3; Краснодарском крае – 2; Ставропольском крае – 2; Астраханской области – 3; Волгоградской области – 1; Ростовской области – 3.

На момент проведения предыдущего мониторинга нормы, способствующие проявлению коррупции, были выявлены в 111 нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ.

В целях устранения положений, способствующих проявлению коррупции в отчетном периоде, управлениями осуществлялись следующие мероприятия:

направление в адрес органов государственной власти и прокуратур писем с указанием нормативных правовых актов, содержащих положения, способствующие проявлению коррупции, и копий экспертных заключений;

устранение положений, способствующих проявлению коррупции на стадии подготовки проекта нормативного правового акта;

разработка проектов нормативных правовых актов, вносящих изменения в нормативные правовые акты, содержащие нормы, способствующие проявлению коррупции;

разработка проектов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы проведения антикоррупционной экспертизы.

Так, в Ростовской области разработан проект постановления администрации Ростовской области, предусматривающий вопросы обязательного проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Ростовской области.

По состоянию на 19 декабря 2009 г. в 60 нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, устранены положения, способствующие проявлению коррупции: в Республике Адыгея – 6; Республике Ингушетия – 5; Кабардино-Балкарской Республике – 3; Республике Калмыкия – 1, Карачаево-Черкесской Республике – 10, Республике Северная Осетия – Алания – 1;

Краснодарском крае – 5; Ставропольском крае – 2, Астраханской области – 16, Волгоградской области – 6, Ростовской области – 5.

Следует отметить, что устранение положений способствующих проявлению коррупции, происходит активно на всей территории Южного федерального округа.

Из вышеизложенного следует, что на федеральном уровне и на территории Южного федерального округа продолжает активно формироваться законодательная база, принимаются нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции.

Однако несмотря на организацию территориальными органами юстиции работы по выявлению и устранению в региональном законодательстве норм, способствующих проявлению коррупции, в том числе путем устранения коррупционных факторов, содержащихся в проектах нормативных правовых актов на стадии разработки, нормативные правовые акты, в том числе и вновь принятые, органов государственной власти субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, содержат большое количество норм, способствующих проявлению коррупции.

Правотворческая политика

Тенденции реформирования системы права в Российской Федерации значительно расширяют границы правотворческого процесса, предоставляя широкие возможности для правотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В то же время на качестве законотворческой практики сказывается недостаточность научной обоснованности законопроектов. Экспертное сопровождение законодательного процесса на различных стадиях превращается не только в неотъемлемую часть подготовки закона, но и в условие эффективного функционирования всей системы российского законодательства. Эффективность же самой экспертизы возрастает при условии обязательного ознакомления депутатов с ее результатами. Однако хотелось бы поддержать мнение проф. С.В. Полениной о возможной предвзятости проводимых экспертиз: «Проблема состоит в том, что выбор экспертов сам по себе полностью оставлен на усмотрение приглашающих должностных лиц, далеко не всегда являющихся специалистами в соответствующей области. Отсюда – исходящий от должностных лиц социальный заказ нередко прямо или косвенно включает в себя и запрограм-

мированный желательный ответ на поставленную проблему”⁴⁵.

По нашему мнению, изменение этой ситуации возможно при разработке четкой, научно обоснованной концепции правотворческой политики и ее законодательном закреплении. Эта идея широко обсуждается в научных кругах и обладает высокой степенью актуальности и социальной востребованности⁴⁶.

Одной из форм реализации концепции правотворческой политики в современной России должен стать Закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”, принятие которого откладывается с 1997 г. Этот Закон должен содержать в себе понятие и иерархию нормативных правовых актов Российской Федерации, установив порядок их подготовки, формализовать правила юридической техники, формируя четкие требования к оформлению проектов законов и иных нормативных правовых актов.

Хотелось бы обратить особое внимание на то, что только принятием “закона о законах” нельзя минимизировать проблемы, с которыми сталкивается Российское государство при реализации правотворческой политики. При создании соответствующей концепции необходимо руководствоваться общетеоретическими наработками и практическими результатами, полученными по отдельным конкретным направлениям деятельности в сфере правотворческого процесса, к каковому, безусловно, можно отнести экспертную деятельность в системе формирования российского законодательства и практики его применения.

Исходя из вышеизложенного, автор считает необходимым сформулировать *некоторые концептуальные положения, характеризующие правовую экспертизу российского законодательства в системе правотворческой политики Российского государства.*

Правовая экспертиза российского законодательства является важнейшим инструментом для принятия эффективных, юридически грамотных, работающих законов.

Сущностными элементами правовой экспертизы являются всесторонний анализ объекта исследования специалистом в определенной области знаний, а также заключение, составленное по итогам проведенной деятельности.

Результаты экспертизы должны опираться на научно обоснованные понятия и идеи концептуального характера, позволяющие обеспечивать должное качество законов, способствовать их систематизации, выявлять возможные негативные социальные, экономические, юридические и другие последствия, которые может вызвать процесс их реализации.

Проведение экспертизы законопроектов должно основываться на следующих принципах: соблюдение законности, профессионализм лиц, осуществляющих экспертизу, независимость экспертов в пределах предоставленных им полномочий, объективность и самостоятельность в изложении своей позиции и выводов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения как результата экспертизы.

Необходимым условием проведения правовой экспертизы является ее информационно-технологическая поддержка, главным инструментом которой должны стать экспертные системы, объединяющие знания и опыт экспертов с возможностями современной вычислительной техники и дающие возможность оптимизировать технологию осуществления экспертизы, сократить связанные с ней затраты времени и труда. Идея создания информационного общества и электронной основы государства открывает новые возможности для правотворческой активности.

Вышеизложенные положения легли в основу *практических предложений автора в области проведения правовой экспертизы российского законодательства:*

установить в качестве обязательного этапа подготовки закона проведение научно обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворческой процедуры;

выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным актам с точки зрения соответствия их юридической технике;

разработать основанную на научной методологии единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной экспертизы;

законодательно установить правовой статус эксперта, в том числе и общественного, определяющий его права и обязанности при проведении

⁴⁵ Поленина С.В. Гласность в деятельности правотворческих органов // Правотворческая политика в современной России. Сборник научных трудов по материалам всероссийского “круглого стола” / Под общ. ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко. Саратов, 2009. С. 25.

⁴⁶ См.: Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации. Актуальные проблемы (По материалам “круглого стола” ИГП РАН) // Гос. и право. 2007. № 4 с. 111–118; Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика / Под ред. А.В. Малько. Ставрополь, 2006.

экспертной деятельности, а также устанавливающий его ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

Итогом реализации основных направлений правотворческой политики Российской Федерации, в том числе и в направлении совершенствования экспертной деятельности, должны стать повышение юридической грамотности, профессионализ-

ма законодателя, а также рост правового сознания и правового воспитания, возрождение нравственности и подъем культурного уровня населения, наполнение правовых институтов духовным содержанием, что в целом неизбежно повлечет за собой повышение авторитета власти и престижа современного Российского государства на международной арене.