

ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

© 2018 г. Г. Ф. Ручкина*, А. В. Попова**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва

*E-mail: GRuchkina@bk.ru

**E-mail: anna0710@yandex.ru

Поступила в редакцию 27.01.2018 г.

В статье проводится анализ системы экспертного обеспечения правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. На основе проведенного анализа авторами статьи делается вывод о необходимости систематизации российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятия единого федерального закона, закрепляющего определение экспертизы законопроектов, а также систему экспертиз законопроектов, их статус, принципы и условия проведения.

Ключевые слова: экспертиза, оценка фактического воздействия, оценка регулирующего воздействия, нормативный правовой акт, законотворческий процесс, Министерство экономического развития Российской Федерации.

DOI: 10.31857/S013207690002071-0

На современном этапе развития Российского государства объективно возрастает необходимость совершенствования механизма законопроектной деятельности и повышения качества федерального законодательства. Особое внимание, на наш взгляд, необходимо уделить проблеме научного обеспечения законотворческого процесса, особенно на стадии внесения законопроекта, а также правового регулирования системы мониторинга правотворческой деятельности, включающего различные экспертизы законопроектов. Количество принимаемых нормативных правовых актов неуклонно растет. Так, если в 2012 г. было 1208 законодательных инициатив, а в 2015 г. — 1713, то уже в 2016 г. на сайте regulation.gov.ru было размещено 7762 законопроекта, при этом 3382 из них являются нормативными правовыми актами о внесении изменений в действующие акты. Поэтому задача взаимодействия всех ветвей власти в области правового регулирования единого правового пространства, проведения юридически грамотной политики государства во всех сферах обще-

ственной жизни представляется наиболее актуальной.

Проблема эта не нова. Еще в XVIII в. В.Н. Татищевым были предложены основные принципы законодательной деятельности государственной власти: закон должен быть краток и понятен тому народу, для которого предназначается, поэтому пишется на национальном языке; исполнение закона является более значимой задачей, чем его написание; незнание законов освобождает от ответственности в том случае, если они не доведены до сведения народного правительством страны; любой закон должен соответствовать обычаям и традициям государства¹. Все эти правила “законописи” не потеряли актуальности и сегодня, когда ставится задача укрепления правовой политики России.

¹ См.: Татищев В.Н. Разговор двух приятелей о пользе науки и училищах. Духовная. Произвольное и согласное рассуждение и мнение собравшегося шляхетства русского о правлении государственным // Татищев В.Н. Соч.: в 8 т. Т. XVIII. М., 1996. С. 146–157.

Большую часть проблем на стадии внесения правотворческой инициативы призвана устранить экспертиза предлагаемых актов. При этом нужно констатировать, что отсутствие общей концепции института экспертизы, различные трактовки понятия “экспертиза” в различных отраслях знаний (политологической, финансовой, экономической, правовой) приводят к тому, что отсутствие единых законодательно закрепленных задач, функций и принципов правотворческой экспертной деятельности, ее четких отграничений от смежных видов не может способствовать дальнейшему социально-экономическому развитию России.

Среди актов, касающихся вопроса проведения различного рода экспертиз, можно отметить следующие федеральные законы, в которых в той или иной степени даются определения направлений экспертной деятельности:

1. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013 г.) “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”, устанавливающий только правовые и организационные основы именно такого вида экспертизы нормативных актов и их проектов, не определяя ни понятия экспертизы, ни требований, предъявляемых к экспертам, ни ответственности лиц, эту экспертизу осуществляющих.

2. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 28.11.2015 г.) “Об Общественной палате Российской Федерации”, закрепляя возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, также не определяет ее понятия, цели проведения, как и процедуры осуществления и принятия итоговых решений. Кроме того, общественная экспертиза ограничена только проектами актов, в отношении действующих актов ее проведение невозможно.

3. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 29.12.2015 г.) “Об экологической экспертизе” позволяет говорить еще об одной разновидности экспертизы, но также только проектов нормативно-технических актов и целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности на предмет соответствия экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и другими актами в области охраны окружающей среды.

4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 27.10.2015 г.) “О Счетной па-

лате Российской Федерации, где в ст. 13 определяется, что к функциям данного органа относится экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, проектов законов о внесении в них изменений, а также экспертиза иных проектов в части, касающейся расходных обязательств России и государственных программ.

5. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” предусматривает необходимость проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов, осуществляемой физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств, кроме тех, кто принимал участие в разработке исследуемого проекта, а также организаций, находящихся в ведении органа — разработчика регламента.

6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” без подробностей устанавливает, что нормативные акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными актами субъектов Федерации, а методическое обеспечение экспертной деятельности осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (Минэкономразвития России).

Таким образом, на современном этапе существуют следующие виды экспертиз: 1) правовая; 2) лингвистическая; 3) антикоррупционная; 4) независимая антикоррупционная экспертиза законопроектов; 5) научная экспертиза правительственных законопроектов, на сегодняшний день проводимая Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (законодательно не урегулирована)²;

² 5 декабря 2016 г. состоялась встреча Председателя Государственной Думы В.В. Володина с ректорами 11 вузов Москвы, в том числе с ректорами Финансового университета при Правительстве РФ, МГУ им. М.В. Ломоносова, Высшей школы экономики, Российской государственной академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и других вузов на предмет осуществления подобной экспертизы профессорско-преподавательским составом этих вузов.

6) финансовая экспертиза, проводимая Счетной палатой); 7) общественная экспертиза; 8) педагогическая экспертиза (законодательно не урегулирована); 9) оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) (проведение было возложено на Министерство экономического развития Российской Федерации); 10) оценка фактического воздействия (экспертиза социально-экономическая) (с 1 июля 2016 г. до 1 июля 2017 г. проведение было возложено на Министерство экономического развития РФ); 11) экологическая экспертиза; 12) научная экспертиза научно-технических программ и проектов (проведение было возложено на федеральное государственное бюджетное учреждение "Российская академия наук" в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 718 «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение "Российская академия наук"»).

На основании вышеизложенного можно сформировать следующую классификацию видов экспертиз законопроектов по нескольким критериям:

1) по объекту – универсальные и специальные. При этом к универсальным можно отнести только правовую и лингвистическую экспертизы законопроектов. Все остальные виды экспертиз законопроектов будут специальными;

2) по субъекту – экспертизы законопроектов, проводимые субъектами законодательной инициативы, высшим законодательным органом, иными органами государственной власти (Счетной палатой, Прокуратурой), экспертными организациями и экспертами, аккредитованными в Министерстве юстиции РФ, учебными заведениями, научно-исследовательскими институтами, отдельными учеными, международными организациями;

3) по критерию обязательности проведения – обязательные и необязательные экспертизы законопроектов. К обязательным можно отнести правовую, лингвистическую, антикоррупционную, независимую антикоррупционную экспертизы законопроектов, научную экспертизу правительственных законопроектов (проводимую Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), финансовую экспертизу (проводимую Счетной палатой) и др. Педагогическая, социально-экономическая экспертизы законопроектов и др. являются необязательными;

4) в зависимости от стадии законотворческого процесса: а) экспертизу законопроектов, проводимую на предварительной стадии – до внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ; б) экспертизу внесенных в ГД РФ законопроектов – в комитетах и комиссиях ГД РФ; в) экспертизу законопроектов, принятых в первом и втором чтениях ГД РФ; г) экспертизу законопроекта в случае отклонения его Советом Федерации Федерального Собрания РФ или Президентом РФ и создания, соответственно, согласительной или специальной комиссии; экспертизу принятых ГД РФ федеральных законов и одобренных Советом Федерации федеральных конституционных законов;

5) в зависимости от юридической силы экспертных заключений – экспертизы, экспертные заключения, результаты которых носят обязательный характер (правовая, лингвистическая экспертизы, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, проводимая прокуратурой) либо рекомендательный характер (общественная экспертиза, педагогическая экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия и т.д.).

Следует отметить, что многие виды экспертизы законопроектов, закрепленные в нормативных правовых актах, на нынешнем этапе невозможно отнести к той или иной категории экспертиз по той лишь причине, что нечетко или вовсе не определены в законодательстве субъекты, объекты ряда экспертиз, предмет, сроки проведения, юридическая сила экспертных заключений. Не закреплен и статус экспертов.

Такое количество экспертиз, как показывает практика, не является гарантией для качества в правоприменительной деятельности. На наш взгляд, необходимо оптимизировать их количество в целях повышения их качества. Во многих странах существует законодательное закрепление института единой экспертизы, состоящей из нескольких наиболее эффективных направлений экспертной деятельности. Например, в Кыргызской Республике существует единая специализированная экспертиза законодательства по пяти направлениям: 1) правовая экспертиза; 2) защита прав человека; 3) гендерная экспертиза; 4) экологическая экспертиза; 5) предупреждение коррупции³. В Республике Беларусь в соответствии со

³ См.: Стандарты экспертизы законодательства. Руководство по применению. 2-е изд. Бишкек, 2012.

ст. 49 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" и Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 "О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности" обязательным является проведение юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов. При этом в соответствии с абз. 3 указанной статьи по решению нормотворческого либо иного уполномоченного законодательными актами Республики Беларусь государственного органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут и иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т.д.), за исключением случаев, когда Законом Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" и иными законодательными актами Республики Беларусь предусмотрено проведение экспертизы в обязательном порядке⁴. На Украине предусмотрено проведение обязательной экспертизы, состоящей из правовой, гендерно-правовой, научной и финансово-экономической экспертиз⁵. В соответствии со ст. 30–33 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК "О правовых актах"⁶ может проводиться научная экспертиза, включающая правовую, лингвистическую, экологическую, экономическую экспертизы в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами.

С 2002 г. Европейская комиссия ввела новый комплексный метод оценки воздействия, охватывающий экономическое, социальное и экологическое воздействие. До конца 2004 г. она осуществила более 50 оценок такого комплексного воздействия. В конце 2004 г. она пересмотрела методологию и внесла определенные изменения, усилив акцент на конкурентоспособность и на достижение целей, согласованных на встрече Европейского совета в Лиссабоне в 2000 г. и направленных на то, чтобы к 2010 г. сделать экономику Европейского Союза «наиболее динамичной и конкурентоспособной, основанной на знаниях экономики в мире»

⁴ См.: Гусева М.А. Пути совершенствования проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь. URL: <http://отрасли-права-рф/article/17629> (дата обращения: 18.08.2017),

⁵ См.: Косович В. Экспертиза проектов нормативно-правовых актов Украины как условие их совершенства // Труды Оренбургского ин-та (филиала) МГЮА, 2013. № 7. С. 9, 10.

⁶ См.: URL: http://kodeksy-kz.com/ka/o_normativnyh-pravovyh_aktah/35.htm (дата обращения: 18.08.2017).

(комплекс предложенных реформ известен как "Лиссабонская стратегия"). Начиная с 2005 г. все основные законодательные и определяющие политику предложения, содержащиеся в законодательной и рабочей программах Комиссии, подвергаются оценке рискового воздействия.

Методологии такой рискованной экспертизы были введены во многих государствах — членах ЕС, и последние статистические данные позволяют предположить, что этот анализ стал обязательным в большинстве из 25 государств-членов. Он также все чаще используется государствами-членами для определения своих переговорных установок в отношении предложений Европейской комиссии по директивам ЕС. Например, в Польше и Сербии существует стратегический подход к оценке регулирующего воздействия: так, на правительственном уровне образован Совет по оценке регулирующего воздействия; правительством введены требования об обязательной оценке регулирующего воздействия; разработаны методические рекомендации по проведению оценки регулирующего воздействия; определен контрольный перечень вопросов по оценке регулирующего воздействия; выделены немалые средства для претворения в жизнь системы оценки регулирующего воздействия.

Цель рискованной экспертизы заключается в оценке вероятных результатов предлагаемых новых регулятивных актов или внесения изменений в существующие нормативные правовые акты. Она включает детальный анализ, направленный на установление ожидаемого результата, помогая определить какие-либо негативные последствия, связанные с данным регулятивным положением, измерить вероятные затраты на его соблюдение для отдельных граждан или предприятий, а также уточнить расходы государства на его применение.

Президент РФ В.В. Путин в Ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 1 декабря 2016 г. отметил, что "смысл всей нашей политики — это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры"⁷. Однако, несмотря на провозглашение Рос-

⁷ Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 декабря 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>

сии социальным государством, большинство нормативных правовых актов в социальной сфере не подлежат специальной экспертизе в виде оценки регулирующего воздействия или оценки фактического воздействия. Определение последней в виде социально-экономической экспертизы позволило бы выявить не только неблагоприятные экономические, но и негативные социальные последствия действия конкретного правового акта⁸. При подобной трактовке существующая в России финансово-экономическая экспертиза стала бы рискованной экспертизой, признаваемой в странах ОЭСР как “умное регулирование” (англ. — *smart regulation*), с 2010 г. представляющей собой усовершенствование системы “качественного регулирования” (англ. — *better regulation*).

Именно это актуализирует, на наш взгляд, необходимость законодательного закрепления обязательности проведения по отношению ко всем без исключения нормативным правовым актам рискованной (социально-экономической) экспертизы. Обязательность проведения такой экспертизы вызвана определенным кризисом, обусловленным “серьезными экономическими вызовами, неблагоприятной конъюнктурой на мировых рынках, санкциями”, поэтому, с одной стороны, требуется максимально обеспечить взвешенные решения, а с другой — активизировать интеллектуальный потенциал страны для объективной оценки сложившейся ситуации и поиска оптимальных мер преодоления имеющихся проблем. В этой связи важнейшим аспектом процесса экспертизы становится оценка вероятности риска принятия закона для дальнейшего государственно-правового развития с учетом интересов всех социальных групп нашего российского общества.

В Российской Федерации аналогом рискованной экспертизы является только финансово-экономическая экспертиза без учета социальной экспертизы в виде экспертной деятельности Счетной палаты РФ, закрепленной в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 30.06.2016 г.) “О Счетной Палате Российской Федерации”, но только в отношении федерального бюджета и законов, касающихся финансово-экономических вопросов на стадии подготовки законопроекта к первому чтению, меж-

дународных договоров и документов стратегического планирования, государственных программ, затрагивающих вопросы финансово-экономического развития.

Первоначально Министерством экономического развития РФ осуществлялась оценка регулирующего воздействия актов Правительства РФ, которая была закреплена постановлением Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 “Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации”, а с 1 января 2016 г. — оценка фактического воздействия.

При этом следует отметить, что даже отрицательное заключение Министерства экономического развития РФ об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) не может с точки зрения правовой системы остановить начатую по поручению Правительства РФ подготовку потенциально негативного для дальнейшего социально-экономического развития страны проекта нормативного правового акта. Ведь заключение ОРВ в соответствии с действующим законодательством имеет не обязательный, а лишь рекомендательный характер. Поэтому выявленные Министерством экономического развития РФ негативные последствия применения конкретного нормативного правового акта не могли способствовать принятию его в конечном счете, а лишь временно его откладывали.

Для укрепления системы экспертизы и придания ей необходимого статуса в правотворческом процессе с 1 января 2016 г. ОРВ постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (в ред. от 30.06.2016 г.) “О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации” и постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 15.10.2016 г.) “Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” в отношении подзаконных актов в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, была заменена на оценку фактического воздействия (ОФВ).

⁸ См.: Дидикин А.Б. Социально-экономическая экспертиза нормативных правовых актов: понятие, сущность и механизм применения // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Сер. “Право”. Т. 11. Вып. 2. 2015. С. 6.

Оценка фактического воздействия — процедура, которая проводится для выявления последствий принятия нормативного правового акта, представляющая собой второй этап после ОРВ на пути к созданию “качественных” законов. Институт оценки фактического воздействия начал применяться в Российской Федерации с 1 июля 2016 г. и должен был заменить собой экспертизу действующих правовых актов. Основная идея данной процедуры — выносить повторно на публичные обсуждения законы, прошедшие процедуру ОРВ, чтобы понять, достигнуты ли цели правового регулирования. По решению Президента РФ, Правительства РФ или Правительственной комиссии по проведению административной реформы такую процедуру также могут проходить и законы, не участвовавшие в ОРВ.

Для того чтобы закон прошел процедуру ОФВ, он должен быть включен в план Министерства экономического развития РФ на следующий год, каковой формируется им не позднее 1 августа текущего года на основании предложений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Свои идеи также могут внести предпринимательские сообщества. Не позднее 1 ноября перечень утверждается Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Разработчик закона размещает на сайте административной реформы <http://regulation.gov.ru/> отчет об оценке фактического воздействия, в котором должна содержаться информация о расходах предпринимателей на исполнение закона, последствия его принятия, информация о достижении целей правового регулирования. С момента размещения информации на сайте заинтересованные лица могут давать свои комментарии. Каждое мнение должно быть рассмотрено и включено в сводку предложений. Министерство экономического развития РФ на основании проведенных публичных консультаций готовит заключение об ОРВ. В него обязательно включается мнение Министерства юстиции РФ о предлагаемом законе.

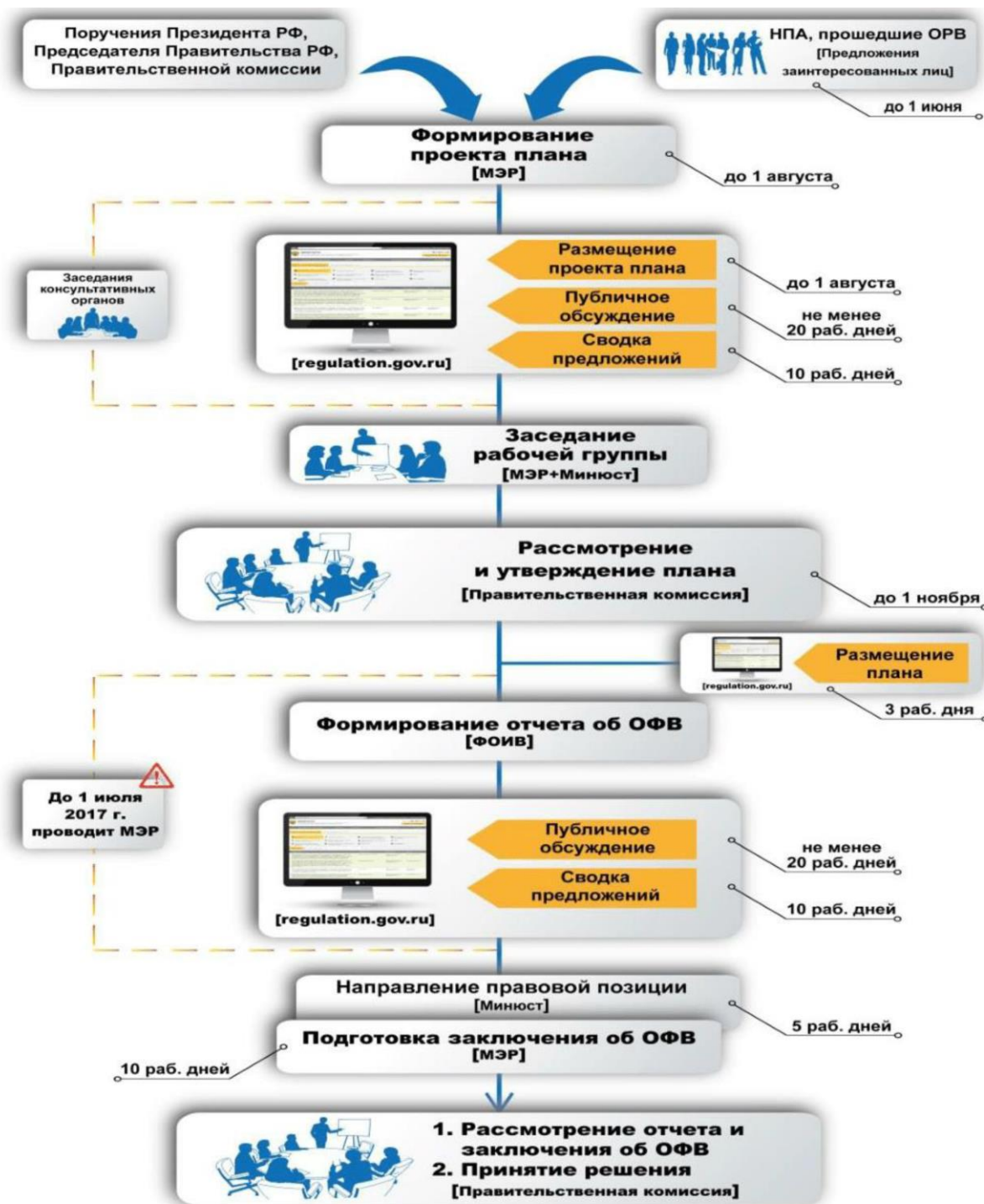
Правительственная комиссия по проведению административной реформы рассматривает отчет разработчика закона и заключение Министерства экономического развития РФ. По итогам рассмотрения принимается решение, необходимо ли внести изменения в закон, отменить его или принять иное решение. До 1 июля 2017 г., как и ОРВ, ОФВ проводилась Министерством экономического развития РФ. В дальнейшем

оценка должна быть возложена на федеральные органы исполнительной власти, непосредственно ответственные за разработку и утверждение нормативных правовых актов, в то время как за Министерством экономического развития РФ остается прерогатива подготовки заключения об ОФВ по результатам анализа проведенных отчетов.

Таким образом, в Российской Федерации на сегодняшний день “рисковая” экспертиза нормативных правовых актов, получившая распространение в странах Западной Европы и имеющая обязательный характер для абсолютного большинства законопроектов, может быть условно разделена по видам на: 1) экспертизу по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов и 2) оценку фактического воздействия, носящие ограничительную характеристику как по объекту творчества, так и по силе обязательности исполнения предписаний.

В соответствии с п. 3 (1) постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 15.10.2016 г.) “Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, и другие, перечисленные в вышеуказанном пункте, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством РФ.

Второй элемент “рисковой” экспертизы, состоящий в “оценке финансовых последствий принятия решений для соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации”, закреплен в п. 3(2) рассматриваемых Правил. Порядок проведения данной экспертизы регламентируется постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (в ред. от 30.06.2016 г.) “О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации”, хотя, как можно заметить, по сути, являясь



экспертизой, в законодательстве она не так неопределенна, будучи обозначенной в качестве “оценки”. Поэтому если проведение рискованной экспертизы для стран Западной Европы, Британского содружества наций и других стран является обязательным и главенствующим в системе экспертиз, то в России оно носит только рекомендательный характер и, по сути, не осо-

бенно влияет на развитие правовой системы государства.

Предполагается, что положительными аспектами проведения рискованной экспертизы являются: эффективность экономики и благосостояние потребителей; качество государственного управления; компетентность и эффективность государственной службы и др. Именно это и позво-

ляет распространить обязательность проведения такой экспертизы на все нормативные правовые акты. Этот вид экспертизы может внести свой вклад в достижение экономической эффективности путем выявления тех аспектов регулирования, которые ограничивают выбор потребителей и уровень конкуренции в экономике. Поскольку оценка фактического воздействия включает консультации с большим числом заинтересованных сторон, она также дает возможность тем, кто потенциально пострадает от введения этих нормативных положений, высветить те непредвиденные последствия, которые могли быть не приняты во внимание ранее.

В качестве систематического, комплексного показателя действия правовых норм можно рассмотреть их оптимальность, составляющими которой являются эффективность, полезность, экономичность и социальная ценность норм. Под эффективностью правовых норм можно понимать соотношение цели и результата. При этом в ней целесообразно выделить два уровня: юридическая эффективность (соответствие поведения адресатов нормы предписаниям) и социальная полезность (степень достижения социальной цели, находящейся вне непосредственной сферы правового регулирования). Полезность (выгодность) норм оценивается как соотношение намеченных и побочных результатов их действия, экономичность — как соотношение ценности полученного результата и величины произведенных затрат. Социальная ценность определяется как “общая демократическая, гуманистическая направленность”.

В этой связи обращаем внимание не только на качество общественной экспертизы и оценки фактического воздействия, но и на более внимательное и тщательное проведение правовой и лингвистической экспертиз законопроекта, которые являются необходимой составной частью законотворческого процесса и определены в регламентах палат Федерального Собрания РФ. Поэтому в целях оптимизации экспертной деятельности законотворчества возможно объединение в содержание “рисковой” экспертизы таких видов экспертной деятельности, как антикоррупционная, независимая антикоррупционная экспертиза законопроектов, оценка фактического воздействия, финансовая экспертиза, научная, экологическая, общественная экспертизы. Такая экспертиза должна проводиться по установленной федеральным законом процедуре в отношении всех нормативных правовых актов, на всех уровнях госу-

дарственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, рисковой (единой) экспертизой нормативных правовых актов является официальное исследование специалистом-профессионалом какого-либо объекта (темы, вопроса), требующего специальных знаний, проводимое государственными или муниципальными органами, негосударственными организациями с представлением обоснованного заключения, являющегося по своей сути механизмом социально-экономического контроля, направленное на выявление наступивших и (или) ожидаемых позитивных или негативных социально-экономических последствий, экологических и иных последствий (их динамики, выявления причин, мешающих развитию социально-экономической сферы развития общества).

Проблема согласованности, приведения экспертной деятельности в области нормативных правовых актов в единую систему более чем назрела. Как известно, проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” был принят Государственной Думой в первом чтении 11 ноября 1996 г., однако 12 мая 2004 г. он был отклонен. В конце 2014 г. Министерство юстиции РФ разработало и разместило для всеобщего обсуждения проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”⁹. Исходя из ст. 1 проекта закона, определяется общий порядок их экспертизы, но этому вопросу посвящена гл. 7 “Экспертиза проектов нормативных правовых актов”, состоящая из трех статей (ст. 32–34), в которой предлагаются следующие виды экспертиз: правовая, финансово-экономическая, научно-техническая, антикоррупционная, лингвистическая и др., порядок проведения которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Федерации¹⁰.

Как видно, нет и упоминания о рисковой экспертизе, позволяющей оценить не только финансово-экономические риски, но и дальнейшее социальное развитие в случае применения того или иного закона. Считаем, что такая

⁹ См.: URL: <http://regulation.gov.ru/> (по сост. на 26.12.2014 г.); URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.08.2017).

¹⁰ См.: Станкин А.Н. О проекте закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” // Вектор науки ТГУ. Сер. “Юридические науки”. 2015. № 3 (22). С. 52.

рисковая экспертиза должна стать основополагающей в системе единой экспертизы, что повлечет необходимость систематизации российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятия единого федерального закона, который четко закрепил бы понятие единой комплексной экспертизы, объединяющей различные направления экспертной деятельности, их статус, принципы и условия проведения, требования к экспертам, их права, обязанности и ответственность в условиях российского правового пространства при учете особенностей общественного правосознания, ценностей и традиций. При этом необходимо четко установить порядок проведения единой

комплексной экспертизы, состоящей из правовой, лингвистической и рискованной экспертиз, предусмотрев проведение при необходимости доктринальной и педагогической экспертиз. Законопроект должен последовательно проходить необходимые виды экспертной деятельности, а не одновременно, как это принято в современной практике. Только в этом случае возможно говорить о продуманной, качественной экспертизе с ожидаемым положительным результатом. Полагаем, закон в случае его принятия позволит упорядочить экспертную деятельность в части ее видов, порядка проведения, статуса экспертов и их ответственность за проведенную экспертизу.

EXPERT EVALUATION OF THE LEGISLATIVE ACTIVITY OF THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

© 2018

G. F. Ruchkina*, A. V. Popova**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

* E-mail: GRuchkina@bk.ru

**E-mail: anna0710@yandex.ru

Received 27.01.2018

The article deals with the system expertise of the legislative activity of the Federal bodies of Executive power. On the basis of the analysis the authors made the conclusion about the necessity of systematization of Russian legislation in the sphere of regulation of the institution of expertise and the adoption of a single Federal law providing a definition of expertise, as well as system of examination of bills, their status, principles and conditions.

Key words: examination, assessment of the actual impact, regulatory impact assessment, regulatory act, the legislative process, the Ministry of economic development of the Russian Federation.