

**Ю.Г. Арзамасов,**  
*доктор юридических наук,  
профессор кафедры теории права и  
сравнительного правоведения ГУ-ВШЭ,  
эксперт Центра мониторинга права при  
Совете Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации*

**Я.Е. Наконечный,**  
*кандидат юридических наук, заместитель  
начальника Главного центра обеспечения  
ресурсами МВД России*

### **Теоретические и эмпирические проблемы мониторинговой экспертной деятельности в сфере нормотворчества<sup>1</sup>**

Экспертную деятельность в сфере нормотворчества в Российской Федерации осуществляют специализированные подразделения нормотворческих и других государственных органов, высшие учебные заведения, научно-исследовательские институты, общественные объединения и некоммерческие организации, в которых работают специалисты в сфере экспертной деятельности, а также сотрудники, имеющие признанные корпоративным сообществом авторитет в своей профессиональной сфере. В проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» экспертная работа специализированных подразделений правотворческих органов названа **внутренней экспертизой**, а всех **остальных внешней<sup>2</sup>**.

Что касается главных критериев проведения экспертизы, то профессор С.В. Поленина в этой связи в своей работе обоснованно указывала что, «во-

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке Научного фонда ГУ-ВШЭ (проект № 10-01-0103).

<sup>2</sup> См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации: проект федерального закона. М., 2007. С. 35.

первых, экспертиза должна быть независимой, а во-вторых она должна быть профессиональной»<sup>3</sup>.

Конечно, данный перечень критериев проведения экспертизы не является исчерпывающим, так как, несомненно, в него следует включить соблюдение принципа законности, т. е. осуществление данного этапа нормотворчества в соответствии с нормами законодательства. Помимо этого, при проведении экспертизы надлежит основываться на последних данных юридической науки, в этой связи следует применять современные методики проведения экспертиз, разработанные как отечественными, так и зарубежными авторами<sup>4</sup>. Материалы проведенной экспертизы представляются в виде заключения – письменного документа, в котором даются мотивированные ответы на вопросы, поставленные при назначении экспертизы<sup>5</sup>. Как представляется, текст заключения по экспертизам проектов нормативных актов, которое составляют научные коллективы, должен приниматься большинством голосов экспертов. При наличии особого мнения несогласных с общими выводами экспертов, его следует приобщать к тексту заключения. Заключение оформляется в письменном виде и подписывается экспертами, участвующими в проведении экспертизы. Заключение экспертизы обычно состоит, как минимум из двух частей – вводной части и исследовательской части и изложения выводов<sup>6</sup>.

В целях выработки возможно единообразных подходов к подготовке заключений по проектам нормативных актов экспертам целесообразно

---

<sup>3</sup> Поленина. С.В. Итоги законодательной деятельности в РФ и определение задач перспективного планирования законопроектной работы // Материалы научно-практической конференции. М., 1995. С. 67

<sup>4</sup> См, например: *Аверьянова Н.Н.* Методика проведения экспертизы региональных правовых актов // *Юридическое образование и наука.* 2008. № 2; *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Мониторинг в правотворчестве: теория и практика. – М., 2009; 105-125; *Арзамасов Ю.Г., Вороненков Д.Н., Ивлиев Г.П.* и др. Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. – М., 2009. С. 249-315; *Закиров И.А.* Правовая экспертиза: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2008; *Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.)* – М., 2006; *Любимов А.П.* Законодательные требования для проведения экспертиз законопроектов // *Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.* 2000. № 1. С. 8-13; *Надеев Р.К.* Правовая экспертиза законопроектов в государственной Думе: Учеб. Пособие. – М., 2005; *Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова.* – М., 2007; *Ралдугин Н.В.* Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001.

<sup>5</sup> См.: *Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова.* М., 2002. С. 322.

<sup>6</sup> См.: *Юридическая энциклопедия.* Там же.

ориентироваться на определенный круг вопросов. Следует подчеркнуть, что в заключении должна быть очень четко выражена аргументированная позиция по отношению к общей концепции нормативного акта; необходимости и своевременности его принятия; связи будущего нормативного акта с общей системой действующего законодательства; необходимости именно нормативного урегулирования определенной ситуации (проблемы); обоснованности конкретных правовых решений (с учетом тенденций и перспектив).

Сегодня важное значение в нормографии, то есть науке теории и методологии нормотворчества имеет классифицирование экспертиз по различным критериям.

Одним из таких критериев следует назвать время проведения экспертиз, то есть их осуществление на определенных этапах нормотворчества.

Так, например, Н.В. Ралдугин выделил предварительную и повторную экспертизы. Кроме этого он отмечал, высокое качество проекта нормативного акта и соответственно отсутствие по нему замечаний исключают проведение предварительной, повторной или дополнительной экспертизы<sup>7</sup>.

В разных видах нормотворчества *предварительная экспертиза*, как правило, проводится на этапе подготовки проектов нормативных правовых актов. В большей степени это характерно для законодательной деятельности. Однако такие экспертизы возможны и на других этапах нормотворчества. Так на практике правовые департаменты федеральных министерств фактически в неофициальном порядке посылают в Министерство юстиции Российской Федерации для предварительной регистрации проекты своих ведомственных нормативных правовых актов. В итоге, такие предварительные экспертизы способствуют только повышению как технико-

---

<sup>7</sup> См.: Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001. С. 14.

юридического, так и содержательного качества проектов нормативных правовых актов.

Проекты, разрабатываемых нормативных правовых актов могут быть переданы и на *повторную экспертизу*, которая проводится, как правило, в том случае, если в процессе обсуждения и доработки проект был подвергнут существенным изменениям либо представленное заключение экспертизы не отвечает предъявляемым требованиям. *Дополнительная экспертиза* назначается в случае недостаточной ясности или полноты представленного заключения, либо если в проект были внесены определенные изменения, либо дополнения, которые могли вызвать существенное изменение содержания проекта нормативного правового акта.

Существуют и другие классификации экспертиз. Так, например, по субъектному составу экспертизы можно классифицировать, на экспертизу проводимую государственными органами, учреждениями и должностными лицами, уполномоченными в силу нормативных предписаний, положений и должностных обязанностей проводить соответствующие экспертизы, то есть *государственная (официальная) экспертиза* и экспертизу, проводимую экспертными, научными, учебными и иными учреждениями и отдельными специалистами в той или иной отрасли подлежащей регулированию, не входящими в систему государственных экспертных и иных учреждений – *независимая экспертиза*. При чем, особым видом таких экспертиз выступают *общественные экспертизы*.

Соответственно статусу органа государственной власти, по решению которого проводится экспертиза проекта нормативного правового акта (федерального органа законодательной и исполнительной власти, органа власти субъекта Российской Федерации, либо органа местного самоуправления), ее можно разделить на *экспертизу федерального уровня, экспертизу уровня субъекта Российской Федерации и экспертизу уровня местного самоуправления*.

В юридической литературе отмечается, что в зависимости от сложности проектов нормативных правовых актов различают *комплексную и специализированную экспертизы*. Н.В. Ралдугин считает, что «если проект касается нескольких сфер законодательного регулирования, целесообразно проведение комплексной экспертизы с участием специалистов соответствующих областей, в отличие от проектов, касающихся какой-либо одной области (сферы) нормативного регулирования, когда достаточно проведения специализированной экспертизы»<sup>8</sup>.

Однако главным основанием классификации экспертиз является область (отрасль, подотрасль) знаний, науки, техники или искусства, к которой относятся исследуемый предмет экспертизы или вопросы, стоящие перед экспертами, на которые необходимо дать ответы в заключении. Среди широко известных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов можно выделить следующие: антикоррупционная, биологическая, искусствоведческая, историческая, криминологическая, лингвистическая, медицинская, медико-социальная, научная, патентная, правовая, техническая, технологическая, филологическая, финансовая, экономическая, экологическая, этнографическая.

В ряду проводимых экспертиз проектов нормативных правовых актов, безусловно, главенствующую роль, играет именно **правовая экспертиза**, которая получила признание в качестве неперенного и обязательного элемента нормотворческого процесса, сопровождающего рассмотрение проектов нормативных правовых актов и предшествующего их принятию.

Абсолютно все авторы позитивно оценивают роль и место правовой экспертизы в правотворческом процессе<sup>9</sup>. Нам представляется, что введение в современных условиях института правовой экспертизы в деятельность всех, субъектов нормотворчества Российской Федерации, несомненно, следует

---

<sup>8</sup> Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001. С. 13.

<sup>9</sup> См.: Поленина С.В. Качество и эффективность законодательства. М., 1993; Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Абрамова А.И. Законопроекты должны проходить проверку на зрелость // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 16; Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 1998. С.10; Зелепукин А.А. Проблемы эффективности российского законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 147.

рассматривать как средство совершенствования правоподготовительной и собственно нормотворческой деятельности, повышения качества принимаемых нормативных правовых актов, повышения их эффективности. Проведение правовой экспертизы предусмотрено нормами Регламента Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации<sup>10</sup>, который является своеобразным «внутренним законом», по своему содержанию выходящим за рамки предмета регулирования, обозначенного в его наименовании и формулирует права и обязанности субъектов законодательной инициативы и других участников законотворческого процесса, в том числе и в части, касающейся проведения соответствующих экспертиз. Нам представляется, что многие положения, изложенные в регламентах обеих палат Парламента России, должны быть нормативно закреплены в федеральном законе «О Парламенте Российской Федерации» и «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

По нашему мнению, особого внимания заслуживает зарубежный опыт проведения правовой экспертизы, как основной экспертизы, призванной дать профессиональную оценку проекту нормативного правового акта. Так, например, в Германии в соответствии с методикой правовой экспертизы нормативных правовых актов, проводимых федеральным министерством юстиции осуществляется: 1) проверка необходимости представленных проектов; 2) проверка соответствия проектов действующему праву и их единообразного оформления; 3) проверка конституционности представленного проекта; 4) проверка его совместимости с правом Европейских сообществ; 5) оценка с точки зрения понятности для адресатов соответствующих норм. По результатам прохождения экспертизы выдается свидетельство о соответствии действующему праву и единообразном оформлении.

---

<sup>10</sup> См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Однако важной эмпирической проблемой нормотворчества является то, что порядок проведения правовой экспертизы законопроекта Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до сих пор не установлен. Несмотря на это, отдельные его элементы изложены в Положении о Правовом управлении Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Положениях об отделах правовой и лингвистической экспертизы законопроектов, созданных по отраслевому принципу, и должностных инструкциях работников Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сегодня правовая экспертиза законопроектов, проводится по основным отраслям законодательства. На уровне федеральных органов исполнительной власти наиболее полно порядок проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов изложен в нормативном правовом акте, регламентирующем порядок дачи правового заключения на законопроект Министерства юстиции Российской Федерации<sup>11</sup>.

Здесь также уместно проанализировать и Канадский опыт организации экспертиз проектов нормативных правовых актов. Он заключается в следующем. В Канаде используется модель монополии на правовые услуги, при этом весь пакет правовых услуг предоставляется министерством юстиции.

Здесь история вопроса такова. Специально созданная комиссия сочла систему организации ведомственных правовых служб неэффективной и пришла к выводу, что небольшие группы юристов, имевшие обязательства перед своими министерствами как работодателями, не обладали достаточной степенью независимости. Теперь в Канаде все юристы, принимающие участие в проведении экспертиз правовых документов, работают непосредственно в министерстве юстиции, а в министерствах-клиентах и в

---

<sup>11</sup> См.: О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 347 // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1877.

территориальных органах в большинстве крупных городов Канады они работают как прикомандированные сотрудники и оказывают правовые услуги чиновникам федеральных министерств, выступают консультантами и экспертами Правительства<sup>12</sup>.

Нам представляется, что такой опыт интеграции всех государственных правовых служб был бы полезен и у нас. Преимущества такой модели очевидны, – во-первых, специалисты правовых подразделений будут иметь независимость от руководства министерства, службы, агентства в котором они выполняют обязанности; во-вторых, имея коллектив из 2500 – 3000 экспертов появляется возможность создания огромного потенциала знаний и опыта для решения срочных вопросов, более эффективно можно организовать подготовку и переподготовку кадров; в-третьих – становится легче организовать оказание правовых услуг и решение указанных выше задач, прежде всего, обеспечение последовательности и согласованности всех юридических заключений и выработки единой правовой позиции.

Практически во всех органах, принимающих нормативные акты, проводится **лингвистическая экспертиза** проектов нормативных правовых актов. Она заключается в оценке соответствия текста представленного проекта нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов нормативных правовых актов, которые являются неотъемлемым элементом речевой культуры общества. Следовательно, должны предъявляться высокие требования и к их стилистическому качеству, к языку законодательства<sup>13</sup>.

В Федеративной Республике Германии, например, где большинство законопроектов разрабатывается правительством, экспертиза “единства языка законов” возложена с 21 октября 1949 года на федеральное министерство юстиции и осуществляется одновременно с предварительной

---

<sup>12</sup> См.: *Ричард Томпсон*. Канадский опыт оказания услуг и возможности его адаптации к Российским условиям // *Законотворчество в Канаде* / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.). М., 2006. С.17–18.

<sup>13</sup> См.: *Пиголкин А.С.* Язык закона. М., 1990; *Власенко Н.А.* Язык права. Иркутск, 1997; *Губаева Т.В.* Словестность в юриспруденции. Казань, 1995; *Шугрина Е.С.* Техника юридического письма. М., 1997; *Хабибулина Н.И.* Язык закона и его постижение в процессе языкового толкования права: Дис. канд. юрид. наук. М., 1996.



экспертизой правового оформления законопроектов. Важную роль при проведении лингвистической экспертизы играет оценка проекта нормативного акта с точки зрения обоснованности использования терминологии<sup>14</sup>.

**Научная экспертиза** проектов нормативных правовых актов осуществляется, как правило, в сочетании со специализированными видами экспертиз, не противопоставляется им и, образно говоря, находится впереди них, возвышается над ними и используется преимущественно по наиболее сложным проектам, когда необходим более высокий уровень и превосходящий объем профессиональных знаний, особенно при решении новых комплексных проблем.

Научная экспертиза проводится и в отношении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными министерствами и службами, законодательными органами власти субъектов Российской Федерации. В качестве таковой, безусловно, следует рассматривать направление проекта нормативного правового акта для обсуждения на заседания ученых советов, научно-практических секций, экспертных советов министерств. Научная экспертиза законопроектов предусмотрена п. 1 ст. 112 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Следует отметить, что в последнее время все чаще к услугам ученых прибегают представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации. Так, например, специалисты Владимирского регионального отделения Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка проводили научные экспертизы законопроектов «Об обороте пневматического оружия на территории Владимирской области», «Об альтернативной военной службе», а предложения ученых Владимирского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний

---

<sup>14</sup> См.: Головкин Р.Б., Петрова С.М., Юсипова И.В. Юридические и лингвистические основы обеспечения реализации основных прав человека. Владимир, 2008. С. 45–46.

учтены при совершенствовании федерального закона «Об оперативной розыскной деятельности»<sup>15</sup>.

Другой пример. Представителями Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника» было дано экспертное заключение на проекты Положения «О порядке проведения лингвистической и юридико-технической экспертизы проектов законов Нижегородской области и проектов постановлений Законодательного собрания Нижегородской области» и Положения ««О порядке проведения правовой экспертизы проектов устава и законов Нижегородской области, постановлений Законодательного собрания Нижегородской области, а также действующих законов Нижегородской области и постановлений Законодательного собрания Нижегородской области»<sup>16</sup>.

Содержание специализированной экспертизы состоит в анализе конкретной проблемы, составляющей предмет будущего нормативного акта (экономической, финансовой, научно-технической, экологической, социальной и пр.). Так **финансово-экономическая экспертиза** проводится с целью оценить проект нормативного правового акта с точки зрения обеспеченности проектируемых нормативных решений финансовыми, организационными и иными мерами, целесообразности предполагаемых затрат с учетом ожидаемых результатов. На федеральном уровне ее проводит Министерство финансов Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации. Это установлено ст. 7 и 9 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>17</sup>. На уровне федеральных министерств и служб, а так же на уровне субъектов Российской Федерации и местных органов власти финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных правовых актов является обязательной. Она проводится

---

<sup>15</sup> См. Меркурьев В.В. Создание академии – ответ на вызов времени // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 4. С. 6.

<sup>16</sup> См.: Юридическая техника. 2008. №2. С. 140-142.

<sup>17</sup> См.: О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

соответствующими департаментами (управлениями, отделами) экономики и финансов. Так в Министерстве образования и науки Российской Федерации проект нормативного правового акта, завизированный начальником отдела правового обеспечения, направляется для визирования директору и (или) заместителю директора Департамента экономики и финансов<sup>18</sup>.

**Экологическая экспертиза** проектов нормативных актов, введенная Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» подразделяется на два вида – государственную экологическую экспертизу и общественную экологическую экспертизу<sup>19</sup>. В перечне объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, указаны проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду (абзацы 1 и 2 статьи 11 данного закона). Данная экспертиза осуществляется на основании анализа результатов постоянно проводимого в соответствии с федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>20</sup> государственным экологическим мониторингом.

В процессе нормотворчества большое значение приобретает проведение **антикоррупционной экспертизы** проектов нормативных правовых актов. Эта экспертиза позволяет оценить антикоррупционность любых принимаемых норм, она дает возможность предотвратить коррупционные сделки посредством правильного построения норм права. Еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации была поставлена важная государственная задача введения механизмов противодействия коррупции в сфере деятельности органов власти. В рамках реализации вышеуказанной концепции необходимо внедрение

---

<sup>18</sup> См.: Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 147.

<sup>19</sup> См.: Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>20</sup> См.: Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 2002. № 6.

антикоррупционной экспертизы законов и иных нормативно-правовых актов<sup>21</sup>. Цель антикоррупционной экспертизы – анализ коррупционности законодательного акта с целью выявления наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте нормативного правового акта. При этом под коррупционностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм<sup>22</sup>. Центром стратегических разработок была создана специализированная методика, которая обеспечит доступное, достоверное и проверяемое выявление типичных коррупционных факторов в нормативных актах и – что немаловажно – в их проектах<sup>23</sup>. Фактически данная методика и легла в основу утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В документе было выделено три группы коррупционных факторов:

- факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления (отсутствие определенных сроков, четкой регламентации осуществления прав граждан, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, возможность принятия «первичных» норм, принятие актов сверх компетенции);

- факторы, связанные с наличие правовых пробелов;

- факторы, системного характера, то есть факторы, которые можно выявить при комплексном анализе проекта документа, например, коллизии.

При этом, как показал проведенный анализ, большинство факторов коррупциогенных проявлений связано с реализацией полномочий.

---

<sup>21</sup> См.: О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>22</sup> См.: Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6. С. 9.

<sup>23</sup> См.: Южаков Е.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативно-правовых актов. М., 2007.

Конечно, сама идея о такой экспертизе в практическом плане хороша тем, что в нормотворческом процессе на различных уровнях эксперты вступают как совершенно «независимые», на это прямо указано в Постановлении, так и зависимые (ведомственные) эксперты, то есть люди, имеющие ведомственную привязку (государственные служащие, либо лица, имеющие иной статус). Здесь как нам представляется Правительство взяло на себя полномочия утверждать правовых контролеров! Как мы видим в данной норме применен нормотворческий опыт Канады, где используется модель монополии на правовые услуги, при этом весь пакет правовых услуг предоставляется Министерством юстиции, которое там обладает реальной властью.

В основе этой методики лежат мониторинговые исследования, позволяющие оценить связь анализируемого нормативного правового акта с другими нормативными правовыми актами, реализацию полномочий государственного органа или должностного лица, а также осуществление контроля над действиями государственных служащих с точки зрения вероятности возможных коррупционных проявлений. Могут быть и другие коррупционные факторы. В определенных случаях, например, «умышленное молчание законодателя» могут возникнуть пробелы в правовом регулировании. Помимо этого, коррупционным фактором выступает отсутствие связи «право гражданина – обязанность государственного органа». В таком случае нарушает правило, если у гражданина есть социальное, либо иное право, то у государственного органа вместе с этим правом возникает обязанность содействовать в рамках закона реализации этого права.

Говоря о антикоррупционной экспертизе законов и иных нормативных правовых актов следует напомнить, что данный вид экспертизы является ничем иным как особым видом криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов, инициатором которой неоднократно выступала Генеральная прокуратура Российской Федерации. Между тем,

несмотря на то, что о антикоррупционной экспертизе в настоящее время ведется много дискуссий, проводятся различного уровня конференции, «круглые столы», курсы переподготовки государственных служащих, о необходимости проведения комплексной криминологической экспертизы практически забыли. Более того, до настоящего времени данная проблема законодательно не регламентирована, хотя объективная потребность в таком виде институализации существует давно. Она могла бы проводиться по проектам новых уголовных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся предупреждения преступлений, их профилактики, исполнения уголовного наказания, проектов постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об объявлении амнистии и других подобных вопросов.

В этой связи нам представляется полезным в данном случае опыт Республики Беларусь, поскольку его изучение и обобщение может дать положительные результаты. В Республике Беларусь криминологическая экспертиза проводится по проектам нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений в определенных сферах, к которым отнесены: финансово-экономическая, государственная служба; судебная и правоохранительная деятельность; социальная защита; здравоохранение; образование; охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов<sup>24</sup>.

Учитывая складывающуюся в России экономико-политическую ситуацию, актуальным становится вопрос о проведении **технологической экспертизы** проектов нормативных правовых актов. Вступивший в силу в 2002 году федеральный закон «О техническом регулировании» был призван коренным образом изменить систему законодательного и подзаконного нормотворчества в технологических областях. По идее этого закона подавляющая часть нормативных правовых актов, регулирующих

---

<sup>24</sup> См.: Гуринович А.Г. Правовое обеспечение деятельности в Республике Беларусь // Представительная власть -XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3. С. 69.

технологические вопросы, должна оформляться в виде так называемых «технических регламентов», содержание, порядок разработки, рассмотрения и принятия также регламентируются указанным законом.

Сегодня в условиях перехода страны на инновационный путь развития требуются разработки новых проектов нормативных правовых актов с научным и технологическим содержанием, которые в свою очередь будут нуждаться в технологической экспертизе.

Организация конструктивного диалога между властью и обществом в новых формах с помощью современных инструментов способна разрешить ключевые проблемы в социуме, содействовать улучшению качества принимаемых нормативных правовых актов, а в итоге модернизации всего государства. Здесь речь идет о большей общественной направленности, о человеческом измерении в законодательстве. Для того чтобы обеспечить такую направленность необходимо проводить **общественную экспертизу** проектов нормативных правовых актов.

Значимость данной экспертизы подтверждает тот факт, что в современных условиях, проблемы общественной экспертизы исследуют не только представители юридических наук, особенно теории права и государства и конституционного права<sup>25</sup>, но и других общественных наук, особо здесь следует выделить социологов<sup>26</sup> и политологов<sup>27</sup>.

Что касается институализации данного вида экспертизы, то Федеральным законом Российской Федерации от 4 апреля 2005г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» введено в оборот понятие «общественная экспертиза»<sup>28</sup>. Экспертиза проектов нормативных

---

<sup>25</sup> См.: Гуринович А.Г., С.А. Комаров // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005, № 6; *Ивлиев П.В.* Общественные палаты субъектов Российской Федерации как институты гражданского общества. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спб., 2010; Новоселецкая Ю.В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 1. С. 26-28.

<sup>26</sup> См., например: *Захарова В.И.* Общественная экспертиза законопроектов. Социологический анализ: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. – М., 2005.

<sup>27</sup> См.: Сунгуров А.Ю. Что такое «Общественная экспертиза» и чем она отличается от «экспертизы профессиональной» // [http:// strategy-spb.ru/vtt/?do=lib&doc=612/](http://strategy-spb.ru/vtt/?do=lib&doc=612/)

<sup>28</sup> См.: Об общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

правовых актов не только закреплена в законе в качестве одной из задач Общественной палаты, но и отнесена в соответствии с ним к ее непосредственным полномочиям. Уникальность статуса Общественных палат заключается в возможности не только отреагировать на уже нарушенные права, но и не допустить их нарушения. Например, общественные палаты имеют право проводить экспертизу нормативных правовых актов того или иного субъекта Российской Федерации, направлять в заинтересованные органы результаты этих экспертиз и посредством проведения мониторинга на стадии разработки нормативного правового акта не допустить нарушение прав и свобод человека и гражданина. Мониторинг нормативных правовых актов включает в себя коммуникативную составляющую – постоянный диалог всех субъектов общественных отношений, в том числе институтов гражданского общества. С.М. Миронов выступая на конференции, посвященной мониторингу, дал высокую оценку общественной экспертизе: «Эффективность мер по совершенствованию законодательства во многом зависит от результатов общественной экспертизы. Корректировка организации законодательного процесса в целях привлечения к нему общественности позволяет совершенствовать инструменты представительной власти, обеспечить соблюдение прав граждан»<sup>29</sup>.

Ярким примером проведения общественных экспертиз является осуществление независимых экспертиз Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Согласно ст. 13 Устава Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Торгово-промышленная палата имеет право не только участвовать в подготовке проектов законов, указов Президента, Правительства и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, но и «осуществлять независимую экспертизу проектов правовых актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим

---

<sup>29</sup> См.: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. М., 2007. С. 20.



вопросам, затрагивающим интересы коммерческих и некоммерческих организаций, а также предпринимателей». Данная управомочивающая норма, особенно в последней части ее диспозиции значительно расширяет границы экспертной деятельности словосочетанием «по другим вопросам», но с другой стороны, она стоит на защите интересов бизнеса, российских и зарубежных предпринимателей, поскольку довольно трудно установить четкие рамки взаимодействия предпринимателей и некоммерческих организаций с другими субъектами правоотношений.

Таким образом, признаком общественной экспертизы, является ее осуществление именно общественными организациями, в не зависимости от того, кем закреплено право на осуществлении такой экспертизы.

Интересную идею высказал Г.Э. Бурбулис о том, что сегодня не достаточно традиционных экспертиз (правовой, финансовой, экологической и т.д.), необходимо перейти к идее системной экспертной обеспеченности законотворческого процесса, где, в конечном счете, должна появиться хорошо осмысленная и артикулированная идея **гуманитарной экспертизы** проекта закона там, где начинают внятно просматриваться последствия, связанные с правами и свободами человека и гражданина при разработке его и, в конечном счете, при принятии этого закона<sup>30</sup>. В этом смысле и мониторинг как систему, как деятельность предлагается понимать, прежде всего, как своевременную, в том числе и на опережение, комплексную экспертизу, имея в виду не только финансовую, не только правоконституционную, но и системно-гуманитарную экспертизу, то есть в сфере, где затрагиваются права человека и права органов власти и управления, которые тоже надо защищать от несовершенных законов или от нарушающих нормы закона подзаконных актов<sup>31</sup>.

Еще один вопрос, на который необходимо ответить – это проблема соотношения экспертизы и мониторинга нормативных правовых актов, а

---

<sup>30</sup> См.: Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации // Материалы Межрегионального научно-практического семинара. М., 2006. С. 17.

<sup>31</sup> См.: Там же. С. 44.

также возможность использования понятия мониторинговая экспертиза нормативных правовых актов. Анализ экспертной деятельности свидетельствует, что проведение экспертизы осуществляется в органической связи с мониторингом нормативных правовых актов. Обоснованность проектов нормативных правовых актов требует scrupulous учета экономических, социально-политических, правовых, экономических и других факторов, влияющих на развитие определенной сферы общественных отношений, к которой относится принимаемый проект. По нашему мнению, любая экспертная оценка проекта нормативного правового акта предполагает предварительный мониторинговый анализ и оценку его связей и зависимостей с другими, уже задействованными правовыми механизмами, с учетом экономического, социального, политического, управленческого и других аспектов.

Именно деятельность, осуществляемая в ходе мониторинга нормативных правовых актов, по нашему мнению, способна упорядочить экспертную работу в правотворчестве. Только по результатам проведения мониторинга нормативных правовых актов эксперты могут дать ответы на важные практические вопросы необходимые для формирования заключения экспертизы проекта нормативных правовых актов, а именно:

- насколько данный проект актуален, соответствует ли он направлениям общей правовой политики в регулировании данной сферы общественных отношений, каковы цели предлагаемого нормативного регулирования; соответствуют ли положения проекта Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам международного права и международным договорам Российской Федерации;

- имеется ли в самом законопроекте механизм реализации заложенных в нем норм, насколько он реален и эффективен; может ли предлагаемый нормативный правовой акт (в случае его принятия) своим действием вызвать какие-либо коллизии в законодательстве; потребуется ли с принятием данного нормативного правового акта внести изменения и дополнения в

действующие нормативные правовые акты, а также признать отдельные акты утратившими силу (желательно указать – какие именно);

- насколько полно урегулированы в предлагаемом нормативном правовом акте вопросы, составляющие его предмет; не останутся ли пробелы в законодательстве после принятия подготавливаемого акта,

- нет ли в проекте избыточных норм, т.е. норм, без которых цели нормативного правового акта все равно окажутся достижимыми; каков затратный механизм представленного проекта;

- соответствуют ли предполагаемые затраты поставленным целям.

В этой связи мы предлагаем понимать мониторинговую экспертизу как всестороннее, основанное на научном подходе, исследование нормативного акта с целью установления его непротиворечивости нормам и принципам международного права, национальному законодательству, соответствия научным критериям соответствующей отрасли права, определения его качества и места в правовом регулировании.

Обобщая сказанное можно сделать следующие выводы.

1. Целью экспертизы проекта нормативного правового акта является сопоставление подготовленного проекта с действующим законодательством на предмет их взаимосогласованности и включения в общую систему российского законодательства. Применение методологии мониторинга нормативных правовых актов дает возможность для такого сопоставления.

2. Проведение экспертизы является обязательной стадией нормотворческого процесса, особым правовым институтом при принятии всех видов нормативных правовых актов как государственными и муниципальными органами, так и другими субъектами нормотворчества.

3. Мониторинговая экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится как обязательный элемент мониторинга нормативных правовых актов, направленный не только на оценку качества нормативного правового акта, но и разработку обоснованных предложений по совершенствованию законодательства.

4. Мониторинговая экспертиза проекта нормативного правового акта включает его комплексное исследование с точки зрения соответствия проекта правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники, соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной науки и практики в анализе конкретной проблемы, составляющей предмет будущего нормативного акта.

5. Анализ современной нормотворческой деятельности (федерального законодателя, деятельности федеральных органов исполнительной власти и др. органов) позволяет сделать вывод о необходимости разработки методики оптимизации нормотворческой деятельности федеральных органов власти<sup>32</sup>, важной составной частью которой должна стать концепция экспертной политики государства. Только приняв такую концепцию, подкрепленную не только теоретическими выводами, рекомендациями и обобщениями, но и конкретным планом ее реализации, возможно будет объединить в один пучок все виды перечисленных экспертиз, что позволит сделать экспертизу не разовым мероприятием, а комплексом необходимых мер, направленных на совершенствование российского законодательства.

---

<sup>32</sup> Определенные наработки в этой области уже сделаны, см.: Мартыанов Г.А. Теория и методика Оптимизации федерального законотворческого процесса: монография. – Воронеж, 2010. С. 109-164.