

МЕТОДЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

М.О. Воробьева, студент

Научный руководитель: О.А. Короткова, канд. юрид. наук, доцент

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского
(Россия, г. Калуга)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-6-1-34-38

Аннотация. В статье исследуются методы проведения экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Анализируются методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, разработанные Министерством Юстиции РФ. Авторы отмечают о необходимости принятия федерального закона, устанавливающего правовые основы принятия, разработки экспертизы законопроектов и законов.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, экспертиза, методы экспертизы законодательства, законодательство, субъект РФ, методические рекомендации, муниципальное образование.

В настоящее время отечественное правовое поле подвергается постоянным и динамичным изменениям, образуя новую правоприменительную практику во всех сферах общественной жизни. Одним из средств повышения качества правового регулирования, а также сохранения единой правовой системы является экспертиза законодательства. Она позволяет своевременно выявить недостатки и противоречия в нормативном регулировании, предлагая качественное и конструктивное их изменение [3]. Соглашаясь с О.А. Коротковой, «экспертиза позволяет в значительной степени обеспечить должное качество, так как способствует созданию научно обоснованной системы принимаемых законов, их согласованности» [4].

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы муниципальных образований довольно активно реализуют свои правотворческие функции для своевременного решения социально-экономических проблем, требующих соблюдения федерального законодательства, а именно соответствие издаваемых нормативных правовых актов (далее – НПА) Конституции Российской Федерации, федеральным законам, применению основополагающих правил юридической техники. В том числе субъектом право-

творчества должны быть исключены коррупциогенные факторы в НПА или его проекте.

В рамках проведения правовой экспертизы возникает вопрос о целесообразности и необходимости принятия регионального или муниципального правового акта. Следует отметить, что перед экспертом не стоит задача исследования политической разумности принятия акта. Началом проведения экспертизы является выявление оснований принятия НПА.

Необходимо подчеркнуть, что в ст. 72 Конституции определяются направления деятельности совместного ведения Российской Федерации (далее – РФ) и её субъектов. В данной статье закреплён исчерпывающий перечень сфер общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено к компетенции РФ, органам государственной власти и субъектов РФ. В соответствии со ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные НПА субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральному законодательству. Таким образом, Основной Закон устанавливает разграничения нормотворческих полномочий федерального и субъектового законодателя.

Подчеркиваем, что перед федеральным законодателем стоит задача установить и обеспечить единство принципов регулирования соответствующих отношений на территории всей нашей страны. Законодатель субъекта РФ воплощает заложенные основные идейные начала правового регулирования в жизнь, конкретизируя их в зависимости от объективно сложившихся культурных, природных, социально-экономических и иных особенностей региона.

При проведении экспертизы НПА эксперт должен опираться на методологическую базу, которая является ключевой составляющей проводимого исследования. Методология как философское понятие включает в себя систему принципов и способов организации теоретической и практической деятельности, а также учения об этой системе.

К сожалению, в современный период развития отечественной юридической науки не выработано методологии проведения экспертизы НПА на должном уровне. Для получения качественного отчета о проделанной работе эксперт должен руководствоваться выработанной в научной среде совокупностью приемов и операций, а именно установленными методами научного познания. К общим методам научного познания принято относить: научное наблюдение, эксперимент, измерение, анализ, синтез и моделирование. При определении и выработке действенных методов проведения экспертизы следует констатировать о постепенной сформированности методики проведения экспертизы НПА.

При анализе научной юридической литературы многие авторы выделяют следующие методы экспертизы законодательства, которые могут быть использованы в синтезе с общими методами научного познания [1; 2].

Метод (способ) мозгового штурма, заключается в генерации идей путем коллективного обсуждения определенной проблемы. Данный эвристический алгоритм предполагает поиск быстрых и наиболее качественных решений в рамках ограниченного времени.

Метод (способ) круглого стола представляют собой выступление специалистов в определенной области правового регулирования с заранее подготовленным докладом на заявленную тематику. В конце выступлений экспертов формулируется вывод и определяется дальнейший вектор развития общественных отношений.

Метод (способ) Дельфи включает в себя многоуровневую экспертную оценку НПА. Данный процесс может включать в себя мозговой штурм, опрос и интервью. Группа экспертов должна быть независимой и формироваться из незнакомых друг другу людей. При соблюдении всех правил заказчик экспертизы может получить коллективное мнение, обладающее достаточной степенью проработанности и достоверности.

Метод (способ) отчетов подразумевает возможность эксперта выразить в свободной форме свое мнение о заявленной проблематике. Данные отчеты довольно часто становятся основой для заключения общественных экспертиз.

Из приведенных ниже методов экспертизы законодательства считаем, что наиболее эффективными являются метод круглого стола и метод Дельфи. Данные способы направлены на оценку НПА, которые будут отличаться особым качеством и эффективностью.

В 2017 году Научным центром правовой информации при Минюсте РФ были разработаны методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Данные рекомендации носят характер научно-практического пособия для экспертов. В работе представлены типичные ошибки, которые выявляются при проведении экспертизы НПА.

Авторы выделяют две группы ошибок [6], к первым они относят ошибки концептуального плана, выраженные в несогласованности проекта с нормами и современными тенденциями развития национально-законодательства. Причиной этого является недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, а также слабой право-

творческой политики региона, недостаточности взаимодействия правовых служб муниципальных образований со службами субъекта РФ.

Ко второй группе относят ошибки, отражающие нарушения компетенции органа, принявшего данный акт. Основной причиной являются дублирующие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Следует также обратить внимание на приказ Минюста РФ от 31 мая 2012 г. №87, направленный на совершенствование порядка проведения правовой экспертизы НПА на предмет их соответствия Конституции и федеральному законодательству [8]. По обращениям органов государственной власти субъектов РФ и субъектов РФ, может быть проведена правовая экспертиза НПА Департаментом законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения или территориальным органом Минюста РФ. С момента поступления НПА в соответствующий орган проводится правовая экспертиза, длительность которой может составлять до 30 дней, но при необходимости данный срок может быть продлен руководством Минюста РФ (руководителем территориального органа), но не превышая более чем на 1 месяц.

Главным условием проведения правовой экспертизы заключается в нормативности правового акта. Это означает, что данный акт содержит правовые нормы, содержащие предписания общего значения, распространяющиеся на определенные виды общественных отношений и рассчитанных на длительный период времени, носящий неперсонифицированный характер. Эксперт проводит правовую оценку формы правового акта; целей и задач НПА и предмета его правового регулирования (соответствие основам конституционного строя РФ, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина); компетенцию органа принявшего его; соответствия требованиям Конституции и федерального законодательства; соблюдения правил юридической техники.

Обращаем внимание, что субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совмест-

ного ведения до принятия Государственной Думой федерального закона, регулирующего данный вид общественных отношений. После принятия соответствующего НПА субъект РФ должен привести региональное законодательство в соответствии с федеральным в течение трех месяцев.

Следует отметить, что порой регионы нашей большой страны обнаруживают пробел в правовом регулировании быстрее чем федеральный законодатель. Примером может служить Закон Республики Башкортостан от 28.10.1992 №ВС-13/28 «Экологический кодекс Республики Башкортостан», принятый для обеспечения устойчивого экономического и социального развития. Вопросы связанные с защитой охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, а также обеспечения экологической безопасности стоят довольно остро и в иных регионах. Елена Зленко заместитель председателя комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию высказалась о необходимости создания единого Экологического кодекса, который включил бы в себя все нормы, касающиеся охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата. Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко также отметила, что необходимо систематизировать экологическое законодательство. В настоящее время основополагающим НПА в данной сфере является Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Следующим примером, демонстрирующим, что региональная правовая практика имеет тенденцию более оперативного реагирования на возникающие правовые проблемы является принятие законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ региональных НПА, закрепляющих общие правила принятия региональных НПА, в том числе раскрывающие вопросы законодательной техники и экспертизы законодательства. Отмечаем, что разработка проекта федерального закона «О нормативных правовых актов в Российской Федерации» ведется на протяжении многих лет Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Прави-

тельстве РФ. Несмотря на многолетние обсуждения юристов данный законопроект не был воплощен в жизнь и не получил практического применения, при этом некоторые ученые отмечают [5] необходимость принятия единого федерального закона, который урегулировал бы вопросы, связанные с определением понятия, видов и форм НПА, а также определяющий их общий порядок подготовки, оформления, экспертизы, принятия; основ реализации и мониторинга правоприменения, привлечение к ответственности лиц, задействованных в сфере правотворчества, что остается до сих пор актуальным.

Определенную проработанность, нашедшую закрепление в федеральном законодательстве, имеет антикоррупционная экспертиза НПА. В 2009 году был принят Федеральный закон, устанавливающий правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы в целях выявления коррупционных факторов и их последующего устранения [9]. Закон закрепляет основные принципы антикоррупционной экспертизы, к которым относятся: обязательность проведения данного вида экспертизы; оценка НПА во взаимосвязи с другими НПА; объективность и обоснованность результатов; компетентность экспертов; сотрудничество органов государственной власти и организаций, а также институтов гражданского общества между собой. Законодатель выделил субъектов, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу: прокуратура РФ; Минюст РФ; иные органы, организации, их должностные лица. В случае выявления

в НПА коррупционных факторов они должны найти свое отражение в требовании прокурора об изменении НПА или в заключении эксперта.

Кроме того, Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7] утверждает методику проведения экспертизы. Данная методика включает в себя расшифровку коррупционных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; свобода подзаконного нормотворчества; отказ от конкурсных процедур; нормативные коллизии и другие), а также определённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (завышенные требования к лицу; злоупотребление правом заявителя; юридико-лингвистическая неопределённость).

Таким образом, отсутствие обстоятельной проработанности методологии экспертизы законов и иных НПА на федеральном уровне распространяется на субъекты РФ и муниципальные образования. Игнорирование и не принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» законодателем тормозит процесс развития института экспертизы законодательства, которая является одной из главных мер повышения качества правового регулирования.

Библиографический список

1. Аверьянова Н.Н. Методика проведения экспертизы региональных правовых актов // Юридическое образование и наука. – 2008. – № 2.
2. Баранов Ю.В. Проблемы методологии правовой науки и ее воздействия на процессы дифференциации и интеграции в обществе // Черные дыры в российском законодательстве. – 2006. – № 1.
3. Денисов, И.М. Закрепление различных видов экспертизы в федеральном и региональном законодательстве: сравнительный аспект / И.М. Денисов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 5-3 (68). – С. 10-13.
4. Короткова О.А. Экспертиза законодательства и педагогическая экспертиза: общее и частное // Социально-экономические явления и процессы. – 2016. – Т. 11. №9. – С. 64-69.
5. Короткова О.А., Острикова В.В. К вопросу совершенствования экспертизы законодательства // Современный ученый. – 2020. – №4. – С. 319-322.

6. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах). – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. – 56 с.

7. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/.

8. Приказ Министерства Юстиции РФ от 31.05.2012 №87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131871/.

9. Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/.

METHODS OF EXAMINATION OF REGULATORY LEGAL ACTS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND MUNICIPALITIES

M.O. Vorobyova, *Student*

Supervisor: *O.A. Korotkova, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

(Russia, Kaluga)

Abstract. *The article examines the methods of examination of regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation and municipalities. Methodological recommendations for conducting legal and anti-corruption expertise of regulatory legal acts developed by the Ministry of Justice of the Russian Federation are analyzed. The authors note the need for the adoption of a federal law establishing the legal basis for the adoption, development of expertise of bills and laws.*

Keywords: *normative legal acts, expertise, methods of expertise of legislation, legislation, subject of the Russian Federation, methodological recommendations, municipal formation.*