

УДК 34.047

**ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ (НА ПРИМЕРЕ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Типикина А.А.¹

Студент,

Калужский Государственный Университет им. К.Э. Циолковского,

Калуга, Россия

Аннотация. Экспертиза нормативного правового акта и его проекта является неотъемлемым элементом качества законодательства. Тема экспертной оценки законодательства заняла прочное место в российской юридической науке, что определяется потребностями практики в использовании системных способов решения проблем эффективности закона и теоретическими задачами. Автором исследуется региональное законодательство (на примере Калужской области), регулирующее проведение некоторых видов экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов РФ.

Ключевые слова: экспертиза, законодательство, экспертная оценка, нормативный правовой акт, виды экспертизы, экспертная деятельность.

***ANALYSIS OF THE LEGISLATION: FEDERAL AND REGIONAL ASPECTS
(ON THE EXAMPLE OF THE KALUGA REGION)***

Tipikina A.A

student,

¹ Научный руководитель - **Короткова О.А.**, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Института истории и права Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovski

Kaluga, Russia

Annotation. Analysis of a regulatory legal act and its draft is an integral element of the quality of legislation. The topic of expert assessment of legislation has taken a firmly anchored in Russian legal science, which is determined by the needs of practice in using systemic methods for solving problems of the effectiveness of the law and theoretical problems. The author examines regional legislation (on the example of the Kaluga region), which regulates the conduct of certain types of analysis of draft regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: analysis, legislation, expert assessment, regulatory legal act, types of analysis, expert activity.

Современный этап развития общества обусловлен динамичными изменениями в разных областях общественной жизни. Различные сферы жизнедеятельности, будь то экономическая, социальная, культурная и иные сферы, развиваясь, диктуют необходимость правового регулирования изменившихся условий. Как следствие, появляется все больше нормативных правовых актов, издаваемых на разных уровнях: федеральном или региональном. Большой объем издаваемых актов, в свою очередь, должен соответствовать ряду требований. Например, любой нормативный правовой акт должен соответствовать законодательству Российской Федерации. Кроме того, создаваемые нормативные правовые акты не должны дублировать уже существующие законы, а также вступать с ними в противоречие. Проверка содержания и оформления нормативных правовых актов и их проектов входят в понятие экспертизы законодательства.

В российской юридической правовой литературе тема экспертной оценки законодательства заняла прочное место, что определяется как потребностями практики в использовании системных способов решения проблем эффективности закона, так и теоретическими задачами [10; 11]. Основной целью экспертизы законодательства является обеспечения создания качественной и эффективной законодательной базы России. Кроме того, экспертиза законодательства осуществляет проверку качества нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, выявление возможных негативных социальных, экономических, общественных последствий.

Следует отметить, что в системе российского законодательства отсутствует единый нормативный акт, регламентирующий экспертную деятельность по проверке законодательства, что создает целый ряд проблем, в большей степени связанных с разрозненностью и бессистемностью действующего законодательства, как в целом, так и в сфере экспертизы законодательства, в частности.

К нормативной базе экспертной деятельности можно отнести Федеральный закон РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1], Федеральный закон РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» [2], Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» [3], Федеральный закон РФ «О Счетной палате Российской Федерации» [4], Федеральный закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5]. Все это нормативные акты, отражающие тот или иной вид экспертизы законодательства.

В настоящее время известно множество различных видов экспертиз. Несмотря на это многообразие, законодательством не закреплён их исчерпывающий перечень. Анализируя российское законодательство и

юридическую литературу, можно выделить следующие виды экспертизы законодательства.

Например, правовая экспертиза законодательства, которая проводится как федеральными органами власти, так и на региональном уровне, органами государственной власти субъектов. Такая проверка представляется собой выявление соответствий проверяемого акта принципам законности, общепринятым правовым категориям, международным договорам и соглашениям, ратифицированным Российской Федерацией, а также корректность применения средств юридической техники и логичное, обоснованное использование юридических терминов. Таким образом, правовая экспертиза законодательства направлена на выявление соответствий и противоречий нормативных правовых актов и их проектов Конституции РФ, действующему законодательству в целом.

Стоит отметить, что проведение правовой экспертизы закреплено регламентами обеих палат Федерального Собрания, что представителями юридической науки воспринимается как позитивное начало в формировании правового государства и обязательная мера, позволяющая качественно повысить эффективность принимаемых законов.

Представляется, что правовая экспертиза является более широким и комплексным понятием в сравнении с дефиницией юридической экспертизы законодательства. Юридическая экспертиза в сравнении с правовой охватывает меньшее количество объектов проверки. Данный вид экспертизы призван выявлять противоречия между проверяемым нормативным документом и актами высшей юридической силы.

Проведение правовой и юридической экспертизы закреплено в Приказе Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» в ред. от 26.08.2008 года [6].

Под нормативно-технической экспертизой подразумевают проверку законодательных актов на правильность составления, соблюдения принципов формальной логики изложения норм, а также соблюдения правил юридической техники.

Выделяют также социально-психологическую экспертизу законодательства. По мнению научного сообщества, данная проверка направлена на оценку и прогнозирование восприятия гражданами нового закона относительно ментальной особенности нации. Наиболее целесообразной представляется проведение данной экспертизы в отношении законов и законопроектов нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан.

Научная экспертиза поводится представителями узких специальностей, отраслей знаний и как правило проводится на базе высших учебных заведений или научно-исследовательских центров.

В современном мире в период пандемии всю большую значимость приобретает экологическая экспертиза. Вопрос сохранения и противодействия загрязнению окружающей среды становится все более острым и требующим государственного регулирования. Данный вид экспертизы призван установить соответствие проверяемого нормативного правового акта стандартам в области охраны окружающей среды.

Особое внимание вопросам экологии уделяется в регионах. Так, например, в Калужской области правом проведения экологической экспертизы нормативных правовых актов наделено Министерство природных ресурсов и экологии Калужской области. По информации, указанной на официальном сайте министерства, в 2019 году было проведено 6 экспертных проверок проектов

нормативных правовых актов, по 3 из которых вынесены отрицательные заключения. [7]

Все большее значение в российском законодательстве приобретает антикоррупционная экспертиза. Данный вид законодательной проверки проводится на основе Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также региональными нормативными правовыми актами. Антикоррупционная экспертиза имеет своей целью выявление в тексте нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов, а также их дальнейшее устранение. К коррупциогенным факторам относятся положения, содержащиеся в проверяемых документах, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Одним из основных субъектов, проводящих исследование правовых актов на наличие коррупциогенных факторов, являются органы прокуратуры [9, с.123].

Проверку нормативных правовых актов и их проектов на наличие коррупциогенных факторов приводят как федеральные органы власти, так и региональные, на уровне субъектов. В Калужской области, например, антикоррупционную экспертизу осуществляет управление делами Городского Головы г. Калуги. По итогам проведения антикоррупционной экспертизы законодательства подготавливается заключение. Заключение может быть двух видов: положительное или отрицательное. Те документы, в ходе проверки которых не было выявлено ни одного из вышеперечисленных факторов

направляются на согласование. В случае же выявления таких факторов, они устраняются в ходе доработки нормативного правового акта. Если же несоответствие действующему законодательству выявлено в уже изданном законодательном акте, в такой документ вносятся соответствующие изменения.

В 2017 году антикоррупционной экспертизе в Калужской области было подвергнуто 428 проектов нормативных правовых актов, в 28 из которых были выявлены признаки нарушения действующего законодательства в сфере противодействия коррупции, в то время как за 2018 год антикоррупционной экспертизе подверглись 476 проектов нормативных правовых актов, на которые было подготовлено 15 заключений, отражающих коррупциогенные факторы [7].

В ходе анализа законодательства Калужской области в сфере экспертизы законодательства прослеживается ряд проблем, характерных для многих субъектов нашей страны. Так, например, правовая регламентация проведения экспертиз законодательства представлена множеством нормативных правовых актов, что ведет к отсутствию четкого системного подхода к урегулированию данной сфере законодательной власти. Большое внимание уделяется антикоррупционной экспертизе, а другие виды законодательной проверки нормативных правовых актов остаются практически не регламентированными.

Стоит отметить, что существенным пробелом действующего законодательства о проведении экспертиз нормативных правовых актов является отсутствие критериев для лиц, претендующих на должности экспертов, а также отсутствие единообразного подхода к решению данного вопроса не только в региональном, но и федеральном законодательстве.

Представляется необходимым для решения данной проблемы принятие единого нормативного правового акта «О проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов», который включал бы в себя определение понятия экспертизы законодательства, перечень видов экспертизы и способ осуществления проверки нормативных актов в рамках каждого вида, а также

закреплял бы требования, предъявляемые к потенциальным кандидатам на должности экспертов и их статусу в занимаемой должности. Возможно, установление уровня образования кандидата не ниже магистра, опыт работы не менее пяти лет по специальности, а также успешное прохождение специального обучения экспертной деятельности.

Библиографический список:

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

2. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

3. Об экологической экспертизе: федер. закон Рос. Федерации от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

4. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

6. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.04.2020 г.)

7. Правовая информация о государственной экологической экспертизе // Официальный портал органов государственной власти Калужской области. Министерство природных ресурсов и экологии. URL: http://admoblkaluga.ru/sub/ecology/OxranaOC/expert_info.php (дата обращения: 15.04.2020 г.)

8. Антиторрупционная экспертиза // Официальный сайт Городской Управы Калуги. URL: <https://www.kaluga-gov.ru/?q=anti-corruption/ekspertiza> (дата обращения: 15.04.2020 г.)

9. Короткова О.А. Органы прокуратуры как субъект антиторрупционной экспертизы нормативных актов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. №7 (135). С.122-126.

10. Котельников А.П., Короткова О.А. К вопросу об экспертизе законопроектов и законодательных актов // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. 2010. №3 (18). С. 68-73.

11. Магомедова Е.А. Правовые основы законотворческой деятельности в Российской Федерации: дис. канд.юр.наук /Институт государства и права РАН. М., 2007.

Оригинальность 85%