

УДК 342

**ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА: ЗНАЧЕНИЕ, ПОНЯТИЕ,  
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ  
УРОВНЕ**

**Ягофарова И.Д.**

*к.ю.н., доцент, доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования,*

*Уральский государственный экономический университет,  
Россия, Екатеринбург*

**Цыренова А.В.**

*студент, 4 курс, очная форма обучения*

*Уральский государственный экономический университет,  
Россия, Екатеринбург*

**Аннотация.** В статье анализируются вопросы, связанные с содержанием и значением экспертиз законопроектов, их видовой характеристикой и правовым обеспечением на федеральном уровне. Утверждается, что совокупность правовых норм, регламентирующих организацию и проведение различных видов экспертиз законопроектов, образует собой особый институт действующего законодательства. Выявлены проблемы правового обеспечения и организации экспертиз в законотворческом процессе, предложены пути их устранения. Авторами сформулированы предложения, направленные на совершенствование норм действующего федерального законодательства в части организации и проведения экспертиз законопроектов на федеральном уровне.

**Ключевые слова:** экспертиза законопроектов, законотворческий процесс, качество закона, правовое обеспечение, экспертное сопровождение

***EXAMINATION OF THE DRAFT LAW: MEANING, CONCEPT,  
FEATURES OF LEGAL SUPPORT AT THE FEDERAL LEVEL***

***Yagofarova I.D.***

*PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of  
Competition Law and Antimonopoly Regulation,  
Ural State University of Economics,  
Russia, Yekaterinburg*

***Tsyrenova A.V.***

*Student, 4th year, full-time education  
Ural State University of Economics,  
Russia, Yekaterinburg*

**Abstract.** The article analyzes issues related to the content and significance of the expertise of draft laws, their specific characteristics and legal support at the federal level. It is argued that the set of legal norms governing the organization and conduct of various types of examinations of draft laws forms a special institution of current legislation. The problems of legal support and organization of expertise in the legislative process are identified, and ways to eliminate them are proposed. The authors have formulated proposals aimed at improving the norms of the current federal legislation regarding the organization and conduct of examinations of draft laws at the federal level.

**Keywords:** examination of draft laws, legislative process, quality of the law, legal support, expert support

Экспертиза представляет собой важный этап законотворческого процесса, связанный с оценкой текста законопроекта, в целях устранения факторов,

негативным образом влияющих на качество и эффективность правового воздействия принимаемого закона. Этот процесс включает в себя глубокий и всесторонний анализ предлагаемых норм и правил, что позволяет выявить потенциальные проблемы, неясности и противоречия еще на этапе разработки законопроекта. Важно отметить, что экспертиза не ограничивается лишь юридическими аспектами, она также охватывает социальные, экономические и экологические последствия, которые могут возникнуть в результате принятия нового закона. В ходе экспертизы специалисты различных областей, включая юристов, экономистов, политологов, социологов и др., работают совместно, в целях оценки законопроекта, его влияния на общественные отношения и различных субъектов (конкретного индивида, социальных групп, общества в целом). Это позволяет улучшить как форму, так и содержание самого текста закона, сделать его более понятным и доступным для граждан, обеспечить соблюдение баланса частных и публичных интересов в результате его принятия [1]. Кроме того, такая многоуровневая оценка способствует повышению доверия к законодательному процессу со стороны гражданского общества.

Качественная экспертиза законопроектов является основой для создания эффективного законодательства, которое отвечает современным вызовам и потребностям граждан [3, с. 334]. Процесс экспертизы требует комплексного подхода и активного вовлечения различных специалистов и общественности для достижения наилучших результатов [4]. Экспертизы законопроектов проводятся различными субъектами-экспертами на конкретных стадиях законотворческого процесса и ориентированы на решение разноплановых задач в рамках достижения генеральной цели – обеспечение качества принимаемых законов. Все вышесказанное позволяет судить о положительной роли экспертизы законопроектов, ее значении на современном этапе законотворческой деятельности. В специальной литературе значение экспертизы законопроектов связывают с ее ключевой ролью в обеспечении

эффективности и качества законодательства в целом [3, с. 334, 4, с. 160]. Таким образом, *значение экспертизы законопроектов* состоит в ее ключевой роли в законотворческом процессе – повышении качества принимаемых законов, путем минимизации и устранения рисков негативного воздействия законодательных норм на общественные отношения, в целях достижения эффективности правового регулирования.

На доктринальном уровне нет единого подхода к содержанию понятия «экспертиза законопроекта». Так, одним из подходов является определение экспертизы как формы оценки качества закона. Т. В. Хуйдокина, например, подчеркивает, что экспертиза законопроектов связана с анализом их качества, что, безусловно, является важным аспектом. Тем не менее, такой подход может быть слишком общим и не охватывать всех нюансов, связанных с этим процессом [5, с. 42]. Иной подход можно встретить у исследователя О. А. Коротковой, обращающей внимание на такой аспект экспертизы законопроекта как оценка его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений [2, с. 5]. Таким образом, в научной литературе обращается внимание на два существенных момента экспертизы законопроекта – оценка его качества (а) и оценка его влияния на общественные отношения (б). Исходя из этого, предлагаем понимать под экспертизой законопроекта – особый вид экспертной деятельности, предусмотренный нормами действующего законодательства, осуществляемой специалистами в различных областях на определенных стадиях законотворческого процесса, в целях оценки качества принимаемого закона, оказывающего влияние на эффективность правового регулирования.

Аналогичная ситуация складывается и на законодательном уровне. Анализ норм действующего законодательства позволяет акцентировать внимание на несколько важных моментах в части определения содержания самого термина «экспертиза законопроекта». *Во-первых*, в нормах федерального

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

законодательства отсутствуют легальные дефиниции «экспертиза законопроекта», «экспертиза проекта нормативного правового акта». *Во-вторых*, нет специализированного закона об организации и проведении экспертиз в области правотворческой деятельности, ее конкретных видов, включая законодательную деятельность и как следствие законодательный процесс. *В-третьих*, термин «экспертиза законопроекта» используется только в Регламентах Государственной Думы ФС РФ (далее – Регламент ГД) и Совета Федерации ФС РФ (далее – Регламент СФ). Данный термин применяется в различных контекстах, при этом его содержание не раскрывается, а цели и задачи конкретных видов экспертиз законопроектов не уточняются. Так, в Регламенте ГД, утвержденного Постановлением ГД РФ от 22.11.1998 г. № 2134-П ГД термин «экспертиза законопроекта» используется, к примеру, в контексте перечисления обязанностей Председателя ГФ, связанных с организацией экспертного сопровождения законотворческого процесса (п. з\_1), п. р ч. 1 ст. 11). Аналогичные нормы есть и в Регламенте Совета Федерации, утвержденного Постановлением СФ РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (п. к\_1) ч. 1 ст. 18). Термин «экспертиза законопроекта» применяется в текстах регламентов палат Федерального Собрания РФ также и в части уточнения конкретных видов экспертиз. Так, на основании Регламента ГД предусмотрено проведение таких видов экспертиз законопроектов как правовой, юридико-технической, лингвистической, общественной, научной, финансово-экономической, независимой (ст. 26, 27, 94, 112, 119, 121, 123, 127, 130 и др.). Регламентом СФ также предусмотрены различные виды экспертиз законопроектов – правовая, лингвистическая, общественная, антикоррупционная, социально-экономическая (ст. 18, 27, 70, 93, 106, 141, 142 и др.). *В-четвертых*, содержание термина «экспертиза законопроекта» может быть установлена частично на основании анализа норм федеральных законов, регламентирующих проведение конкретных видов экспертиз, применяемых при разработке проектов

нормативных правовых актов. Так, на основании Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ может быть установлена цель проведения антикоррупционной экспертизы – выявление и устранение коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (проектах) (ч. 1 ст. 1). Другим примером являются нормы Федерального закона 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», где в ч. 1 ст. 18 уточняется, что общественная экспертиза может проводиться в отношении законопроектов, а в ч. 2 ст. 18 законодатель уточняет предметную область проведения этой экспертизы – законопроекты, связанные с вопросами государственной социальной политики, гарантированием прав и свобод граждан, а также с обеспечением общественной безопасности. В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» обозначено, что в отношении проектов законодательных актов, связанных с бюджетно-финансовыми вопросами, может проводиться Счетной палатой РФ экспертиза. При этом не уточняется название и содержание данного вида экспертизы. Таким образом, в специализированных федеральных законах, затрагивающих вопросы организации и проведения отдельных видов экспертиз, объектом которых могут выступать законопроекты не раскрывается само понятие экспертизы конкретного вида, из которого может следовать информация об объекте и предмете, субъектах проведения, задачах и цели и т.д.

К ключевой особенности правового обеспечения экспертного сопровождения законотворческого процесса на федеральном уровне относится прежде всего то, что нормы, регламентирующие вопросы организации и проведения экспертиз законопроектов, содержатся в различных нормативных правовых актах. В связи с чем, можно утверждать, что совокупность правовых норм, регламентирующих систему процедур и механизмов, направленных на

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

всестороннюю оценку законопроектов перед их принятием со стороны экспертного сообщества образует особый правовой институт действующего законодательства. Институт экспертизы законопроектов носит ярков выраженный *комплексный характер*, так как включает в себя нормы различных законодательных и иных актов, которые определяют общую систему экспертиз, их видовую характеристику с учетом предмета и задач, стоящих перед ними. Эти нормы, как ранее было отмечено, содержатся в: а) федеральных законах (например, ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», ФЗ «Об общественной палате РФ»); б) регламентах палат Федерального Собрания РФ; в) иных подзаконных нормативных правовых актах (например, Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утв. решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008, Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и др.).

Безусловно, сам институт экспертиз, предусмотренный нормами действующего законодательства, играет ключевую роль в обеспечении качества принимаемых парламентариями законов. В тоже время, каждый вид экспертизы нацелен на решение конкретных задач – достижение баланса частных и публичных интересов, гарантирование прав и свобод граждан (общественная экспертиза), устранение коррупциогенных факторов (антикоррупционная экспертиза), соблюдение соответствия принимаемого закона иным нормам действующего законодательства (правовая экспертиза) и т.д.

Оценивая эффективность правового обеспечения экспертиз, предусмотренных на определённых стадиях законотворческого процесса, стоит обратить внимание на то, что на законодательном уровне нет легального определения понятия «экспертиза законопроекта», в регламентах палат

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

Федерального Собрания РФ не обозначены субъекты проведения отдельных видов экспертиз законопроектов, не определены их цели и содержание (предмет), не установлено значение экспертных заключений на дальнейшее движение законопроекта и т.д. Данную проблему, на наш взгляд, могло бы решить принятие единого специализированного законодательного акта, в котором были бы определены ключевые понятия, связанные с экспертным сопровождением законотворческого процесса, обозначены принципы, субъекты, виды, сроки, стадии проведения экспертиз в отношении законопроектов, обязательный или факультативный характер таких заключений и т.д.

Таким образом, следует отметить, что экспертиза сопровождает законопроект фактически на всех стадиях его движения в рамках законодательного процесса. Экспертиза может проводиться как на стадии разработки законопроекта, так и после внесения в законодательный орган. На первом этапе экспертиза помогает выявить недостатки и слабые места в проекте, что позволяет внести необходимые изменения до его обсуждения. На первом, предпроектном этапе первостепенную роль, на наш взгляд, должна играть научная экспертиза законопроекта. На втором этапе (проектном) экспертиза может служить основой для дальнейших обсуждений и принятия решения о целесообразности принятия законопроекта. Здесь уже речь должна идти о проведении расширенного перечня экспертиз – правовой, антикоррупционной, финансово-экономической, общественной и др.). Таким образом, экспертиза законопроектов представляет собой сложный и многогранный процесс, который требует от экспертов глубоких знаний и понимания различных аспектов законодательства и его влияния на общественные отношения.

Исходя из вышеизложенного, можно обозначить следующие выводы. *Во-первых*, организация и проведение экспертиз законопроектов способствует повышению качества и эффективности принимаемых законов, что позволяет

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

судить о назначении конкретных разновидностей экспертиз, осуществляемых в рамках законотворческого процесса. *Во-вторых*, на законодательном уровне следует определить содержание такого понятия как «экспертиза законопроекта», для конкретизации ее значения в законотворческом процессе. *В-третьих*, правовое обеспечение экспертного сопровождения законотворческого процесса нуждается в совершенствовании путем принятия специализированного нормативного правового акта в области организации и проведения экспертиз, связанных с разработкой и принятием законопроектов. Действующие нормы, касающиеся регулирования вопросов, связанных с экспертизой законопроектов нуждаются в большей системности и детализации в части уточнения принципов, предмета, сроков, субъектов, методик проведения отдельных видов экспертиз.

**Библиографический список:**

1. Колоткина О. А., Ягофарова И. Д. Экспертиза нормативных правовых актов (проектов) как институт российского законодательства: теоретико-правовой аспект исследования // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 8. – С. 35-39.
2. Короткова, О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект / О. А. Короткова // автореф. дис. ... к.ю.н. – Москва: 2010. – 25 с.
3. Осипов Р. А. Экспертиза законопроектов в Российской Федерации: понятие и значение на современном этапе // Юридическая техника. – 2022. – №16. – С. 334–337.
4. Ромашов Р. А., Ромашова Г. Т. Правотворческая экспертиза: понятие, принципы, техника // Юридическая техника. – 2022. – № 16. – С. 160-165.

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»

5. Худойкина, Т. В. Техничко-юридическая экспертиза как форма оценки качества законопроектов и законодательных актов / Т. В. Худойкина, А. А. Лукьянов // Пробелы в российском законодательстве. – Мордовия: 2011. № 6. с. 41–44.

*Оригинальность 82%*