



003482591

На правах рукописи

Журкина Екатерина Владимировна

**ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК СРЕДСТВО
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

12 00 01 — теория и история права и государства,
история учений о праве и государстве

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

5 409 2009

Москва — 2009

Журкина

Работа выполнена в Московской государственной юридической академии
имени О Е Кутафина

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Радько Тимофей Николаевич
Официальные оппоненты	доктор юридических наук, профессор Казakov Владимир Николаевич кандидат юридических наук, доцент Кузьмин Валерий Николаевич
Ведущая организация	Российская академия правосудия.

Защита состоится 25 ноября 2009 года в 12 00 на заседании диссертационного совета Д 212 123 02 при Московской государственной юридической академии имени О Е Кутафина, г Москва, 123995, ул Садовая Кудринская, дом 9, зал диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии имени О Е Кутафина

Автореферат разослан 21 октября 2009 года

Ученый секретарь диссертационного совета
Доктор юридических наук, профессор
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации



Н А Михалева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Вопрос эффективности законодательства как одного из основных социальных регуляторов всегда был актуальным и дискуссионным как в отечественной, так и в зарубежной правовой доктрине. Сложность и многоаспектность данного вопроса состоит не только в поиске и реализации практического механизма повышения качества нормативных предписаний, но и в определении его методологической, концептуальной основы, «системы координат», понятной и нормотворцу, и субъекту, реализующему нормативное предписание.

В настоящее время в правовой доктрине и практике нормотворчества значительно возрос интерес к проблемам эффективности нормативных правовых актов. Междисциплинарное исследование состояния правового регулирования, поиску оптимальных инструментов оценки качества законодательства, преодоления нормотворческих ошибок. Реформирование различных сфер общественных отношений, необходимость обеспечения единства правового пространства государства, с одной стороны, обуславливает особую роль нормотворческих решений, но, с другой стороны, требует их соответствия определенным критериям. Названные тенденции свидетельствуют о необходимости комплексного исследования вопросов оценки законодательства, одним из ключевых аспектов которой является правовая корректность проектируемых и действующих нормативных правовых актов.

В зарубежных государствах многие десятилетия действуют правила (регламенты) подготовки и принятия нормативных правовых актов оценки их эффективности. Действующее же законодательство Российской Федерации только предпринимает первые шаги в данном направлении. Но несмотря на положительную динамику, в настоящее время законодательно не определено понятие «нормативный правовой акт», не установлены единые правила юридической техники, недостаточно полно используется потенциал экспертного анализа в нормотворческой деятельности, что отрицательно сказывается на качестве нормативных правовых актов, снижает регулятивный и охранительный потенциал норм права, приводит к возникновению трудностей в правоприменении. Поэтому в условиях российской правовой действительности вопрос разработки еди-

ной системы требований к подготовке проектов нормативных правовых актов, проведению экспертиз как на стадии подготовки нормативного правового акта, так и в отношении уже действующего акта (в том числе правовой экспертизы), установления критериев правовой корректности нормативных правовых актов, определения процедуры оценки их качества является весьма актуальным

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

В юридической науке спектр исследований, посвященных проблемам технико-юридической проработанности нормативных правовых актов, различным аспектам эффективности законодательства, требованиям к процессу подготовки проектов нормативных правовых актов, достаточно широк. Среди них необходимо отметить работы Пиголькина А. С., Рахманиной Т. Н., Исакова В. Б., Власенко Н. А., Керимова Д. А., Шугриной Е. С., Вишневого А. Ф., Дмитрука В. Н., Губаевой Т. В.¹ и ряда других.

Комплексный анализ категории «эффективность законодательства» проведен в диссертационном исследовании Залепукина А. А.², в котором рассмотрены, главным образом, вопросы структуры законодательства Российской Федерации, преодоления противоречий между актами федерального и регионального законодательства. Предложена классификация критериев эффективности нормативных правовых актов.

Экспертная деятельность также рассматривалась в качестве средства обеспечения эффективности нормотворческой (например, в работах Скурко Е. В.³) и правореализационной деятельности (в частности, в диссертации Разуваева А. А.⁴).

¹ См. Пиголькин А. С., Рахманина Т. Н. Методика подготовки проектов нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации — М., 1998; Исаков В. Б. Стадии подготовки проектов законов. Законодательная техника — М., 2000; Власенко Н. А. Основы законодательной техники: практическое руководство — Иркутск, 1995; Керимов Д. А. Законодательная техника — М., 1998; Шугрина Е. С. Техника юридического письма — М., 2000; А. Ф. Вишневский, В. Н. Дмитрук. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта — Минск, 2005; Т. В. Губаева. Язык и право — М., 2005.

² Залепукин А. А. Проблемы эффективности российского законодательства. Дисс. — канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

³ См., например: Скурко Е. В. Принципы права: монография — М.: Ось-89, 2008; Некоторые вопросы интеграции экспертного знания в законодательную деятельность // Представительная власть — XXI век — 2002 — № 2–3; Принципы права: монография — М.: Ось-89, 2008.

⁴ Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: вопросы теории и практики. Дисс. — канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

Правовая экспертиза как вид экспертной деятельности неоднократно являлась предметом исследования. В частности, авторская концепция экспертного процесса (в том числе в нормотворческой деятельности), признаков функций и видов правовых экспертиз предложена в диссертации Закирова И. А.¹ Преимущественно процедурные вопросы проведения правовой экспертизы проектов законов в Российской Федерации рассмотрены в работах Рогозина В. Ю.², Надеева Р. К.³ Особенности правовой и лингвистической экспертиз проектов актов органов местного самоуправления проанализированы в диссертационном исследовании Васильева М. А.⁴

Вместе с тем, анализу содержательных аспектов осуществления правовой экспертизы в отношении всех видов нормативных правовых актов, потенциала правовой экспертизы как инструмента повышения эффективности законодательства, определению ее места в системе иных средств оценки состояния нормативного правового регулирования в юридической науке не уделено должного внимания, что во многом обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования является правовая экспертиза нормативных правовых актов.

Предмет диссертационного исследования составляет анализ теоретических аспектов, нормативного регулирования и практики реализации правовой экспертизы как средства повышения эффективности законодательства. В работе анализируется преимущественно содержательные и частично процедурные вопросы проведения правовой экспертизы, проводимой в отношении как проектов нормативных правовых актов, так и дей-

¹ Закиров И. А. Правовая экспертиза. Дисс. — канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008.

² Рогозин В. Ю. Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации. Дисс. — канд. юрид. наук. М., 2003.

³ Надеев Р. К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. Учебное пособие. — М.: Изд-во МГУ, 2005.

⁴ Васильев М. А. Правовая и лингвистическая экспертиза проектов актов органов местного самоуправления. Дисс. — канд. юрид. наук. Обнинск, 2002.

⁵ Содержание правовой экспертизы, проводимой как в отношении проектов нормативных правовых актов, так и в отношении действующих нормативных правовых актов, не имеет принципиальных различий (вопросы, рассматриваемые экспертом в обоих случаях, в основном идентичны). В связи с этим в главах диссертационного исследования, посвященных содержанию и результатам правовой экспертизы, используется единая формулировка «правовая экспертиза нормативного правового акта».

ствующих нормативных правовых актов⁵

Цель диссертационного исследования — определить значение правовой экспертизы нормативных правовых актов для повышения эффективности законодательства, ее специфику (отличие от других экспертиз нормотворческих решений, место в системе иных инструментов оценки законодательства, а также проанализировать содержание правовой экспертизы нормативных правовых актов, правовые последствия ее результатов

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- определить содержание понятия «законодательство»,
- проанализировать и соотнести категории «качество нормативного правового акта», «эффективность законодательства», «нормотворческая ошибка»,
- рассмотреть виды инструментов оценки эффективности законодательства, определить место правовой экспертизы в системе указанных инструментов,
- охарактеризовать виды экспертной деятельности осуществляемой в отношении нормативных правовых актов,
- рассмотреть специфические черты правовой экспертизы (предназначение, методы осуществления, специальные субъекты, осуществляющие данный вид экспертного исследования, особый характер экспертного заключения, содержащего результат проведенного экспертами-юристами анализа),
- рассмотреть содержание правовой экспертизы как средства преодоления нормотворческих ошибок и повышения эффективности законодательства,
- проанализировать значение заключения экспертов-юристов,
- выявить недостатки правового регулирования проведения правовой экспертизы и проанализировать возможные варианты их устранения,
- внести предложения по совершенствованию процедуры подготовки нормативных правовых актов, преодоления нормотворческих ошибок, механизма осуществления правовой экспертизы

Методологическую основу настоящего исследования составляют системный, аналитический, сравнительно-правовой, формально-юридические методы исследования, методы логического и структурного анализа, синтеза, аналогии. Использование данных методов позволило

проанализировать значение правовой экспертизы как инструмента преодоления дефектов нормотворчества, повышения эффективности законодательства

Теоретическая основа диссертационного исследования

Диссертационное исследование опирается на теоретические работы, посвященные различным аспектам эффективности законодательства, проблемам технико-юридической проработанности нормативных правовых актов, содержанию перспективного и ретроспективного экспертного правового анализа, представленные в виде монографий, статей следующих авторов: Алексеев С. С., Алт Л. Ф., Баранов В. М., Вишневский А. Ф., Власенко Н. А., Градовский А. Д., Губаева Т. В., Дмитрук В. Н., Ильин А. В., Исаков В. Б., Калинина Н. А., Кашанина Т. В., Керимов Д. А., Коркунов Н. М., Краснов Ю. К., Котесов Ю. И., Кудрявцев В. Н., Лазарев В. В., Лапаева В. В., А. Б. Лисюткин, Марченко М. Н., Налеев Р. К., Нашищ А., Пиголкин А. С., Полениена С. В., Радько Т. Н., Ралдугин Н. В., Рахманина Т. Н., Самошенко И. С., Скурко Е. В., Сырых В. М., Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я., Шувалов И. И., Шугрина Е. С. и ряд других.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили законодательство Российской Федерации (федеральное и региональное), судебные акты Конституционного Суда России, Верховного Суда России, экспертные заключения специалистов Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также личный опыт работы автора в Государственно-правовом департаменте Правительства Вологодской области.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что диссертация представляет собой комплексный анализ теоретических подходов и позиций, выработанных практикой правоприменения и нормотворчества, по вопросам определения категории «эффективность законодательства», критериев правовой корректности нормативного правового акта, содержательных аспектов перспективной и ретроспективной правовой экспертизы как инструмента повышения эффективности нормотворческих решений. Охарактеризованы дефекты законодательства и способы их преодоления, выявлены недостатки правового регулирования различных аспектов осуществления правовой экспертизы и предложены варианты их устранения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 В настоящее время категория «законодательство» не имеет однозначного определения. Правовая доктрина по-разному расставляет акценты, характеризуя данное понятие. Отсутствие четкого доктринального подхода к определению термина «законодательство» влечет и неоднозначное его толкование нормотворцем. При характеристике законодательства как инструмента социального регулирования необходимо исходить из его широкого понимания, включая в его состав как законы, так и подзаконные нормативные правовые акты, действующие в государстве, в том числе и с учетом федеративного устройства России.

2 В юридической литературе разработаны различные критерии эффективности законодательства. Представляется возможным определить понятие «эффективность законодательства» как совокупность признаков, характеризующих «формальное» совершенство входящих в его систему нормативных правовых актов, и свойств, способствующих наиболее оптимальному регулированию общественных отношений в соответствии с поставленными нормотворцем целями. Оценка эффективности законодательства, в связи с этим, предполагает комплексный анализ его формально-юридических и содержательных аспектов.

3 Один из критериев эффективности нормативного правового акта как основного элемента законодательства — его правовая корректность. Обеспечение соответствия данному критерию позволяет избежать несогласованности федерального и регионального законодательства, и, как следствие, обеспечить единство правового пространства России.

4 Полноценным инструментом обеспечения правовой корректности, преодоления нормотворческих ошибок является правовая экспертиза (как перспективная, так и ретроспективная).

5 Правовая экспертиза, являясь видом экспертизы нормативного правового акта, обладает следующими специфическими чертами:

- 1) особый предмет исследования — допустимость и правомерность принятия потенциального нормативного правового акта с учетом действующей системы источников (форм) права,
- 2) определенный набор методов исследования (формально-юридический, системный, логический, сравнительно-правовой),
- 3) наличие специальных субъектов, полномочных осуществлять ее проведение,

4) особый характер экспертного заключения, содержащего результат проведенного экспертами-юристами анализа

6 Для более полноценной реализации потенциала правовой экспертизы необходимым является закрепление своего рода «исходных начал», «критериев соответствия», которыми мог бы руководствоваться эксперт, проводящий правовую экспертизу

Представляется возможным выделить *исходный перечень общих вопросов, которые необходимо рассмотреть в процессе проведения правовой экспертизы* анализ предмета правового регулирования, анализ соблюдения принципа разграничения предметов ведения и компетенции, исследование нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции, рассмотрение нормативного правового акта с позиции единства и согласованности законодательства в целом, анализ соблюдения формальных внешних реквизитов и внутренней структуры нормативного правового акта, требований юридической техники Перечень исследуемых экспертом вопросов не установлен нормативно Он является результатом проведенного (в процессе написания данной работы) анализа разработок правовой доктрины, а также практики нормотворчества

7 Учет мнения экспертов-юристов позволяет избежать нормотворческих ошибок, повысить юридическую корректность принимаемых нормативных правовых актов, следовательно, и их качество как регуляторов общественных отношений Нормативного закрепления единых правил составления заключения по результатам правовой экспертизы, как и осуществления экспертного исследования, в Российской Федерации нет На наш взгляд, *экспертное заключение*, составляемое по результатам правовой экспертизы, должно состоять из вступительной, основной и заключительной частей

Во вступительной части излагаются общие положения о соответствии нормативного правового акта действующему законодательству, в основной части — замечания и предложения об устранении выявленных нормотворческих ошибок В заключительной части экспертного заключения должен быть вывод о возможности или невозможности действия (принятия) нормативного правового акта

Учет замечаний экспертов о наличии или отсутствии юридических дефектов в рассматриваемом нормотворческом решении также представляется обязательным При этом эксперт-юрист не подменяет собой нор-

мотворца, но высказывает компетентное мнение о правовом качестве «продукта» его деятельности

8 Требования к порядку проведения правовой экспертизы нормативного правового акта нуждаются в нормативном определении и закреплении. Необходимым представляется принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, устанавливающего статус правовой экспертизы, перечень субъектов, полномочных осуществлять правовую экспертизу, вопросы, подлежащие рассмотрению экспертом-юристом, степень обязательности учета экспертного заключения нормотворцем.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности применения его основных положений для дальнейшего развития теории нормотворчества и практики всесторонней оценки законодательства, устранения нормотворческих ошибок, совершенствования института правовой экспертизы.

Апробация результатов исследования.

Результаты исследования отражены в научных публикациях.

Отдельные положения выносились на научно-практические конференции. Научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы права и государства» (Вологда, 2004), Всероссийскую научную конференцию студентов и аспирантов «Молодые исследователи — региону» (Вологда, 2004) на Международную межвузовскую конференцию аспирантов и студентов «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, 2004, 2005, 2006, 2009) на Международные школы-практикумы молодых ученых-юристов — «Закон: стабильность и динамика» (2006) и «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» (2008), проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, на Международный научно-практический «круглый стол» — «Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах» (Нижний Новгород, 2008).

Ряд материалов диссертационного исследования использовался при преподавании основного курса «Теория государства и права» в Филиале ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия» в г. Вологде (2006 год).

Структура работы обусловлена целями и задачами настоящего исследования и включает в себя введение, три главы, (первая и вторая из которых

состоят из двух параграфов каждая), заключение, список использованных библиографических, нормативных источников, материалов юридической практики

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, определены предмет, цели и задачи исследования, его методологическая и научная основа, теоретическая и практическая значимость его результатов, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрыта структура работы

Первая глава «Понятие правовой экспертизы нормативного правового акта» состоит из двух параграфов

В первом параграфе «Экспертиза нормативного правового акта и эффективность законодательства» рассматриваются содержание понятия «законодательство», признаки нормативного правового акта как основного элемента законодательства, основные подходы к определению критериев эффективности законодательства

В настоящем параграфе содержится анализ содержания категории «законодательство». Сопоставив предложенные теоретиками права точки зрения и российскую нормотворческую практику диссертант делает вывод, что при характеристике законодательства как инструмента социального регулирования, необходимо исходить из его широкого понимания, включая в его состав как законы (включая Основной закон государства), так и подзаконные нормативные правовые акты, действующие в государстве. При этом в условиях федеративного государства, каковым является Российская Федерация, в систему законодательства входят соответственно федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов России. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство, определив нормотворческую компетенцию субъектов России и установив требование единства правового пространства, тем самым обозначила значимость региональных нормативных правовых актов и их «причастность» к единой системе законодательства

Среди теоретиков права нет единой позиции в отношении того, входят ли муниципальные правовые акты в систему нормативных правовых актов, а следовательно, и в систему законодательства. Автор придержива-

ется позиция, что муниципальные нормативные правовые акты занимают особое место в системе нормативных правовых актов

Анализ содержания категории «законодательство» позволяет сделать вывод о том, что ключевым элементом системы законодательства является нормативный правовой акт. В диссертационном исследовании проанализированы существующие в отечественной юридической литературе и практике правоприменения подходы в отношении природы и признаков нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что понятие нормативного правового акта в настоящее время не нашло отражения в российском законодательстве. В связи с этим для нормотворца и правоприменителя крайне важны четкие критерии, позволяющие идентифицировать правовой акт как нормативный, а также точно определить виды нормативных правовых актов, образующих систему законодательства. Решение данных вопросов составляет в том числе и предмет правовой экспертизы.

К качеству нормативных правовых актов (и, как следствие, эффективности законодательства в целом) в силу их места и роли в механизме правового регулирования предъявляются особенно высокие требования.

В правовой доктрине нет единого понятия «эффективность законодательства». На основании анализа выработанных представителями правовой доктрины (Н. П. Колдаевой, В. Н. Кудрявцевым, В. И. Никитинским, И. С. Самощенко, В. В. Глазыриным, В. В. Лапаевой, С. В. Полениной, В. В. Лазаревым и других) позиций по указанному вопросу, диссертант предлагает возможным определить понятие «эффективность законодательства» как совокупность признаков, характеризующих «формальное» совершенство входящих в его систему нормативных правовых актов, и свойств, способствующих наиболее оптимальному регулированию общественных отношений в соответствии с поставленными нормотворцем целями.

Правовая корректность — один из основных критериев эффективности нормативного правового акта как основного элемента законодательства.

В диссертационном исследовании выявлена взаимосвязь категории «эффективность» и процедуры оценивания. Применительно к законодательству оценка эффективности предполагает анализ и определение его воздействия, исследование соотношения между нормативным содержанием и его последствиями в социальной действительности. Таким обра-

зом, содержание оценки законодательства не сводится к формально-юридическим аспектам, а зачастую выходит за пределы права и носит социологическую направленность

Диссертантом проведено исследование инструментов оценки эффективности законодательства в целях определения места экспертной деятельности в арсенале средств указанной оценки. Исследован подход зарубежных специалистов к рассматриваемой проблематике. Диссертант полагает, что опыт зарубежных стран может оказаться полезным для практики российского законотворчества.

В работе отмечено, что в настоящее время в отечественной правовой доктрине и практике нормотворчества значительное внимание уделяется разработке методологических и организационных основ перспективной и ретроспективной оценки как действующего законодательства, так и иных составляющих правовой системы России. Охарактеризованы средства ретроспективной оценки (правовая диагностика (в том числе правовой мониторинг), социально-правовой эксперимент) и перспективной оценки (прогнозирование действия нормативных правовых актов и социально-правовое моделирование) эффективности действующего законодательства.

Особое место в арсенале инструментов оценки эффективности законодательства занимает экспертная деятельность. При этом экспертное исследование может носить как перспективный, так и ретроспективный характер, что предоставляет определенные преимущества перед иными средствами оценки законодательства. Значение экспертизы велико на стадии проектирования норм права, но не менее важна и экспертиза уже действующих нормативных правовых актов. Таким образом, в настоящем исследовании представляется возможным рассматривать оба вида экспертиз.

В юридической литературе понятие экспертизы нормативного правового акта (равно как и проекта нормативного правового акта) недостаточно разработано, что обуславливает инвариантность подходов к пониманию его содержания. С нашей точки зрения, экспертиза нормативного правового акта может включать как его оценку по существу регулируемых отношений, так и с точки зрения формально-юридической корректности.

В диссертационном исследовании охарактеризованы разновидности экспертиз нормативного правового акта, одной из которых является правовая экспертиза. Рассмотрение особенностей научной, общественной

экспертиз, определение соотношения антикоррупционной и правовой экспертиз во многом основано на анализе законодательства субъектов Российской Федерации

Выявив особое место правовой экспертизы среди иных видов экспертиз нормативных правовых актов, автор утверждает, что для целей настоящей работы представляется возможным рассматривать правовую экспертизу, с одной стороны, как один из инструментов оценки эффективности законодательства, с другой — как правовой институт, имеющий специфические черты особый предмет исследования, определенный набор методов исследования, наличие специальных субъектов, полномочных осуществлять ее проведение, результат в форме экспертного заключения, определенное место в механизме правового регулирования

Во втором параграфе «**Специфические черты правовой экспертизы как вида экспертизы нормативного правового акта**» раскрыты понятие, предназначение и специфические черты правовой экспертизы, рассмотрены отдельные вопросы процедуры проведения правовой экспертизы

Диссертант разделяет позицию Ю. К. Краснова, Ю. А. Тихомирова, что основным предназначением правовой экспертизы является исследование возможности принятия нормативного правового акта, регулирующего определенную сферу общественных отношений, которая включает два компонента — допустимость вмешательства в ту или иную область общественных отношений и правомерность самого регулирующего воздействия. Другая, не менее важная, цель проведения правовой экспертизы — выявление в ходе правового анализа нормотворческих ошибок. В работе проанализированы точки зрения теоретиков права (А. Б. Лисюткина, И. А. Лапиной, В. М. Баранова, В. М. Сырых, А. И. Овчинникова), на природу и содержание нормотворческих ошибок, соотнесены категория «нормативный правовой акт, содержащий нормотворческие ошибки» и выработанные судебной практикой категории «недействительный нормативный правовой акт» и «недействующий нормативный правовой акт».

В работе отмечено, что специфическое предназначение правовой экспертизы во многом обуславливает использование определенного набора методов (приемов и способов познания изучаемых явлений¹) иссле-

¹ Философский энциклопедический словарь — М, 1983 — С. 365

дования. К таковым относятся следующие формально-юридический метод, системный метод, сравнительно-правовой метод, логический метод

Еще одним отличительным признаком правовой экспертизы является наличие специальных субъектов, осуществляющих данный вид экспертного исследования. Организационные основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации во многом обусловлены спецификой государственного устройства и реализацией принципа разделения властей. Так же, как и в зарубежных странах, в Российской Федерации осуществление правовой экспертизы возложено на структурные подразделения государственных органов, являющихся разработчиком данного акта. Для характеристики организационных основ осуществления правовой экспертизы в условиях российской правовой действительности в диссертационном исследовании сопоставлены акты федерального и регионального законодательства.

Следует отметить, что нормативного правового акта, определяющего перечень субъектов, полномочных осуществлять правовую экспертизу нормативного правового акта, в Российской Федерации не принято. Вместе с тем, оптимизация однородной функции названных государственных органов представляется необходимой.

Результат правовой экспертизы — заключение эксперта — представляет собой как глубокое исследование предмета правового регулирования в целом, так и каждой отдельно взятой нормы проекта нормативного правового акта.

Диссертант делает вывод о необходимости развития потенциала экспертного исследования для целей совершенствования нормотворчества и повышения эффективности законодательства. В отношении уже действующих нормативных правовых актов экспертиза выступает в роли своего рода контроля, что также можно рассматривать в качестве средства повышения качества нормативных предписаний и их корректировки с учетом изменения социальных реалий.

Вторая глава «Содержание правовой экспертизы нормативного правового акта» посвящена характеристике основных вопросов, которые необходимо рассмотреть в процессе проведения правовой экспертизы нормативного правового акта. Поскольку содержание правовой экспертизы составляют два основных аспекта анализа — оценка потенциального или

действующего нормативного правового акта в общем контексте действующего законодательства и оценка внутренней согласованности и непротиворечивости норм, содержащихся в рассматриваемом акте, данная глава структурно поделена на два параграфа

В первом параграфе «**Правовая экспертиза на предмет соответствия нормативного правового акта системе законодательства**» проанализированы основные вопросы, которые необходимо рассмотреть эксперту-юристу при оценке потенциального или действующего нормативного правового акта в общем контексте действующего законодательства. Перечень данных вопросов сформирован на основании анализа разработок правовой доктрины, а также практики правотворчества

1 Анализ предмета правового регулирования

Предназначение данного, первоначального, правового анализа состоит в том, чтобы выяснить, допустимо ли вмешательство в конкретную сферу общественных отношений посредством правового регулирования, насколько точно и корректно определены пределы указанного вмешательства. Перед экспертом на данной стадии стоит задача предотвращения или преодоления возможных ошибок в определении предмета правового регулирования: включение в его состав общественных отношений, не требующих регламентации или уже урегулированных, использование правовых конструкций, не позволяющих четко установить сферу отношений, подпадающих под действие потенциального или действующего нормативного правового акта

Необходимым также является соизмерение природы общественных отношений, составляющих предмет регулирования (сфера частных интересов или публичного порядка, или отношения, включающие обе этих составляющих), и используемого для этих целей метода (дозволение, запрет, предписание)

На указанном этапе экспертного анализа следует также рассмотреть вопрос о пределах правового регулирования с тем, чтобы, с одной стороны, избежать избыточности нормативного правового регулирования, и с другой, — не допустить пробелов в правовом регулировании. Необходимо также установить востребованность нормативного правового акта (потенциального нормативного правового акта)

2 Анализ соблюдения принципа разграничения предметов ведения и компетенции

Данное правило соединяет в себе два отдельных принципа правового регулирования, которые, как правило, закрепляются в Конституции государства, конкретизируются в законодательстве

разграничение предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти (особенно актуально в условиях федеративного государства, где, как правило, присутствуют три уровня публичной власти — федеральный, региональный, муниципальный),

разграничение компетенции между различными органами власти — законодательными, исполнительными, судебными, иными органами (не относящимися к конкретной ветви власти)

Проведение правовой экспертизы в данном случае направлено на уяснение «компетенционной принадлежности» (в широком смысле, включающем оба принципа) сферы общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. В диссертационном исследовании охарактеризованы различные классификации способов разграничения полномочий в федеративных государствах, разработанные российскими и зарубежными теоретиками права. При осуществлении правовой экспертизы в данном случае решается задача выбора правомерного и оптимального способа разграничения полномочий органов публичной власти.

На данной стадии экспертного анализа также осуществляется соотношение вида нормативного правового акта (закон, подзаконный акт) и характера регулируемых вопросов (основные принципы или организационно-распорядительные моменты). Как правило, выбор вида акта — это вопрос правильного определения компетенция органа публичной власти, должностного лица на регулирование той или иной сферы общественных отношений.

Основная задача данной стадии экспертного анализа заключается в исследовании вопроса о том, насколько строго проведено разграничение полномочий и компетенций, не нарушена ли исключительная компетенция субъектов правотворчества, соблюден ли порядок делегирования полномочий. От тщательного анализа именно этого аспекта во многом зависит законность потенциального или действующего нормативного правового акта.

3 Исследование нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции

На данном этапе экспертного анализа выявлению подлжет очевидное несоответствие конституционным принципам, явное противоречие нормам Конституции. При этом эксперт не вторгается в компетенцию Конституционного Суда России — не осуществляет толкование конституционных норм. Проведенное в работе исследование предлагаемых различными теоретиками права (А. И. Кравцом, Б. С. Эбзеевым и другими) критериев конституционности нормативного правового акта показало, что они во многом аналогичны друг другу. Необходимо отметить, что данные критерии нашли отражение в практике нормотворчества.

4. Рассмотрение нормативного правового акта с позиции единства и согласованности законодательства в целом.

Данный этап экспертного анализа предполагает установление правильного соотношения между действующими и вновь принимаемыми актами, четкой взаимосвязи общих и специальных норм. Потенциальный или уже действующий нормативный правовой акт должен органически интегрироваться в единую правовую систему, согласовываться с действующими нормативными правовыми актами, исключать противоречия и повторения. Кроме того, экспертной оценке подвергается и соблюдение принципа соподчиненности нормативных правовых актов по юридической силе. Следует также учитывать принципы построения системы законодательства в условиях федеративного государства.

Диссертант не разделяет позицию ряда авторов, согласно которой законодательство субъектов России призвано лишь детализировать и дополнить федеральное законодательство, которое выступает определяющей частью системы права России, обеспечивающей ее единство и согласованность¹. Наряду с региональными нормативными правовыми актами, детализирующими и дополняющими федеральное законодательство (как правило, это вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов), значительная часть законодательства субъектов Российской Федерации посвящена вопросам их исключительного ведения. И в этой части региональные нормативные правовые акты дополняют не федеральное законодательство, а правовое регулирование в целом. При оценке состояния

¹ См., например: Собянин С. О согласованности федерального и регионального законодательства в Российской Федерации (проблемы теории и практики) // *Хозяйство и право* — 2007 — № 1 — С. 125.

законодательства в данном случае представляется более обоснованным использование категорий «согласованное законодательство», «баланс федерального и регионального законодательства». Согласованность федерального и регионального законодательства имеет и еще один аспект — обеспечение единства правового пространства.

Следует отметить, что единых критериев соответствия потенциального или действующего нормативного правового акта нормам смежного законодательства юридической практикой не выработано. Данный вопрос решается экспертом-юристом самостоятельно применительно к каждому конкретному случаю.

Основная цель данного этапа правовой экспертизы — таким образом, состоит в том, чтобы преодолеть коллизии или дублирование нормативных предписаний, обеспечить соблюдение единства системы права, ее непротиворечивость и, следовательно, жизнеспособность. Отдельным аспектом исследования в рамках осуществления правовой экспертизы является соотношение категорий российского законодательства и международно-правовых норм, европейских стандартов.

Второй параграф «Правовая экспертиза на предмет соответствия нормативного правового акта требованиям юридической техники» посвящен анализу понятия «юридическая техника». раскрыты особенности экспертного анализа нормативного правового акта на предмет соответствия ее требованиям.

На основании анализа различных подходов к данному вопросу в диссертации охарактеризованы следующие средства юридической техники: познавательные-юридические, нормативно-структурные, логические, языковые, документально-технические, процедурные. Особое внимание в диссертационном исследовании уделено таким составляющим юридической техники, как: юридическая терминология, юридические конструкции, перечни и примечания в праве.

Ошибки, которые могут быть выявлены и преодолены на данной стадии экспертного анализа, носят, как правило, технико-юридический характер. Вместе с тем, от их правильного и своевременного устранения зачастую зависит регулятивная или охранительная эффективность нормативного правового акта.

Следует отметить, что на федеральном уровне не принято единого нормативного правового акта, фиксирующего правила юридической техники.

По инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были приняты Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов от 18 ноября 2003 года¹. Основной акцент в названных Методических рекомендациях сделан на выработанные практикой нормотворчества оптимальные правила юридической техники, наиболее часто, тем не менее, нарушаемые, в том числе и федеральным нормотворцем.

Отдельные требования юридической техники закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² и касаются, в основном правил структурного оформления подзаконных актов.

Законы, регулирующие нормотворческий процесс и формулирующие правила юридической техники, приняты в ряде субъектов Российской Федерации. Кроме того, в некоторых субъектах Российской Федерации разработаны методические рекомендации (правила) по подготовке проектов нормативных правовых актов (в том числе законов). Как показывает анализ указанных нормативных правовых актов, наиболее полно урегулированы процедурные и языковые средства законодательной техники, а также требования к структуре и оформлению проектов нормативных правовых актов. Это, безусловно, способствует повышению уровня нормотворчества (в том числе законодательства) и правоприменения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Однако познавательные-юридические средства техники нормотворчества, критерии оценки правового качества нормативного правового акта по-прежнему не находят нормативного закрепления.

Таким образом, в целом во второй главе сформулированы следующие критерии правовой корректности нормативного правового акта:

предметная корректность (допустимость вмешательства в конкретную сферу общественных отношений посредством правового регулирования и пределы указанного вмешательства, соизмеримость природы обществен-

¹ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов от 18 ноября 2003 года // Справочная правовая система «Гарант».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

ных отношений, составляющих предмет регулирования (сфера частных интересов или публичного порядка, или отношения включающие обе этих составляющих), и используемого для этих целей метода),

компетенционная корректность (соблюдение принципа разграничения полномочий и компетенций),

корректность с позиции единства и согласованности законодательства в целом (правильное соотношение между действующими и вновь принимаемыми актами, четкая взаимосвязь общих и специальных норм, согласованность потенциального или уже действующего нормативного правового акта с действующей правовой системой),

юрисдикционно-техническая корректность (соответствие требованиям юридической техники)

С нашей точки зрения, указанные критерии нуждаются в дегальном нормативном закреплении

Кроме того, выявлены недостатки правового регулирования правил проведения правовой экспертизы. Диссертант отмечает, что в Российской Федерации в настоящее время не существует нормативного закрепления единых правил проведения правовой экспертизы. Отдельные рекомендации по осуществлению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предусмотрены Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 года № 278¹. Для более полноценной реализации потенциала правовой экспертизы необходимым является закрепление своего рода «исходных начал», «критериев соответствия», которыми мог бы руководствоваться эксперт, проводящий правовую экспертизу, чтобы «не блуждать в царстве теней»

В третьей главе «Заключение как результат правовой экспертизы» определены сведения, которые должны быть отражены в экспертном заключении, проанализированы виды нормотворческих ошибок, которые могут быть выявлены в результате проведения правовой экспертизы и должны быть отражены в экспертном заключении, выявлена неопределенность в статусе экспертного исследования в Российской Федерации. Диссертант разделяет высказанное в юридической литературе мнение о том, что экс-

¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 года № 278 «Об утверждении Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ» // Бюллетень Министерства юстиции РФ — 2003 — № 11

пертное заключение по результатам правовой экспертизы должно состоять из вступительной, основной и заключительной частей

Особое внимание в данной главе уделено характеристике следующих нормотворческих ошибок, которые могут быть выявлены в процессе проведения правовой экспертизы и отражены в экспертном заключении: недостаточный учет социальных факторов на стадии проектирования норм права: декларативность, обесценивание норм права, злоупотребление отсылочными нормами, наличие дублирующих норм в нормативных правовых актах, отсутствие единства терминологии, номенологические ошибки, логические дефекты

В работе рассмотрен дискуссионный вопрос о включении в заключение по результатам правовой экспертизы предложения экспертов-юристов о новых формулировках, новой редакции тех или иных норм или статей. Диссертант полагает, что редакция правовой нормы, предложенная экспертами-юристами, не является вторжением в исключительную компетенцию нормотворца. Она носит рекомендательный характер и не обязывает разработчиков проекта придерживаться именно такого варианта формулирования нормы права

В заключении диссертации содержится краткое изложение научных результатов, полученных автором, а также сформулированные на их основе выводы и предложения. Диссертант делает вывод, что для практики российского нормотворчества актуальным является вопрос определения статуса правовой экспертизы, степени обязательности учета экспертного заключения нормотворцем. Необходимыми являются разработка единых правил проведения правовой экспертизы, составления и оформления заключения по результатам данной экспертизы

В условиях современной России осуществление правовой экспертизы носит, как правило, внутриведомственный характер. Полагаем, что для более эффективного использования потенциала данной экспертной оценки представляется возможным нормативное закрепление института независимой правовой экспертизы. Во избежание дублирования функций по проведению внутриведомственной правовой экспертизы необходимым также является определение перечня субъектов, полномочных осуществлять правовую экспертизу. В отношении независимой правовой экспертизы в нормативном закреплении нуждаются требования, которым должны соответствовать лица, претендующие на ее проведение

В целях единообразной практики применения такого инструмента оценки эффективности законодательства как правовая экспертиза на федеральном уровне должен быть принят единый нормативный правовой акт, регулирующий как содержательные, так и процедурные аспекты проведения экспертно-правового анализа, обозначенные в настоящем исследовании. Реализация указанных мер способствовала бы совершенствованию нормотворческой работы, устранению недостатков в правовом регулировании проведения правовой экспертизы, что повлияло бы положительным образом на эффективности законодательства.

Публикации по теме диссертации

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1) Журкина Е. В. Определение содержания категории «законодательство» в процессе проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов // Актуальные проблемы российского права. Сборник статей № 3 — М.: Изд-во МГЮА, 2009 — 0, 8 п. л.

Статьи, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях

2) Журкина Е. В. Некоторые аспекты повышения качества законов в Российской Федерации // Актуальные проблемы права и государства. материалы научно-практической конференции — Вологда, 2004 — 107 с — 0, 4 п. л.

3) Журкина Е. В. Лингвистическая экспертиза законопроекта в Российской Федерации // Молодые исследователи — региону. Материалы всероссийской научной конференции студентов и аспирантов — Вологда ВоГТУ, 2004 — 360 с — 0, 2 п. л.

4) Журкина Е. В. Культура законотворчества // Формирование российской правовой культуры в период становления рыночной экономики. Сборник статей и тезисов Международной межвузовской конференции аспирантов и студентов (Московская государственная юридическая академия) / Под ред. д. ю. н., проф. И. М. Мацкевича, к. ю. н. А. А. Задояпа — М.: МГЮА, 2004 — 370 — 0, 2 п. л.

5) Журкина Е. В. Оценка качества закона: сущность, инструменты, значение // Традиции и новации в системе современного российского права. Сборник тезисов Международной межвузовской конференции аспирантов и студентов — М.: МГЮА, 2005 — 455 с — 0, 2 п. л.

6) Журкина Е. В. Законотворческие ошибки // Традиции и новации в российском праве. Сборник статей студентов и аспирантов Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию МГЮА — М.: МГЮА, 2006 — 671 с — 0, 2 п. л.

7) Журкина Е В Законотворческие ошибки сущность, виды и способы устранения // Закон стабильность и динамика (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва) / Отв ред Т Я Хабриева — М Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007 — 496 с — 0, 9 п л

8) Журкина Е В Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство преодоления правотворческих ошибок // Правотворческие ошибки понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах Сборник статей Международного научно-практического «круглого стола» — Нижний Новгород, 2008 — 1115 с — 1,5 п л

9) Журкина Е В Правовая экспертиза нормативного правового акта содержание и значение // Традиции и новации в системе современного российского права Сборник тезисов Международной межвузовской научно-практической конференции молодых ученых — М МГЮА, 2009 — 613 с — 0, 2 п л

10) Журкина Е В Правовая экспертиза нормативного правового акта и эффективность законодательства // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов Москва, 29—31 мая 2008 года) Отв редактор Т Я Хабриева — М , 2009

Журкина Екатерина Владимировна

**ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК СРЕДСТВО
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 15.10.2009 г. Объем 1,6 печ. л.
Формат 60x90 1/16. Заказ № 301. Тираж 170 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Московская государственная юридическая академия»
Управление научных исследований
Редакционно-издательский отдел
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
Тел. (499) 244-88-21