

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ВИД ИССЛЕДОВАНИЯ И ФОРМА ТЕХНИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Александр Владимирович Блещик^{a, б}

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-5-26-34

^a Государственно-правовой департамент Губернатора

Свердловской области и Правительства Свердловской области

^б Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Аннотация: Автор обращается к проблеме содержания широко применяемого в современной юридической практике и законодательстве понятия «правовая экспертиза правовых актов». Отсутствие легального определения на уровне федерального законодательства дает возможность теоретикам и практикам вложить в правовую экспертизу различные смыслы. В конечном счете это приводит к тому, что термин «правовая экспертиза правовых актов» применяется к абсолютно различным видам деятельности, между которыми подчас нет ничего общего. Рассматривая отдельные виды практик в сфере нормотворчества и правоприменения, автор приходит к выводу, что существует по меньшей мере два основных вида деятельности, объединяемых понятием «правовая экспертиза»: это экспертиза-исследование проектов правовых актов, направленная на повышение эффективности правового регулирования в целом, и экспертиза-нормоконтроль, обеспечивающая реализацию нормотворческой функции органов публичной власти и нацеленная на поддержание системности и непротиворечивости законодательства. Статья представляет собой попытку разграничения указанных видов деятельности по таким параметрам, как: границы экспертного анализа в рамках правовой экспертизы, субъектный состав правовой экспертизы, методики проведения правовой экспертизы и, наконец, формализация итогов и правовые последствия правовой экспертизы.

Ключевые слова: правовая экспертиза правовых актов, экспертиза-исследование, экспертиза-нормоконтроль, антикоррупционная экспертиза, методика проведения правовой экспертизы

Дата поступления статьи в редакцию: 2 октября 2024 года.

LEGAL EXPERTISE OF LEGAL ACTS AS AN AREA OF RESEARCH AND TECHNICAL CONTROL

Alexander V. Bleshchik^{a, b}

RESEARCH ARTICLE

^a State and Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region

and the Government of the Sverdlovsk Region

^б Ural State Law University named after V.F. Yakovlev

Abstract: The author discusses the issue of the interpretation of the term «legal expertise of legal acts», which is widely used in modern legal practice and legislation. The lack of a federal legal definition allows theorists and practitioners to interpret legal knowledge differently. As a result, the term «legal expertise of legal acts» describes a wide range of activities, while some are completely unrelated. Taking into account specific practices in law enforcement and rule-making, the author concludes that the term «legal expertise» refers to at least two primary categories of activities: expertise in researching draft laws to enhance the efficacy of legal regulation generally and control examination, which ensures the execution of public authorities' rule-making function and aims to preserve the consistency and systematicity of legislation. The article is an attempt to distinguish these types of activities according to such parameters as: the boundaries of expert analysis within the framework of legal examination, the subject composition of legal examination, methodologies for conducting legal examination, and, finally, the formalization of the results and legal consequences of legal examination.

Keywords: legal expertise of legal acts, research examination, control examination, anti-corruption examination, methodology for conducting legal examination

Received: October 2, 2024.

Введение

Деятельность в сфере правовой экспертизы правовых (в том числе нормативных и ненормативных) актов (далее – правовая экспертиза, экспертиза) чрезвычайно распространена в юридической практике современной России. Представляется, что, несмотря на вовлеченность в эту деятельность значительного количества специалистов с юридическим образованием как на государственной службе, так и в частном секторе, проблемы правовой экспертизы, ее организации, методики ее проведения и повышения ее эффективности исследованы недостаточно глубоко. Влияет это в первую очередь на качество принимаемых нормативных правовых актов, а также и на качество правоприменения, что делает проблемы правовой экспертизы (и шире – проблемы нормотворчества) одними из наиболее актуальных в современной юридической науке. Причем актуальными в междисциплинарном смысле, поскольку оценка качества нормативного материала не может быть проблематизирована только в рамках одной юридической науки, даже такой интегрирующей и организующей, как общая теория права.

В отсутствие легального определения понятия «правовая экспертиза» на федеральном уровне¹ общее понимание того, что это такое, позволяет сформировать доктринальные источники, которые определяют правовую экспертизу, ее состав и границы как профессиональной деятельности юриста совершенно по-разному [см., например: Арнаутова, 2020; Баранов, Овчинников, 2011; Мамитова, 2015; Нечкин, 2020; Нормография..., 2020; Стародубцева, 2012]. Связано это, вероятнее всего, с небогатой историей правовой экспертизы как практики или как института в нашей стране. Советское право (не говоря уже о дореволюционном российском праве) не использовало понятия «правовая экспертиза», хотя очевидным образом деятельность по оценке качества проектов правовых актов, нормоконтроль, в том числе судебный, в советских государственных органах осуществлялась. Эта деятельность опира-

лась на мощный идеологический и научный фундамент, поскольку советской правовой наукой (и правовой наукой социалистических стран) широко исследовалась правотворческая проблематика, в том числе вопросы эффективности законодательства, юридической техники и стилистики юридического языка и т.п. [см., например: Алексеев, 1981; Баранов, 1989; Венгеров, Никитинский, Самощенко, 1971; Мицкевич, 1967; Нашиц, 1974; Пиголкин, 1967; Тихомиров, 1982; Ушаков, 1967; Черданцев, 1993].

При этом правовая экспертиза правовых актов (если не считать судебного нормоконтроля) не была формализована или институционализирована. Предварительная оценка качества проектов правовых актов рассматривалась советскими учеными-юристами как один из элементов правотворческой процедуры. Например, А.С. Пиголкин включал «рассмотрение проекта во внутренних вспомогательных подразделениях правотворческого органа» наряду с официальным внесением проекта, включением его в повестку дня заседания, обсуждением проекта на заседании и принятием официального решения по проекту, в стадию официального прохождения проекта нормативного акта в правотворческом органе [Пиголкин, 1974. С. 158]. Итак, отсутствие традиции и глубокого теоретического осмысления правовой экспертизы закономерно привели к возникновению разных подходов к ее пониманию сегодня.

Например, по мнению А.Н. Миронова, правовая экспертиза – это «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта» [Миронов, 2012. С. 34]. Указанное определение, конечно, не дает конкретных ответов на вопрос о том, что такое правовая экспертиза, а возможно, порождает и новые вопросы, например: какие обстоятельства можно считать существенными для принятия правового акта, какой правовой акт следует считать качественным, каковы критерии эффективности правовых актов? В любом случае правовая экспертиза в предложенном понимании носит операционный, технический характер, поскольку в таком контексте она связывается с принятием правового акта, выступает как предварительная контрольная процедура, проводимая в рамках нормотворческого процесса.

Существуют и иные доктринальные определения. В частности, М.В. Залоило определяет правовую экспертизу (а точнее, экспертизу в правотворчестве) как «исследование проекта нормативного

1 В законодательстве субъектов Российской Федерации иногда встречаются дефинитивные нормы, раскрывающие содержание понятия «правовая экспертиза». Например, согласно статье 14 Закона города Москвы от 8 июля 2009 года № 25 (ред. от 28 декабря 2022 года) «О правовых актах города Москвы», правовая экспертиза проектов правовых актов – это исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники.

Нормы и правила

правового акта, проводимое в установленной форме с соблюдением соответствующих правил авторитетными специалистами в различных отраслях знания на предмет целесообразности и обоснованности принятия проекта нормативного правового акта, выявления его достоинств и недостатков, оценки предполагаемых юридических, политических, социально-экономических, финансовых, экологических и прочих последствий, способствующее повышению качества проектируемого правового акта» [Залоило, 2020. С. 81]. Очевидно, что в этом определении акценты расставлены уже несколько иначе. Здесь правовая экспертиза как бы отрывается от своей роли практики, обеспечивающей нормотворческий процесс. Возникает установка, что правовая экспертиза ценна сама по себе, как исследование, дающее возможность оценить достоинства и недостатки проектов правовых актов, спрогнозировать возможные последствия их включения в систему законодательства.

В рамках настоящей статьи мы не ставим перед собой задачи предложить более совершенное определение понятия «правовая экспертиза», нам хотелось бы обратить внимание на то, что описанные в приведенных выше дефинициях понятия характеризуют настолько различные практики, что представляется затруднительным считать их двумя разновидностями одной и той же деятельности². Иными словами, под «правовой экспертизой» понимаются два самостоятельных явления, хотя связанные друг с другом, но вместе с тем обладающие различным набором признаков, которые должны быть более четко обозначены как в теории, так и в законодательстве. Условно можно сказать, что в одном случае мы воспринимаем правовую экспертизу как научно обоснованное исследование проектов правовых актов (или действующих правовых актов), направленное на совершенствование

законодательства и повышение эффективности правового регулирования в целом, а в другом – как технический контроль качества принимаемых правовых актов, обеспечивающий реализацию нормотворческой функции органов публичной власти и нацеленный на поддержание системности и непротиворечивости законодательства. То есть в первом случае правовая экспертиза выступает в роли собственно экспертизы, исследования, во втором же – в роли текущего юридического нормоконтроля.

Рассмотрим различия этих двух видов профессиональной деятельности (в дальнейшем для удобства будем именовать их «правовая экспертиза-исследование» и «правовая экспертиза-нормоконтроль») более предметно и попытаемся зафиксировать существующую между ними разницу по ряду параметров: 1) границы экспертного анализа в рамках правовой экспертизы; 2) субъектный состав правовой экспертизы; 3) методики проведения правовой экспертизы и 4) формализация итогов и правовые последствия правовой экспертизы.

Границы экспертного анализа в рамках правовой экспертизы

Во-первых, нужно сказать, что правовая экспертиза-исследование юридически регламентирована гораздо хуже, чем экспертиза-нормоконтроль; об этой диспропорции мы скажем чуть позже, здесь же отметим, что прямым следствием отсутствия жесткой регламентации является условность исследовательских границ экспертного анализа. Действительно, для правовой экспертизы-исследования границы анализа в целом не определены, поэтому предмет исследования может быть предельно широким и охватывать любые аспекты качества правового акта и правового регулирования. Такого рода исследования могут использовать не только собственно юридические методы, но и инструментарий других социальных наук, в том числе социологии (например, социологические опросы, работы в фокус-группах, контент-анализ средств массовой информации [см., например: Бошно, 2021]), экономики (экономическое моделирование), политологии и др.

В свою очередь, границы экспертизы-нормоконтроля имеют гораздо более четкие очертания. Нередко они определяются нормативно (примером такой нормативной регламентации проведения правовой экспертизы могут служить Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая

2 Например, С.А. Бурмистрова, также замечая различия рассматриваемых видов деятельности, все-таки продолжает считать, что речь должна идти о правовой экспертизе в узком смысле и правовой экспертизе в широком смысле: «Правовая экспертиза нормативных правовых актов (проектов таких актов) в законодательстве и правовой доктрине понимается в узком и широком смыслах. Примеры узкого понимания правовой экспертизы можно встретить в региональном законодательстве. Согласно указанному подходу, правовая экспертиза представляет собой экспертную деятельность по анализу проекта нормативного правового акта на предмет соответствия Конституции РФ и другим актам более высокой юридической силы. Широкое понимание правовой экспертизы предполагает более глубокую проверку качества нормативных правовых актов и их проектов» [Бурмистрова, 2021. С. 48].

2012 года № 87 (ред. от 2 октября 2019 года), принятые в целях обеспечения единообразного подхода в работе с правовыми актами в рамках деятельности по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации). Экспертиза-нормоконтроль в основном ориентирована на оценку формальных аспектов соответствия или несоответствия правового акта другим правовым актам, превосходящим его по юридической силе, а также на проверку соблюдения правил юридической техники при его оформлении.

Отдельно стоит заметить, что проводимый судами в пределах их компетенции по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов (в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) нормоконтроль также по существу является подвидом правовой экспертизы. Границы правовой экспертизы, осуществляемой судом, согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (ред. от 14 февраля 2024 года) определены так: суд выясняет, соблюдены ли в оспариваемом акте требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

В приведенном примере отчетливо видно, что экспертиза здесь действительно не носит характер научного исследования, а перед судом, выступающим в роли эксперта, не ставится абстрактных вопросов о качестве, эффективности, валидности правового регулирования.

Отдельным проблемным вопросом, возникающим при определении границ правовой экспертизы, остается вопрос участия эксперта в доработке и совершенствовании проекта правового акта. Если принять, что правовая экспертиза – это исследование правового акта или его проекта с целью проверки его соответствия действующим правовым нормам или с целью выявления в нем правовых и технико-юридических дефектов, то нужно однозначно сказать, что доработка (то есть вмешательство эксперта в текст, правка текста) правового акта выходит за пределы правовой экспертизы. Вместе с тем на практике нередки случаи, когда эксперты, формулируя свои замечания, одновременно

высказывают предложения по их устранению и предлагают альтернативные, более удачные, на их взгляд, формулировки. Представляется, что такая вовлеченность эксперта в нормотворческую деятельность все-таки больше свойственна экспертизе-нормоконтролю, поскольку нормоконтроль имеет служебный, обеспечительный характер. Для экспертизы-исследования подобная активность эксперта кажется скорее нетипичной, так как не наделенный публично-правовым статусом эксперт должен быть более последовательным в выполнении своей, именно экспертной, функции.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что носящая в основном служебный, обеспечительный характер экспертиза-нормоконтроль регламентирована более детально, а предмет ее заключен в более жесткие рамки, связанные в том числе с компетенцией проводящего правовую экспертизу органа. Подробнее рассмотрим особенности субъектного состава двух выделяемых нами видов правовой экспертизы.

Субъектный состав правовой экспертизы

Два рассматриваемых вида деятельности, объединяемых общим наименованием «правовая экспертиза», как правило, осуществляют различные субъекты. Поскольку правовая экспертиза-исследование требует от эксперта (лица, ее проводящего) научно-исследовательских компетенций, основным субъектом такой экспертизы выступают научные организации или представители научного сообщества, работающие индивидуально. К проведению экспертизы могут также привлекаться и общественные организации, в том числе субъекты общественного контроля.

Субъектный состав экспертизы-нормоконтроля, в свою очередь, представлен в основном органами публичной власти (их подразделениями или должностными лицами). Это связано с технической ролью служебной экспертизы в нормотворческом процессе (а если речь идет о судебном нормоконтроле, то в правоприменительной деятельности).

Еще раз позволим себе обратиться к приведенному выше определению М.В. Залоило, который называет правовую экспертизу исследованием проекта нормативного правового акта, проводимым авторитетными специалистами в различных отраслях знания. Совершенно очевидно, что в том объеме, в котором проводятся правовые экспертизы (в формате нормоконтроля), обеспечить их осуществление авторитетными специалистами попросту невозможно.

Анализируя роль правовой экспертизы в деятельности органов исполнительной власти, мы отмечали, что исполнительная власть стремится в

Нормы и правила

первую очередь к обеспечению устойчивости производимого ей регулирования, а потому основная задача юридической службы в системе исполнительной власти сводится к поиску таких вариантов решения правовых проблем, которые не были бы подвержены рискам судебного оспаривания и признания правовых актов недействующими [Блещик, Ромшин, 2024. С. 18]. По существу, это делает правовую экспертизу, проводимую органами исполнительной власти, формальной. Формальный и общий характер такой правовой экспертизы объясняется и тем, с каким объемом документов приходится работать государственным и муниципальным органам ежедневно. Проиллюстрируем это на примере деятельности Государственно-правового департамента Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области. За 2023 год департаментом проведены правовые экспертизы 3 134 проектов правовых актов (включая проекты указов и распоряжений Губернатора Свердловской области и проекты постановлений и распоряжений областного Правительства)³. Если исходить из того, что в 2023 году было 247 рабочих дней, то каждый день департаменту приходилось в среднем проводить экспертизу 12,7 проектов правовых актов. Эти цифры красноречиво свидетельствуют о том, что поточная правовая экспертиза (нормоконтроль) не может ставить перед лицами, ее осуществляющими, задачи глубинного исследования проектов правовых актов с оценкой их эффективности и социально-экономических последствий их принятия.

При этом не следует считать данные нами характеристики умаляющими значение экспертной работы государственных и муниципальных органов (их юридических служб). Эта работа необходима хотя бы потому, что она призвана гарантировать формальный минимум экспертизы и, как следствие, минимум качества правового материала. Это значит, что отказ от подобной, пусть зачастую и формальной, практики был бы чреват деградацией правового регулирования в целом.

Итак, как видно, экспертизу-нормоконтроль и экспертизу-исследование отличает и круг лиц, который их проводит. Служебная экспертиза в основном осуществляется органами публичной власти, экспертиза-исследование – представителями научного сообщества, при этом функционально эти два вида экспертизы удовлетворяют совершенно различные потребности в сфере нормотворчества. Обусловлено это в первую очередь

разным содержанием рассматриваемых видов правовой экспертизы.

Методики проведения правовой экспертизы

Различия между правовой экспертизой-исследованием и правовой экспертизой-нормоконтролем можно обнаружить и в вопросе их методического обеспечения. Для начала нужно сказать о том, что деятельность в сфере правовой экспертизы (к какому бы виду с точки зрения проводимого нами анализа она ни относилась) методически обеспечена крайне слабо. Можно сказать, что единых или общих стандартов проведения правовой экспертизы или оценки качества правового регулирования в России не существует.

В силу того, что экспертиза-исследование носит, как правило, научный характер, эксперты могут пользоваться более высокой степенью свободы выбора методик ее проведения. Деятельность эксперта здесь не ограничена формально-юридическим методом, применяемым обычно для установления соответствия правовой нормы другим нормам. Эксперт может применять исторические, социологические, экономические и даже математические методы, если обладает соответствующими компетенциями.

Свобода в выборе методики здесь выступает как бы продолжением свободы научного творчества исследователя, что в целом ставит под вопрос возможность определения и последующей нормативной фиксации даже общих параметров методики проведения правовой экспертизы.

Гораздо более формализованным является проведение правовой экспертизы-нормоконтроля. В качестве примера здесь можно привести антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов⁴, методика⁵ которой применяется для обеспечения проведения экспертизы прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, орга-

4 Заметим, что среди исследователей нет единства во мнениях, следует ли относить антикоррупционную экспертизу к числу правовых. В частности, Е.И. Юлегина полагает, что антикоррупционная экспертиза, хотя и имеет множество сходных черт с правовой экспертизой, но в то же время обособлена от последней, так как имеет отличную от правовой экспертизы, но отчасти сходную с криминологической цель проведения [Юлегина, 2014. С. 54].

5 Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

3 Согласно данным отчета о выполнении плана работы Аппарата Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области за 2023 год.

низациями и их должностными лицами. Ею также должны руководствоваться и независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение экспертизы. Суть этого документа фактически состоит в описании закрытого перечня коррупциогенных факторов, на поиск которых в тексте правового акта (или его проекта) направлено экспертное исследование. Иных, помимо описанных в методике коррупциогенных, факторов эксперт, таким образом, выявить не может.

Заметим, правда, что не всегда правовая экспертиза-нормоконтроль ограничивает возможности выбора экспертом используемого инструментария. Степень свободы в выборе методики экспертами, работающими в системе органов публичной власти, в отсутствие единой утвержденной методики собственно правовой экспертизы достаточно велика. Приведем для примера положения должностного регламента государственного гражданского служащего, замещающего должность в юридическом подразделении одного из государственных органов Свердловской области. В разделе, регламентирующем права государственного служащего, установлено, что в соответствии с замещаемой должностью государственной гражданской службы Свердловской области и в пределах своих полномочий государственный гражданский служащий вправе самостоятельно принимать управленческие и иные решения по вопросам выбора метода проведения правовой экспертизы правовых актов, иных документов и их проектов.

Вписанная в строгие рамки и организационно более формализованная экспертиза-нормоконтроль закономерно имеет более четкую методологическую основу, чем экспертиза-исследование. Ведь если в рамках служебной экспертизы эксперт должен обеспечить, как мы говорили выше, минимум качества правового материала, он должен быть снабжен базовым набором инструментов для решения своей задачи. В свою очередь, эксперт, проводящий экспертизу-исследование, может быть максимально свободен в выборе средств и инструментов своей исследовательской деятельности.

Формализация итогов и правовые последствия правовой экспертизы

Итоги правовой экспертизы могут фиксироваться по-разному. Традиционной формой фиксации результатов правовой экспертизы принято считать заключение, содержащее в себе анализ дефектов правового акта (проекта правового акта), подвергнутого правовой экспертизе. При этом скажем, что развитие современных информационных технологий и интенсификация информационного обмена привели к появлению иных форм фиксации резуль-

татов правовой экспертизы. Системы электронного документооборота, широко применяемые сегодня в организациях и органах публичной власти, позволяют вносить комментарии эксперта к согласуемым актам в свободной форме (например, в поле «визы отклонения» или «визы согласования»), а также позволяют загружать в систему текстовые файлы с рецензированием текста, которые так же, как и заключения, призваны описать выявленные дефекты, но по своей форме ничего общего с классическим заключением не имеют.

Из этого краткого экскурса можно сделать вывод о том, что новые формы фиксации результатов правовой экспертизы, как правило, применяются в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении экспертизы-нормоконтроля. Экспертиза-исследование остается более консервативной практикой, где заключение по-прежнему является единственной доступной формой подведения ее итогов.

Заметим, что хотя судебная правовая экспертиза и является разновидностью экспертизы-нормоконтроля, ее результаты фиксируются в строгой процессуальной форме. Поскольку ее завершение совпадает с завершением рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта, результаты экспертизы отражаются в правоприменительном акте – решении суда. «Отрицательное» заключение по результатам судебной правовой экспертизы в качестве последствия может иметь признание нормативного правового акта недействующим. При этом, как пишет В.Г. Голубцов со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации⁶, «акт, признанный судом недействующим, автоматически не утрачивает юридическую силу», поскольку «лишение акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства» [Голубцов, 2023. С. 72–73].

Вообще, для того, что мы в рамках настоящей статьи именуем «экспертизой-нормоконтролем», характерны более конкретные правовые последствия, чем для экспертизы-исследования, поскольку, как мы отмечали выше, этот вид деятельности представляет собой предварительную контроль-

6 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации».

Нормы и правила

ную процедуру, проводимую в рамках нормотворческого процесса, или судебный (то есть уже правоприменительный) нормоконтроль. Выявление по результатам такого контроля дефектов в текстах правовых актов и их проектов либо влечет признание их недействующими и не подлежащими применению, либо исключает их промежуточное согласование и делает невозможным их дальнейшее принятие.

В свою очередь, научная экспертиза, или экспертиза-исследование, даже гораздо более глубокая и объемная, может быть просто принята к сведению, учтена при подготовке сопроводительных материалов, но при этом никак не повлиять на итоговое решение правотворческого органа, принятие правового акта и придание ему юридической силы.

В таком случае мы имеем дело с консультативными заключениями, то есть заключениями, которые при принятии решения не связывают уполномоченный орган содержащейся в них правовой позицией. Например, согласно части 5 статьи 112 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации⁷, отзывы, предложения и замечания депутатов Госдумы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, заключение комитета-соисполнителя, а также заключения Счетной палаты Российской Федерации или Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковые имеются) рассматриваются на заседании ответственного комитета, при этом Регламент не содержит положений, которые обязывали бы ответственный комитет при подготовке заключения с мотивированным обоснованием необходимости принятия / одобрения либо отклонения законопроекта основываться на позициях экспертов, отраженных в представленных в комитет заключениях.

Заключение

Итак, мы рассмотрели формальные (в том числе организационные) и содержательные различия, существующие между правовой экспертизой, образно названной нами техническим контролем, или нормоконтролем, и правовой экспертизой как исследованием. Первый вид правовой экспертизы отличает более четко определенный предмет, строгая формализация процедуры и методики ее проведения, ограниченный, но при этом более конкретный инструментарий. Второй вид экспертизы

характеризуется большей степенью свободы в выборе исследовательских средств и приемов, а также широтой предмета экспертизы, который может включать в себя оценку не только формально-юридических аспектов правового акта, но и изучение его социального, экономического и политического значения. У двух рассмотренных видов экспертизы различный субъектный состав: в первом случае экспертами в основном выступают государственные и муниципальные служащие, во втором – представители научного и академического сообщества. Рассмотренные виды правовой экспертизы отличаются также и правовыми последствиями, которые вызывают результаты экспертизы.

Представляется, что различия эти весьма значительны и должны учитываться при совершенствовании правового регулирования в сфере правовой экспертизы и при разработке методик ее проведения. В частности, исходя из общих задач экспертизы-нормоконтроля, следовало бы более четко формализовать принципы, на основе которых осуществляется этот вид юридической деятельности, определить требования к правовой экспертизе-нормоконтролю и, конечно, установить общие подходы к методике ее проведения. Решение этих практических задач может быть связано с формированием единого массива федерального законодательства о правовых актах и нормотворчестве, который в нашей стране до сих пор не сформирован. Вместе с тем представляется, что процедуры проведения правовой экспертизы-исследования строгой юридической регламентации не требуют.

Выявленные различия, несомненно, необходимо принимать во внимание и при определении правового статуса экспертов, то есть лиц, осуществляющих правовую экспертизу. Для экспертов, осуществляющих экспертизу-нормоконтроль, должны быть установлены минимальные квалификационные требования, поскольку правовые последствия принимаемых ими решений не могут не требовать особого правового статуса экспертов. В настоящее время такая взаимосвязь статуса должностных лиц с характером принимаемых ими решений четко прослеживается только в сфере судебного нормоконтроля. Эксперты, осуществляющие экспертизу-исследование и представляющие научное сообщество, как правило, имеют высокий уровень квалификации, подтвержденный наличием у них научных степеней, что в целом снимает вопрос дополнительной юридической регламентации их статуса.

При этом рассмотренные нами виды деятельности все-таки имеют немало сходных черт, что роднит эти практики и обуславливает применение к ним единых подходов и стандартов. В ко-

⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

нечном счете обе эти практики направлены на совершенствование законодательства, на повышение качества нормативного материала, зачастую они предполагают проведение схожих экспертных процедур и использование одинаковых инструментов. Кроме того, экспертиза-исследо-

вание и экспертиза-нормоконтроль, не подменяя друг друга, могут друг друга дополнять, особенно если речь идет о проектах наиболее важных правовых актов, подготовка которых требует как формального контроля, так и глубокого научного осмысления.

Литература

- Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. М.: Юридическая литература, 1981.
- Арнаутова А.А. Экспертиза проектов нормативных правовых актов в системе средств повышения их эффективности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
- Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Монография. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1989.
- Баранов В.М., Овчинников А.И. Этнокультурная экспертиза в правотворческом процессе. *Государство и право*. 2011. № 6. С. 28–33. EDN: NWEBNL
- Блещик А.В., Ромшин И.А. О проблемах реализации принципов правовой экспертизы и правового мониторинга в деятельности органов исполнительной власти (на примере Свердловской области) // Уральский Форум конституционалистов (Екатеринбург, 2–7 октября 2023 года). Вып. 9 / отв. ред. М.С. Саликов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, 2024. Ч. 1. С. 17–25. EDN: QDKMSO
- Бошно С.В. Контент-анализ как метод научной деятельности. *Право и современные государства*. 2021. № 5–6. С. 26–44. <https://doi.org/10.14420/ru.2021.5-6.3>. EDN: QZGDVB
- Бурмистрова С.А. Оценка разрешения коллизий интересов в нормативных правовых актах и их проектах. *Российский юридический журнал*. 2021. № 5. С. 47–60. https://doi.org/10.34076/20713797_2021_5_47. EDN: NOOPPW
- Венгеров А.Б., Никитинский В.И., Самощенко И.С. К методике изучения эффективности правовых норм. *Советское государство и право*. 1971. № 9. С. 70–78.
- Голубцов В.Г. Правомерное применение недействующих и утративших юридическую силу правовых норм. *Вестник гражданского процесса*. 2023. № 3. С. 72–73. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2023-13-3-63-78>. EDN: HAMTYS
- Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие. М.: ИЗИСП: Норма: ИНФРА-М, 2020.
- Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: учеб.-практ. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
- Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2012. № 2. С. 32–38. EDN: OXOGOD
- Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юрид. лит., 1967.
- Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974.
- Нечкин А.В. Правовая экспертиза нормативных актов: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020.
- Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / под редакцией Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2020.
- Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов (организация и методика). М.: Юрид. лит., 1968.
- Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевич. М.: Юридическая литература, 1974.
- Стародубцева И.А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации. *Российская юстиция*. 2012. № 9. С. 14–19. EDN: PCSXND
- Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982.
- Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики: содержание и форма в праве и проблема законодательной стилистики. Учебное пособие. Пермь, 1967.
- Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург: Изд-во УИФ «Наука», 1993.
- Юлгина Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (Административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

References

- Alekseev S.S. General theory of law: Course in 2 volumes. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1981. In Russian
- Arnautova A.A. Examination of draft regulatory legal acts in the system of means for increasing their effectiveness. Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. 12.00.01. Moscow, 2020. In Russian
- Baranov V.M. The truthfulness of the soviet law norms. Problems of theory and practice. Monograph. Saratov: Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 1989. In Russian
- Baranov V.M., Ovchinnikov A.I. Ethnocultural expertise in the law-making process. *Gosudarstvo i pravo*. 2011. No. 6. P. 28–33. EDN: NWEBNL. In Russian
- Bleshchik A.V., Romshin I.A. On the problems of implementing the principles of legal expertise and legal monitoring in the activities of executive authorities (on the example of the Sverdlovsk Region) // Ural Forum of Constitutionalists (Ekaterinburg, October 2–7, 2023). Issue 9 / ed. by M.S. Salikov. Ekaterinburg: Ural'skiy gosudarstvennyy yuridicheskiy universitet im. V.F. Yakovleva, 2024. Part 1. P. 17–25. EDN: QDKMSO. In Russian
- Boshno S.V. Content analysis as a method of scientific activity. *Pravo i sovremennyye gosudarstva*. 2021. No. 5–6. P. 26–44. <https://doi.org/10.14420/ru.2021.5-6.3>. EDN: QZGDVB. In Russian

Нормы и правила

- Burmistrova S.A.* Assessing the resolution of conflicts of interest in regulatory legal acts and draft regulatory legal acts. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2021. No. 5. P. 47–60. https://doi.org/10.34076/20713797_2021_5_47. EDN: NOOPPW. In Russian
- Cherdantsev A.F.* Logical and linguistic phenomena in law, legal science, and practice. Ekaterinburg: Izdatel'stvo UIF «Nauka», 1993. In Russian
- Golubtsov V.G.* Lawful application of invalid legal norms and legal norms that have lost their legal force. *Vestnik grazhdanskogo protsessa*. 2023. No. 3. P. 72–73. In Russian
- Lawmaking in the USSR / ed. by A.V. Mitskevich. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1974. In Russian
- Mamitova N.V.* Legal monitoring of Russian legislation: a teaching and practical manual. Moscow: Norma: INFRA-M, 2015. In Russian
- Mironov A.N.* Examination of draft normative legal acts by federal executive authorities. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2012. No. 2. P. 32–38. EDN: OXOGOD. In Russian
- Mitskevich A.V.* Acts of the highest bodies of the Soviet state: the legal nature of normative acts of the highest bodies of state power and administration of the USSR. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1967. In Russian
- Nashits A.* Lawmaking. Theory and legislative technique. Moscow: Progress, 1974. In Russian
- Nechkin A.V.* Legal examination of regulatory acts: textbook for universities. Moscow: Yurayt, 2020. In Russian
- Normography: theory and technology of rulemaking: textbook for universities / ed. by Yu.G. Arzamasov. Moscow: Yurayt, 2020. In Russian
- Pigolkin A.S.* Preparation of draft regulatory acts: organization and methodology. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1968. In Russian
- Starodubtseva I.A.* Examination of regulatory legal acts as a way to prevent collisions: the peculiarities of the legal regulation in the subjects of the Russian Federation. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2012. No. 9. P. 14–19. EDN: PCSXND. In Russian
- Tikhomirov Yu.A.* Theory of law. Moscow: Nauka, 1982. In Russian
- Ushakov A.A.* Essays on soviet legislative stylistics: content and form in law and the problem of legislative stylistics: textbook. Perm, 1967. In Russian
- Vengerov A.B., Nikitinsky V.I., Samoshchenko I.S.* Towards the methodology for studying the effectiveness of legal norms. *Sovetskoye gosudarstvo i pravo*. 1971. No. 9. P. 70–78. In Russian
- Yulegina E.I.* Anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects in the system of interaction of its subjects (administrative and legal aspect): dissertation of Candidate of Legal Sciences. Moscow, 2014. In Russian
- Zaloilo M.V.* Modern legal technologies in law-making: scientific and practical guide. Moscow: IZiSP: Norma: INFRA-M, 2020. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Александр Владимирович Блещик, кандидат юридических наук, начальник управления законопроектной деятельности и подготовки правовых актов Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области

Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (Российская Федерация, 620031, Екатеринбург, ул. Горького, 21);

доцент кафедры конституционного права

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (Российская Федерация, 620066, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21). E-mail: bleszczyk@yandex.ru

Для цитирования: Блещик А.В. Правовая экспертиза правовых актов как вид исследования и форма технического контроля. *Государственная служба*. 2024. № 5. С. 26–34.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Alexander V. Bleschik, Candidate of Sci. (Law), Head of the Department of Legislative Activities and Preparation of Legal Acts of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region State Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region (21, Gorky St., Yekaterinburg, 620031, Russian Federation);

Associate Professor of the Department of Constitutional Law

Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (21, Komsomolskaya St., Yekaterinburg, 620066, Russian Federation). E-mail: bleszczyk@yandex.ru

For citation: Bleschik A.V. Legal expertise of legal acts as an area of research and technical control. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 5. P. 26–34.