

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(ФГБОУ ВО «ВГУ»)  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

**Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов.**

Курсовая работа  
направление подготовки 40.03.01 — Юриспруденция  
профиль — Государственное право

Студент 3 курса \_\_\_\_\_ Владимиров Ярослав Васильевич  
2 группы

Руководитель \_\_\_\_\_ Ст. преп. Белоконь Н.В.

Воронеж 2023

## Оглавление

Введение.....	3
§ 1. Понятие и содержание экспертизы.....	6
§ 2. Классификация экспертиз.....	21
Заключение.....	37
Список использованных источников.....	38

## Введение

Произошедшие в экономической и социально — политической жизни России кардинальные изменения за последние годы существенно повысили роль правовых средств. Одним из них является экспертиза в юридической технике, значение которой представляется весьма многообразным.

Эффективность осуществляемых в стране преобразований, направленных на формирование гражданского общества и правового государства, укрепление законности и правопорядка, зависит от того, насколько совершенны действующие нормативные правовые акты и принимаются ли правильные и обоснованные решения. Не последнее место в этом занимает производство в рамках юридического процесса правовой экспертизы. В случаях разрешения возникших споров при её использовании формируется доказательственная база, помимо этого в подготовительном процессе проектов нормативных правовых актов правовая экспертиза направлена на выявление в их содержании разного рода ошибок и несоответствия действующему законодательству.

Экспертные исследования позволяют создать для осуществления определенных видов деятельности законную основу, например, строительной. Правовая экспертиза служит инструментом для преодоления недостатка информации и неопределенности, с которыми нередко сталкиваются участники правовых отношений. Она является фактором эффективности правотворчества, правоприменения и толкования законов, а также вспомогательным звеном при принятии юридически значимых решений.

Актуальность данной темы заключается в недостаточном изучении данного феномена, его юридическое исследование фрагментарно и не дает полного и целостного понимания. Стоит отметить, что как общеправовое явление правовая экспертиза не изучалась вовсе, вследствие этого отсутствует единый теоретический подход к определению ее понятия.

Недостаточно изучена структура, принципы, виды и функции правовой экспертизы. Не проанализированы особенности экспертного процесса и проблемы, возникающие на различных его этапах. Таким образом исследование

института правовой экспертизы представляется весьма актуальным. Оно имеет значение для совершенствования общетеоретических учений о правотворческом процессе, нормативных правовых актах, правореализационном и интерпретационном процессе, юридических документах.

Целью исследования является глубокое и всестороннее изучение института правовой экспертизы, определение его понятия, содержания и классификации.

Часто в регионах, а также муниципальных образованиях принимаемые нормативно—правовые акты противоречат положениям Конституции РФ. Ошибки технического характера, отсутствие ясности и точности в выражении законодательных мыслей вызывают трудности в понимании текста закона и неопределенность в толковании нормативных положений. Такая ситуация затрудняет применение законов, приводит к юридическим коллизиям и нарушает целостность правового поля, что и обуславливает необходимость дальнейших исследований.

Для достижения указанной цели данной курсовой работы поставлены следующие задачи:

- Рассмотреть понятие и сущность института правовой экспертизы;
- Исследование общего понятия экспертизы и экспертизы нормативно—правовых актов;
- Описать классификацию правовой экспертизы;
- Изучить особенности содержания каждого вида.

Предметом исследования является институт правовой экспертизы и процедура её проведения.

Объектом исследования являются основные теоретические подходы к пониманию института правовой экспертизы.

Теоретическую основу курсовой работы составили действующее законодательство, учебники, монографии и публикации, а также научные

работы известных правоведов и специалистов в сфере конституционного и муниципального права, юридической техники, такие как: И.А. Закиров, Р.К. Надеев, Е.В. Журкина, Н.В. Ралдугин и О.А. Короткова, В.Ю. Рагозин, и другие.

Нормативной базой исследования послужили Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно—правовые акты Минюста России, регламентирующие компетенцию территориальных органов Минюста России по осуществлению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также законодательные и подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные акты органов местного самоуправления.

## § 1. Понятие и содержание экспертизы

В общеупотребительном смысле под экспертизой (франц. expertise, лат. expertus — опытный) понимается «исследование специалистом (экспертом) каких—либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства».<sup>1</sup>

Термин "эксперт" аналогично происходит от латинского expertus (франц. expertise) – опытный и обозначает специалиста в определенной области, приглашаемого для экспертизы, то есть для исследования и разрешения вопроса, требующего специальных знаний. Любая экспертиза имеет свой определенный регламент, порядок осуществления, предопределяемый спецификой предмета экспертизы и сферой применения специальных знаний.

Проведение экспертизы – весьма сложная, ответственная и трудоемкая деятельность, предполагающая соблюдение определенных правил, процедур и условий. Однако до настоящего времени теория экспертиз (экспертология) в науке разработана недостаточно. Эксперт—юрист устанавливает перечень документов, необходимых для составления договора, а также содержание этих бумаг: приложений, актов, доверенностей, списков и перечней и так далее.

Правовая экспертиза, также называемая юридической экспертизой, используется для проверки соответствия исследуемого документа действующему законодательству в определенной области. Правовая экспертиза используется в сложных ситуациях, когда необходимо установить легитимность юридических документов, таких как договоры, уставы, приказы. Правовой эксперт может подготовить перечень вопросов для выяснения содержания и особенностей конкретного документа, подписываемого сторонами. Также он устанавливает перечень документов, необходимых для составления договора, и содержание этих бумаг: (приложения, акты, доверенности, списки и перечни).

Юридическая экспертиза проводится в следующих направлениях:

<sup>1</sup> Энциклопедический юридический словарь / Под общ. Ред. В.Е. Крутских. - М.: "Инфра-М"., 1999.-С.64.

1) Установление конкретного нарушения того или иного законодательного акта в исследуемом документе;

2) Анализ отдельных пунктов договора, касающихся порядка расчетов, прав, обязанностей и ответственности заключающих договор сторон, порядка действий в случае наступления непредвиденных (форс—мажорных) обстоятельств и т.д;

3) Уровень детализации или расшифровки тех или иных положений договора или контракта.

Правовая экспертиза предназначена для проверки предоставленных документов на соответствие нормативным актам. Цель такой проверки заключается в выявлении разнообразных нарушений действующего законодательства, которые могут быть допущены по неосторожности, вследствие недостаточной компетентности лиц, подготавливающих бумаги, а также преднамеренно. На соответствие действующему законодательству могут быть исследованы, в том числе, муниципальные и региональные законодательные акты на предмет соответствия федеральному законодательству. Также анализируются приказы и постановления глав организаций – на предмет соблюдения прав и свобод сотрудников, обязанных выполнять положения приказов и постановлений.

Правовая экспертиза устанавливает соответствие следующим нормативным актам:

1) Федеральные законы;

2) Кодексы Российской Федерации (гражданский, уголовный, административный);

3) Нормы и правила, утвержденные государственными органами, осуществляющими контроль в своей области;

4) Региональные и муниципальные законы.

В ходе судебного разбирательства, касающегося выполнения сторонами своих договорных обязательств, может быть инициирована правовая экспертиза, если одна из сторон считает, что положения договора не

соответствуют закону. Работник (или группа работников организации) также может потребовать представить документы на экспертизу, если считает, что трудовой договор, соглашение или приказ руководства нарушает положения действующего законодательства или прямо ущемляет его конституционные права. К юридической экспертизе документов прибегают превентивно, для проверки договоров или контрактов перед заключением долгосрочной и дорогостоящей сделки. Это делается для того, чтобы избежать последующих судебных разбирательств, в связи с неясными и непрозрачными условиями и положениями, содержащимися в подписываемых документах.

Правовая экспертиза проводится для установления соответствия заключаемых сделок основам нравственности и правопорядка.

Во многих случаях юридическая экспертиза призвана разъяснять те или иные положения заключаемых договоров с целью обозначить завуалированный юридический смысл и так называемые подводные камни. Человек, не имеющий специальных юридических знаний, может извлечь из фразы договора иной смысл, отличный от того, который вложил в нее создатель документа. Кроме того, опытный юрист при подготовке договора может замаскировать невыгодные условия таким образом, что контрагент их просто не заметит.

Стоит отдельно высказаться о принципах правовой экспертизы, под ними понимается система взаимосвязанных основополагающих начал, применение которых в процессе экспертного исследования направлено на достижение единой цели — получение качественного результата, пригодного для использования в юридическом процессе и повышающего его эффективность.

Правовая экспертиза должна проводиться с учетом общих критериев, присущих нормотворчеству: демократизма, объективности, научности, системности и других.

Принципы правовой экспертизы тесно связаны с основами российского законодательства. Наиболее важные из них — это системность, иерархичность (субординация), отраслевая дифференциация, федерализм, научная обоснованность. Специфика построения и развития системы законодательства



заключается в том, что при принятии каждого нового нормативного акта законодатель должен не только исходить из характера решаемых им задач, но и учитывать наличие на момент принятия данного акта действующих законодательных норм. Таким образом, действующая система законодательства выступает для правотворческого органа в качестве внешней реальности. Следовательно, при включении законодателем нового нормативного акта в уже существующую систему важно избегать пробелов, коллизий, дублирования норм. Обеспечению эффективности этого процесса может и должна способствовать правовая экспертиза.

К числу основополагающих принципов экспертной деятельности относятся принципы: компетентности эксперта; независимости эксперта; законности экспертных процедур; научности и информационной обеспеченности; системности экспертизы; полноты и всесторонности экспертного исследования; финансовой обеспеченности.

Каждый из указанных принципов представляет собой самостоятельное правовое положение, определяющее одну или несколько сторон экспертной деятельности.

На сегодняшний день в российском законодательстве отсутствует легальное определение правовой экспертизы, а отечественные правоведы не выработали единого подхода к пониманию этого феномена. Однако на основе исследований, проведенных в последнее десятилетие, представляется возможным систематизировать предлагаемые определения и выделить два основных подхода к пониманию правовой экспертизы (в широком и узком смысле). Широкий подход представлен И.А. Закировым. Основываясь на своих исследованиях, Закиров считает, что понятие правовой экспертизы является собирательным, так как включает в себя ряд разновидностей правовой экспертизы, каждая из которых имеет свои особенности. В этой связи полноценным представляется лишь то понятие, в котором найдут отражение признаки всех разновидностей данной правовой деятельности.

Исходя из этого, И.А. Закиров выводит соответствующее его концепции определение «Правовая экспертиза – это исследование, проводящееся экспертом по решению или поручению уполномоченных на то лиц, либо без такового, но в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанное на применении специальных знаний в целях использования его результатов в юридической деятельности». Аналогичным образом данное понятие трактуют Н.В. Ралдугин и О.А. Короткова.

Приверженцы узкого подхода, Р.К. Надеев, Е.В. Журкина, В.Ю. Рагозин, полагают, что под правовой экспертизой следует понимать «самостоятельный вид комплексного института экспертизы». Таковой характеризуется наличием особого предмета исследования, набора методов, специальных субъектов, целей, задач.

В рамках узкого подхода к понятию правовой экспертизы, Е.В. Журкина сформулировала наиболее лаконичное определение. Она определяет правовую экспертизу, как «оценку проектируемого или действующего нормативного правового акта с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции, связи с общей системой действующего законодательства, соотношения с международно—правовыми актами, обоснованности выбора формы акта обеспеченности финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями, соблюдения правил юридической техники, соответствия современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики».

Учитывая вышеизложенное можно заключить, что правовая экспертиза представляет собой самостоятельный вид экспертной деятельности, оценивающий нормативно—правовой акт с точки зрения юридической корректности. В этой связи, при узком подходе не допустимо соотношение правовой экспертизы и, например, антикоррупционной, как общее и частное. Прежде всего, у них разный предмет исследования. Также необходимо отметить, что отсутствие комплексного исследования феномена "правовой

экспертизы" и отсутствие легальной дефиниции способствует отсутствию последовательности в понимании значения данного явления.

Использование экспертизы в процессе принятия нормативных актов в России имеет небольшую историю. До Октябрьской революции 1917 г. правовая наука была не настолько развита, чтобы быть надежной опорой в правотворчестве. В советское время крайне идеологизированная юридическая наука, по существу, выполняла роль слуги партийной власти, которая и определяла все направления законотворческой работы. Первые попытки вовлечь ученых в законотворческую работу начались сразу же с созданием профессионального парламента в начале 1990—х гг. Однако не было четкой грани между советниками, референтами, помощниками депутатов, экспертами законопроектов и их разработчиками. Не установлена она в полной мере и сейчас. Иначе как понимать следующее высказывание Е. М. Савельевой, специалиста по экспертному обеспечению законодательной деятельности Государственной Думы, на конференции по законодательной технике.<sup>1</sup> «Эксперты должны не только давать оценку работы законодателей, но и поддерживать их деятельность по разработке законопроекта и внесения в него поправок».

Призывая юристов не вникать в концепцию законопроекта, а оставить ее на откуп политикам и администраторам, Е. М. Савельева отводила юристам—экспертам механическую роль: проанализировать, правильно ли концепция «отлита» в статьях закона.

Однако каждая деятельность результативна лишь тогда, когда есть отчетливое понимание того, зачем она нужна и каковы ее цели. Следовательно, такое понимание роли юристов, привлеченных в качестве экспертов, вряд ли может дать необходимый эффект.

В чем же состоит особенность экспертизы законопроектов, проведение которой поручается высококвалифицированным специалистам в области правоправедения?

---

<sup>1</sup> Т. В. Кашанина Юридическая техника: учебник / 2-е изд., пересмотр. - Москва : Норма : ИНФРА-М., 2011. С. 495.

Целью юридической экспертизы представлен анализ законопроекта с точки зрения соблюдения различных правил юридической техники, которые затрагивают: — содержание (в том числе концепции) законопроекта; — его структуру; — логику построения; — язык изложения норм права.

Это значит, что эксперт обязан вынести решение о качестве законопроекта, то есть можно ли достигнуть установленных в нем целей. Правовое регулирование может затрагивать различные стороны жизни общества, следовательно, экспертом законопроекта может быть не вообще высококвалифицированный правовед, а специалист в обусловленной отрасли права. Эксперт обязан быть независимым, так как это во многом определяет объективность экспертизы. Считается, что направление законопроекта на экспертизу в крупные научные (учебные) юридические институты, где работают специалисты разного юридического профиля, обеспечивает одновременно качество и объективность ее проведения.

Наименее разработано понятие экспертизы нормативного правового акта. По мнению И.С. Андреева, экспертизу нормативного правового акта следует рассматривать как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия.<sup>1</sup> В рамках деятельности Министерства юстиции Российской Федерации под юридической экспертизой понимается правовая оценка формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 51.

<sup>2</sup> Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 11.

Можно добавить, что под экспертизой одни ученые понимают проведение определенных исследований по какой—либо теме, а другие изучение предмета с целью составления документа в форме заключения. Однако чтобы дать квалифицированное заключение, необходимо детально его изучить, то есть исследовать, применяя для этих целей многообразные знания наук и установленных методик. Таким образом, в проведении экспертизы можно обозначить два уровня или этапа. Первый этап — исследовательский, обращенный на всестороннее изучение объекта; второй этап — заключается в составлении документа по итогам реализованных исследовательских работ, который оформляется в виде соответствующего нормам права документа.

Экспертиза — это углубленный анализ определенного объекта (в том числе информационного), который основан на использовании накопленных профессиональных знаний и собственного опыта эксперта и итогом которого является заключение, оформленное в соответствующем процедурном порядке в виде официального документа установленной формы в целях обеспечения принятия ответственного решения по исследуемому вопросу. Данное понятие может быть применено к любому виду экспертизы, будь то экспертиза, назначаемая государственными органами или учреждениями, либо экспертиза, проводимая общественными организациями и отдельными специалистами.<sup>1</sup>

Юридическая экспертиза нормативно—правовых актов представляет собой комплексный правовой институт, который базируется на нормах различной отраслевой принадлежности (конституционного, муниципального и административного права). Для юридической экспертизы характерно сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, поскольку для органа принявшего акт, существует возможность несогласия с выводами, содержащимися в заключении по результатам юридической экспертизы полностью или в части.

---

<sup>1</sup> Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: утв. приказом Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г. № 278. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Целесообразно выделить исходный перечень общих вопросов, которые необходимо проанализировать в процессе проведения юридической 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 нормативно не установлен. Он выказывается результатом проведенного анализа разработок правовой доктрины, а также практики нормотворчества.

Учет мнения экспертов—юристов позволяет избежать нормотворческих ошибок, повысить юридическую корректность принимаемых нормативных правовых актов, следовательно, и их качество как регуляторов общественных отношений.

Учет замечаний экспертов о наличии или отсутствии юридических дефектов в рассматриваемом нормотворческом решении также представляется обязательным. При этом эксперт—юрист не подменяет собой нормотворца, но сообщает компетентное мнение о правовом качестве «продукта» его деятельности.

Однако безусловно требования к порядку проведения юридической экспертизы нормативного правового акта нуждаются в нормативном определении и закреплении. Так обязательным представляется принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, устанавливающего:

- статус юридической экспертизы;

—перечень субъектов, полномочных осуществлять юридическую экспертизу;

—вопросы, подлежащие рассмотрению экспертом—юристом;

—степень обязательности учета экспертного заключения нормотворцем.

Важнейшим предназначением юридической 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 юридической экспертизы — выявление в ходе правового анализа нормотворческих ошибок. Специфическое предназначение юридической экспертизы во многом обуславливает использование определенного набора методов (приемов и способов познания изучаемых явлений) исследования. К таковым относятся следующие: формально—юридический метод, системный метод, сравнительно—правовой метод, логический метод.<sup>1</sup>

Помимо этого еще одним отличительным признаком юридической экспертизы является наличие специальных субъектов, осуществляющих данный вид экспертного исследования. Организационные основы проведения юридической 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 юридической экспертизы возложено на структурные подразделения государственных органов, являющихся разработчиком данного акта.

---

<sup>1</sup> Юридическая экспертиза нормативных правовых актов: учебное пособие / сост.: к.ю.н., доцент Д.Ш. Пирбудагова, д.ю.н., профессор Ш.Б. Магомедов, к.ю.н., доцент З.М. Мусалова, к.ю.н., доцент Д.В. Камилова, к.ю.н., доцент Э.Т. Рамазанова, к.ю.н., доцент С.Э. Деникаева; отв. ред. зав. кафедрой конституционного и международного права, канд. юрид. наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Заслуженный юрист РД Д.Ш. Пирбудагова. 2-е изд., перераб. и доп. Махачкала: Изд-во ДГУ, 2017. С.199.

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

Важным также представляется установление срока проведения экспертизы. Неурегулированность данного вопроса создает определенные затруднения и в работе парламента, если речь идет о законопроекте, и в работе организации, которой законопроект направляется на экспертизу.

Четкая регламентация правового статуса эксперта способствовала бы повышению эффективности экспертной работы и усилению ее влияния на подготовку действенных законодательных решений.

В связи с этим, исключительно важной является проблема научного обеспечения законодательного процесса, так как отсутствие устоявшейся системы научной проработки законопроектов негативно сказывается на качестве принимаемых законов. Современный мировой опыт и отечественная практика свидетельствуют о том, что экспертное сопровождение на различных стадиях законодательного процесса превращается в неотъемлемую составляющую подготовки закона, при этом требования к экспертам и результатам их деятельности должны быть самыми высокими. Особое внимание при законотворчестве уделяется мнению научных организаций, и научно—исследовательских институтов, дающих свои заключения по законопроектам, причем данный процесс, с некоторых пор, закреплён законодательно. Так, например, Указом Президента РФ от 3 декабря 1994 года «О мерах по совершенствованию деятельности Президента Российской Федерации» установлено, что Институт государства и права РАН проводит экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных актов по поручениям Президента РФ и руководителя Администрации Президента РФ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 03.12.1994 № 2147 «О мерах по совершенствованию деятельности Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.12.1994, № 7, ст. 795.



В ряду новаций в российской законотворческой практике сегодня выступает мониторинг законодательства и подготовка концепций законопроектов, которые не могут обойтись без участия экспертов на начальной законоподготовительной стадии.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики определяется как систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участникам законодательного процесса должностных лиц, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное граждан.

Такой мониторинг мог бы стать эффективным средством для устранения пробелов и коллизий в российском законодательстве. Также он способствовал бы решению проблемы прогнозирования и устранения пробелов и дефектов правоприменения, что имеет особое значение в конституционном праве. В связи с этим объективно возникает необходимость создания в стране комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства. Данная необходимость была воплощена в разработанную Советом Федерации «Концепцию создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации (на 2008—2012 годы)», которая дает понятие, классификацию и, а самое главное, методологию организации и проведения правового мониторинга в России.<sup>1</sup>

Роль экспертизы при осуществлении мониторинга, в основном, заключается в повышении его глубины, всесторонности и объективности. Это достигается за счет того, что к оценке наблюдений, проводимых за протекающим процессом, подключаются, обладающие углубленными

<sup>1</sup> О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г.: М., 2007. С. 347-357.

познаниями высококвалифицированные специалисты—эксперты, в различных сферах социальной жизни, способные провести анализ и дать соответствующие объяснения ходу процессов и рекомендации по их корректировке.

Индикаторы оценки эффективности законов в целом как формы нормативного регулирования, а также каждого закона или их пакета еще предстоит выработать. И это одна из важнейших задач правового мониторинга, который в последние годы приобретает четкие организационные и методические очертания.

Экспертиза российского законодательства способствует своевременной модернизации действующих норм и законодательных актов, позволяет предотвратить ошибочную юридическую деятельность в законодательном процессе, стабилизирует правоприменительную практику, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования института законодательной экспертизы как инновационного механизма развития правовой системы России.

В условиях множественности трудностей в реализации принятых и принимаемых нормативных правовых актов значительно возрастает роль проведения их экспертизы, результаты которой показывают, насколько эффективным и качественным является нормативно—правовой акт. В частности, по результатам экспертизы можно ответить на следующие вопросы:

- соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня;
- соблюдение правил юридической тактики;
- возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений;
- соответствие правилам современного русского литературного языка;
- необходимость финансово—экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов;
- имеется ли возможность совершения коррупционных правонарушений;

— существует ли вероятность причинения ущерба окружающей природной среде.

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

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.

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

Отдельно стоит проанализировать соотношение понятий «юридическая экспертиза» и «нормоконтроль». В своей диссертационной работе В.Ф. Степанищев высказывает мнение, что «в форме юридической экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой территориальным органом юстиции в субъекте Российской Федерации, осуществляется конституционный нормоконтроль».<sup>1</sup> Кроме того, Н.С. Ельцов обосновывает, что нормоконтроль применительно к деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации представляет собой одну из форм осуществления государственной власти, заключающуюся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Степанищев В.Ф. Роль органов юстиции в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С.7.

<sup>2</sup> Ельцов Н.С. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.

Следует не согласиться с вышеизложенной позицией по следующим основаниям. Термин "нормоконтроль" используется в различных значениях, в том числе в сфере права. Однако на настоящий момент данный термин не является широко распространенным. В частности, он практически не встречается в нормативных источниках и не находит широкого применения в научной литературе.<sup>1</sup>

Вместе с тем под судебным нормоконтролем понимают судебную проверку нормативных актов, иных источников права на предмет их законности, конституционности.<sup>2</sup>

Относительно часто термин "нормоконтроль" встречается в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19—П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" определяется разграничение компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами.<sup>3</sup> Таким образом, речь может вестись о контроле, осуществляемом судебными органами (нормоконтроль в узком смысле, судебный нормоконтроль). Конституцией Российской Федерации установлена строгая иерархия нормативных правовых актов, и противоречие одного акта любому другому вышестоящему по юридической силе акту вступает в противоречие и с Конституцией Российской Федерации. Предметом проверки могут быть нормативные правовые акты и акты индивидуально—правового характера, о которых не упоминается в Конституции Российской Федерации. Правомочия здесь включают в себя в первую очередь возможность

---

<sup>1</sup> Зайцев Р.В. Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. 2003. № 4. С. 4.

<sup>2</sup> Качанов Р.Е. Судебный нормоконтроль в России: современные правотворческие и правоприменительные тенденции, пути совершенствования // Современное право. 2007. № 10. С. 27.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»

лишения объекта контроля юридической силы, возможность приостановления его действия, признания недействительным.<sup>1</sup>

Итак, общим между юридической экспертизой и нормоконтролем является предмет (объект). Так, по мнению некоторых исследователей, объектом (предметом) судебного нормоконтроля является нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые проверяются судом на соответствие актам или положениям большей юридической силы.<sup>2</sup>

## § 2. Классификация экспертиз

Существуют множество видов экспертиз нормативно—правовых актов, четкий перечень которых отсутствует. Под классификацией правовых экспертиз понимается их разделение на отдельные классы (группы) как по существенным, так и по несущественным признакам на основе имеющихся у них сходств и различий. Она характеризуется следующими признаками:

- она является разновидностью деления;
- она может быть произведена как по существенным, так и по несущественным признакам на основе сходств и различий между правовыми экспертизами;
- она имеет относительно устойчивый характер и образует развернутую систему, где каждый член деления делится на новые члены.

Необходимость классификации правовых экспертиз для науки predetermined:

- существованием в юридической науке классификаций видов правовых экспертиз, многие из которых, будучи примененными к объему понятия «правовая экспертиза», существенно сужают его;

---

<sup>1</sup> Зайцев Р.В. Указ. соч. С. 4–5.

<sup>2</sup> Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998. С. 23, 25, 81, 259, 269, 304; Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1995. № 4. С. 22–24.

— несогласованностью критериев классификации, выработанных разными учеными в области юриспруденции;

— нарушением требований, предъявляемых к делению объема, исследуемой разновидности правовых экспертиз;

— игнорированием тех или иных критериев классификации экспертизы, применительно к проводимому исследованию.

Критерий классификации правовых экспертиз по относительно самостоятельным группам — признак, по которому производится классификация. С учетом проведенного анализа И.А. Закиров разделил все правовые экспертизы на виды следующим образом:

1) по характеру специальных знаний, используемых экспертом на экспертизы с использованием юридических знаний, медицинских знаний, психологических знаний, биологических знаний, химических знаний, физических знаний, знаний в области искусствоведения, технических знаний, экономических знаний.

Анализ различных групп знаний показывает, что применительно к ряду экспертиз трудно говорить о чистоте их использования. В данном случае говорится о том, что в рамках конкретного исследования применяются разные специальные знания. Выделение комплексной экспертизы должно происходить именно в свете анализа видов правовой экспертизы по характеру специальных знаний;

2) по разновидности юридического процесса на осуществляемые в правотворческом процессе, в правоприменительном процессе, в интерпретационном процессе;

3) по субъекту, принявшему решение о проведении правовой экспертизы или заказавшему ее проведение на проводимые по решению государственных органов или их должностных лиц, по решению органов местного самоуправления или их должностных лиц, по решению общественного учреждения или организации, по заказу частных лиц, как физических, так и юридических;

4) по связи с деятельностью суда на судебные и несудебные;

5) по связи эксперта с государством на государственные и негосударственные;

6) по последовательности проведения на первичные и последующие.

При этом как повторная, так и дополнительная экспертиза проводятся после первичной и поэтому являются последующими. Значит, последующие правовые экспертизы можно классифицировать на эти две группы в зависимости от характера недостатков первичной экспертизы;

7) по объему исследования на полные и неполные;

8) по числу участников на осуществляемые единолично и комиссионно;

9) по числу объектов исследования, на однообъектные, двухобъектные и многообъектные;

10) по месту проведения на проводимые в экспертном учреждении и вне экспертного учреждения;

11) по качеству производства на качественные и некачественные.

Раскроем подробнее некоторые из них, а именно экспертизу нормативно —правовых актов, принятых федеральными органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В системе субъектов нормотворчества на федеральном уровне особая роль принадлежит Президенту. Он, осуществляя полномочия федеральной государственной власти на всей территории страны, является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции. Эти документы обязательны для исполнения на территории всей страны.

Как и все иные нормативные акты, они не должны противоречить Конституции, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Указы главы государства могут быть нормативными и носящими индивидуальный характер. Первые вводят в действие разного рода положения,

инструкции, статуты, концепции, регламенты. По данным отдельных исследователей до 75% указов, изданных главой государства, являются нормативными. Указами Президента восполняются также законодательные пробелы, имеющиеся в правовой базе сферы внутренних дел. Глава государства обеспечивает необходимую упорядоченность и определенность общественных отношений в условиях нормативного вакуума путем активизации законотворческого процесса.

Проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации должны проходить юридическую экспертизу и редактирование в Государственно—правовом управлении Президента Российской Федерации и согласовываться (визироваться) помощником Президента Российской Федерации — начальником Государственно—правового управления Президента Российской Федерации или его заместителем, специально на то уполномоченным.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 3 августа 1996 года №413—рп во изменение пункта 10 установлено, что внесенный проект указа или распоряжения Президента Российской Федерации после прохождения необходимых согласований в Правительстве Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации направляется на юридическую экспертизу в Главное государственно—правовое управление Президента Российской Федерации, а затем в Канцелярию Президента Российской Федерации для согласования с соответствующим помощником Президента Российской Федерации.<sup>1</sup>

Правовое управление создано для правового обеспечения деятельности Управления делами Президента Российской Федерации. Правовое управление руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 28.06.2005 N 736 (ред. от 05.07.2021) "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 29.06.2005, № 8, ст. 465.



федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Основными задачами правового управления являются правовое обеспечение деятельности Управления делами Президента Российской Федерации, осуществление работы, связанной с совершенствованием законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы, входящие в компетенцию Управления делами Президента Российской Федерации, а также улучшение качества проектов нормативных правовых актов.

Правовое управление Управления делами Президента Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

— подготавливает либо участвует в подготовке (анализирует, осуществляет правовую экспертизу) проектов федеральных законов, а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, других нормативных правовых актов, разрабатываемых Управлением делами Президента Российской Федерации;

— проводит правовую экспертизу проектов приказов, распоряжений и других нормативных правовых актов Управления делами Президента Российской Федерации, включая проверку на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;

— подготавливает самостоятельно или совместно с другими самостоятельными подразделениями заключения по проектам нормативных правовых актов, поступающим в Управление делами Президента Российской Федерации;

— проводит правовую экспертизу проектов договоров, заключаемых Управлением делами Президента Российской Федерации;

— обобщает совместно с другими самостоятельными подразделениями практику применения законодательства Российской Федерации, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их на рассмотрение Управляющего делами Президента Российской Федерации;

— редактирует проекты нормативных правовых актов.

Следующим звеном на федеральном уровне выступает Федеральное Собрание, которое является парламентом страны, представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Парламент в России выполняет четыре функции: представительную, контрольную, политическую и законодательную.<sup>1</sup>

Наиболее значимой и объемной по своему содержанию является законодательная функция, в реализации которой кроется основное назначение российского парламента. Только представительная власть государственного уровня имеет право принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые имеют верховенство в правовой системе всей страны. Правовым основанием проведения экспертизы законопроектов является Регламент Государственной Думы. В частности, согласно ст. 112 Регламента Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Федерации или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта. Различают официальную и неофициальную экспертизы.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 47–53; Булаков О. П., Рязанцев И. П. Парламентское право: курс лекций. М., 2007. С. 18.

Официальная экспертиза проводится по законопроектам, зарегистрированным в Государственной Думе, на основании обращения в экспертную организацию уполномоченных структур парламента Государственной Думы или соответствующего ее комитета, ответственного за данный законопроект. В качестве экспертных организаций могут выступать любые исследовательские учреждения, в том числе международные и зарубежные.

Неофициальная экспертиза проводится по инициативе не уполномоченных парламентом органов и лиц, а равно в отношении не зарегистрированных в Государственной Думе законопроектов, то есть не получивших официального признания.

Цель правовой экспертизы в самом общем виде сводится к экспертной оценке юридической формы законопроекта относительно требований законодательной техники. В действительности правовые экспертизы законопроектов, проводимые отделом правовых экспертиз Правового управления аппарата Государственной Думы, осуществляют, что называется, юридическую «доводку» законопроекта, совершенствуя, таким образом, и обеспечивая тем самым надлежащее юридическое качество проектных норм.

Регламентные нормы предусматривают два случая обязательного проведения правовой экспертизы: во—первых, в процессе предварительного обсуждения законопроекта и подготовки его к первому чтению (ч. 1 ст. 112 Регламента) и, во—вторых, непосредственно перед третьим чтением (ч. 1 ст. 124 Регламента). На практике же правовая экспертиза проводится также при подготовке законопроекта ко второму чтению. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 121 Регламента ответственный комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок к законопроекту на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным закона.

Наряду с решением проблем обеспечения юридического качества законопроекта правовая экспертиза, несомненно, преследует цель

<sup>2</sup> Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки. Сб. науч. трудов. Вып. 1 (4). Ростов н/Д., 2002.

совершенствования содержательной стороны законопроекта, что находится в непосредственной связи с проблемой согласования интересов. В частности, в процессе проведения такой экспертизы обязательной оценке на этапе предварительного рассмотрения подвергается предмет правового регулирования, представленный в проекте, оценивается соответствие названия законопроекта его содержанию. Название закона, как обязательный реквизит, является первоначальной единицей его смысла, верным поисковым элементом документа, исходящего от государства; оно определяет сферу его действия, служит основным средством правильного выбора юридических инструментов, важным средством введения в конкретную область или отрасль права, облегчает учет и систематизацию законодательства.

В процессе правовой экспертизы законопроекта на этапе его подготовки к первому чтению уясняются также цели будущего закона, его основные концептуальные положения, достаточность юридических средств тем целям, которые вытекают из данного закона (законопроекта) и др. Тем самым познается социальный смысл закона, его социальная направленность, что имеет важное значение для решения практических задач согласования интересов в процессе законодательной деятельности. Особенность правовой экспертизы законопроектов, подготавливаемых к рассмотрению во втором чтении, состоит в осуществлении Правовым управлением Аппарата Государственной Думы постатейной экспертизы, а в третьем — в определении возможных внутренних противоречий и нарушений правильной взаимосвязи статей в связи с изменениями (принятыми поправками), внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. Должны также быть устранены все недостатки законопроекта, поскольку в третьем чтении не допускается внесение в него каких—либо поправок и нельзя возвращаться к обсуждению отдельных его разделов, глав, статей и законопроекта в целом.

Правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов призваны, главным образом, содействовать усилению совершенства юридической материи закона. Однако юридически совершенный закон (закон совершенен с точки

зрения требований законодательной техники) может быть мало пригоден в социальном смысле. Это случается в тех случаях, когда закон закрепляет дисбаланс социальных интересов.

Поскольку с этой проблемой законодатель встречается постоянно, то очевидно, нужен специальный механизм, и использование которого исключало бы деформацию интересов в законе. Решению этой проблемы могло бы способствовать введение наряду с уже названными видами экспертиз социальную экспертизу законопроектов. Цель такого рода экспертизы — избежать объективных законодательных ошибок, обеспечить тем самым правовой характер (природу) принимаемого закона.

Среди федеральных органов исполнительной власти, являющихся субъектами нормотворческой деятельности, особое место принадлежит Министерству юстиции России.

Помимо правового регулирования своей сферы деятельности и ряда иных полномочий, присущих любому федеральному органу исполнительной власти, Минюст России:

- дает разъяснение о применении Правил подготовки нормативных актов федеральной исполнительной власти и их государственной регистрации;

- по поручению Правительства разрабатывает и представляет ему планы и предложения о приоритетных направлениях его законопроектной деятельности;

- проводит юридическую экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства;

- проводит юридическую экспертизу проектов нормативных актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президенту и Правительству;

- осуществляет антикоррупционную экспертизу: федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства, разрабатываемых

федеральными органами исполнительной власти, ведомственных правовых актов.

Верховенство Конституции РФ и федеральных законов создает предпосылку стабильности федеративного устройства. Принятие органами государственной власти субъектов РФ различных нормативных правовых актов порождает огромный массив регионального законодательства, который в совокупности с федеральным законодательством образует правовое пространство страны. Президент РФ в Указе от 10.08.2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (в редакции Указа Президента РФ от 18.01.2010 г. № 80) обозначает курс на приведение нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством, на формирование единого правового пространства.<sup>1</sup>

Для указанной цели создана база данных «Федеральный регистр» — федеральный банк нормативных правовых актов субъектов РФ. На высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) возложена обязанность в семидневный срок после принятия нормативных правовых актов субъектов РФ обеспечивать направление их копий, а также официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты субъектов РФ, для их включения в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы. Ведение федерального регистра и проведение юридической экспертизы возложено на Министерство юстиции РФ. Очевидно, что процесс приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством является постоянным и непрерывным.

Ряд авторов придерживаются позиции, согласно которой законодательство субъектов России призвано лишь детализировать и дополнять

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18.01.2010 N 80 " О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 22.01.2010, № 3, ст. 313.

федеральное законодательство, которое выступает определяющей частью системы права России, обеспечивающей ее единство и согласованность. 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 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.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184—ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, отнесено решение целого ряда вопросов. По этим вопросам субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование.<sup>1</sup>

Экспертиза региональных правовых актов проводится на предмет соответствия их нормативного содержания положениям Конституции РФ и федеральных законов, а также на соответствие нормативного документа правилам законотворческой техники. Экспертом—юристом в рамках

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1405/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1405/) (дата обращения 02.05.2023)

юридической экспертизы может быть поставлен вопрос о целесообразности и необходимости его действия в рамках существующего правового поля.

Таким образом, перед лицом, осуществляющим проведение юридической экспертизы региональных нормативных актов (экспертом), ставится цель: исследовать региональный правовой акт (закон субъекта РФ или подзаконный акт) на предмет соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. При этом целью юридической экспертизы не может выступать исследование политической и экономической целесообразности принятия документа.

Немаловажной частью экспертизы является определение соответствия формы и содержания правового акта правилам нормотворческой техники. Законодательная техника – это система правил и приемов наиболее рациональной организации и логической последовательности формулирования законов и подзаконных актов в соответствии с их сущностью и содержанием.

Такое исследование можно разделить на две части: содержательное и формальное, т.е. соответствие правилам законотворческой техники формы и содержания нормативного акта.

Итак, содержательное исследование регионального правового акта на предмет соответствия требованиям законотворческой техники также включает исследование текста его норм. Прежде всего стоит отметить, что региональный правовой акт не должен дублировать положения федерального закона. В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ федеральные законы имеют прямое действие на всей территории России. Поэтому дублирование их положений противоречит правилам законотворческой деятельности. Региональный правовой акт должен регулировать те отношения, которые носят особенный



характер для их региона, но вместе с тем нельзя преступить такую тонкую грань, как противоречие с федеральным законодательством.<sup>1</sup>

Законы субъектов РФ предусматривают следующие виды экспертиз нормативных правовых актов: а) обязательная (правовая, лингвистическая, антикоррупционная); б) факультативная (независимая научная (разные виды в зависимости от предмета), правовая, лингвистическая, общественная, независимая публичная).

Так например, общественная экспертиза предусмотрена Законом Воронежской области "Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов". Она проводится в целях согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, для выявления и учета общественного мнения, защиты и обеспечения прав и интересов граждан при принятии правовых актов.

Общественная экспертиза проводится Общественной палатой Воронежской области, а проектов правовых актов в области экономики — может осуществляться Торгово—промышленной палатой Воронежской области.

Заключение по результатам общественной экспертизы должно содержать выводы о возможных социально—экономических последствиях принятия правового акта и конкретные предложения по корректировке положений проекта правового акта в целях минимизации или предотвращения негативных последствий его принятия.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ, от 06.10.2022) // Текст Конституции, включающий новые субъекты Российской Федерации — Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область, приведен в соответствии с официальной публикацией на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 6 октября 2022 г. (актуальная редакция).

Заключение носит рекомендательный характер и направляется соответственно губернатору Воронежской области, в Воронежскую областную Думу, исполнительный орган государственной власти Воронежской области, орган местного самоуправления. Заключение подлежит обязательному рассмотрению. В случае отклонения содержащихся в заключении предложений субъектам общественной экспертизы дается ответ с обоснованием мотивов отклонения названных предложений.

Заключение по результатам экспертизы размещается в сети Интернет на официальных сайтах органов государственной власти Воронежской области, органа местного самоуправления. Однако на практике указанный Закон Воронежской области не применялся и общественная экспертиза не проводилась. Законы Новосибирской области и города Москвы также содержат нормы о возможности проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Касательно экспертизы нормативно—правовых актов, принятых органами местного самоуправления стоит сказать, что их кадровые и финансовые ресурсы не позволяют разработать качественный нормативный правовой акт, из этого следует появление значительных проблем.

. Муниципальное (местное) нормотворчество как вид правотворчества — это деятельность по созданию, изменению и дополнению общеобязательных правил поведения по предметам местного значения, осуществляемая в определенном, установленном уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления процессуальном порядке.<sup>1</sup>

Данный вид локального правотворчества реализуется субъектами нормотворческой деятельности посредством технологии нормотворческого процесса, так называемой парламентской процедуры рассмотрения проектов актов местного самоуправления. Однако «парламентской» процедурой

---

<sup>1</sup> Нарутто С.В. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения / С.В. Нарутто, А.С. Пиголкин, Л.А. Плотникова. Хабаровск, 2003. С. 12.

считается весь процесс принятия муниципальных правовых актов, от инициирования до обнародования (опубликования).

Для предотвращения ошибок в правотворчестве должна стать ключевой стадия проведения юридической экспертизы проектов муниципальных правовых актов, направленная на достижение должного качества нормативного акта как результата правотворческой деятельности.

Понятие юридической экспертизы муниципальных правовых актов можно охарактеризовать как осуществляемой на постоянной основе деятельности уполномоченного на то органа (должностного лица) по проверке и оценке соответствия вида правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа местного самоуправления (должностного лица местного самоуправления), содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Федерального закона № 131—ФЗ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституциям (уставам) субъектов РФ, законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ, уставу муниципального образования, правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан при соблюдении правил юридической техники.

Институт юридической экспертизы муниципальных правовых актов является обязательным элементом правотворческого процесса в муниципальном образовании, под которым понимается непосредственная деятельность населения муниципального образования либо органа местного самоуправления и (или) должностного лица местного самоуправления, направленная на создание, изменение или прекращение общеобязательных правил поведения.

Правотворческий процесс в муниципальном образовании выступает составной частью общего правотворческого процесса в системе публичной власти государства, который включает как внутреннюю процедуру (порядок) принятия правового акта, так и внешнюю форму возведения воли

непосредственно населения муниципального образования либо органа местного самоуправления и (или) должностного лица местного самоуправления в общеобязательное правило поведения (норму права).

Обосновано, что необходимость повышения эффективности юридической экспертизы муниципальных правовых актов детерминирует создание в муниципальных образованиях постоянно действующего коллегиального органа — комиссии по совершенствованию правотворческой деятельности местного самоуправления и мониторингу правового пространства муниципального образования. К основным функциям и задачам комиссии, наряду с урегулированием возникающих в ходе юридической экспертизы муниципальных правовых актов разногласий, целесообразно отнести рассмотрение различных спорных вопросов, касающихся правотворческой деятельности в муниципальном образовании, а также выработку предложений, направленных на повышение эффективности и качества муниципальных правовых актов.

Юридическая экспертиза муниципального правового акта на соответствие требованиям юридической техники включает анализ стиля, языка, структуры муниципального правового акта, ясности и доступности изложения правовых предписаний, точности выражения воли субъекта правотворческой деятельности (населения либо органа (должностного лица) местного самоуправления).

Только при качественно проведенной правовой экспертизе проекта и после устранения всех выявленных недостатков принятый муниципальный правовой акт не только сможет эффективно регулировать правоотношения, связанные с реализацией местного самоуправления, но и создаст условия, способствующие повышению уровня правосознания субъектов.

### **Заключение**

На основе проведенного исследования специальной литературы и законодательства, можно сделать следующие выводы:

— в настоящее время отечественным законодательством не предусмотрено легальное определение правовой экспертизы. Однако выделяется два основных подхода к пониманию правовой экспертизы (в широком и узком смысле). Широкий подход закреплен за И.А. Закировым, который полагает, что она представляет собой исследование, проводящееся экспертом, основанное на применении специальных знаний в целях использования в юридической деятельности. Основоположники узкого подхода считают, что под правовой экспертизой следует понимать «самостоятельный вид комплексного института экспертизы»;

— правовая экспертиза проводится специалистом в области современного права, обладающего необходимыми знаниями и должным уровнем компетентности. Эксперт должен хорошо ориентироваться не только в юридических знаниях, но и при этом иметь аналитические навыки;

— имеется огромное множество экспертиз, и их следует учитывать в правотворческой деятельности. Проведение единой комплексной экспертизы нормативного правового акта, включающей все необходимые виды экспертиз, существенно влияет на качественную и количественную характеристику нормативного правового акта. Сама экспертиза должна быть независимой, а также профессиональной.

Кроме вышесказанного стоит добавить, на данный момент законодательство содержит неурегулированность установления срока проведения экспертизы, что создает определенные затруднения как в работе парламента при работе с законопроектом, так и в работе организации, в которой направленный законопроект находится на экспертизе. На мой взгляд, ясная регламентация правового статуса эксперта способствовала бы росту эффективности его работы и усилению экспертного влияния на подготовку законодательных решений.

#### **Список использованных источников**

##### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ, от 06.10.2022) // Текст Конституции, включающий новые субъекты Российской Федерации — Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область, приведен в соответствии с официальной публикацией на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 6 октября 2022 г. (актуальная редакция).
2. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1405/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1405/) (дата обращения 02.05.2023)
3. Указ Президента РФ от 03.12.1994 № 2147 «О мерах по совершенствованию деятельности Президента Российской Федерации»  
// Собрание законодательства РФ, 06.12.1994, № 7, ст. 795.
4. Указ Президента РФ от 28.06.2005 N 736 (ред. От 05.07.2021) "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 29.06.2005, № 8, ст. 465.
5. Указ Президента РФ от 18.01.2010 N 80 " О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»» // Собрание законодательства РФ, 22.01.2010, № 3, ст. 313.
6. Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 11.

7. Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г. № 278. Доступ из справ.-правовой системы «консультант плюс».

### **Специальная литература**

1. Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 51.
2. Ельцов Н.С. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.
3. Зайцев Р.В. Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. 2003. № 4. С. 4.
4. Качанов Р.Е. Судебный нормоконтроль в России: современные правотворческие и правоприменительные тенденции, пути совершенствования // Современное право. 2007. № 10. С. 27.
5. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник / 2-е изд., пересмотр. - Москва : Норма : ИНФРА-М., 2011. С. 495.
6. Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки. Сб. Науч. Трудов. Вып. 1 (4). Ростов н/Д., 2002.
7. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. Пособие. М., 1998. С. 23, 25, 81, 259, 269, 304; Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1995. № 4. С. 22–24.
8. Нарутто С.В. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по

- самоорганизации населения / С.В. Нарутто, А.С. Пиголкин, Л.А. Плотникова. Хабаровск, 2003. С. 12.
9. О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г.: М., 2007. С. 347-357.
  10. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 47–53; Булаков О. П., Рязанцев И.П. Парламентское право: курс лекций. М., 2007. С. 18.
  11. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»
  12. Степанищев В.Ф. Роль органов юстиции в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации: дис. ...канд. Юрид. Наук. Тюмень, 2003. С.7.
  13. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. Ред. В.Е. Крутских. - М.: "Инфра-М"., 1999.-С.64.
  14. Юридическая экспертиза нормативных правовых актов: учебное пособие / сост.: к.ю.н., доцент Д.Ш. Пирбудагова, д.ю.н., профессор Ш.Б. Магомедов, к.ю.н., доцент З.М. Мусалова, к.ю.н., доцент Д.В. Камилова, к.ю.н., доцент Э.Т. Рамазанова, к.ю.н., доцент С.Э. Деникаева; отв. Ред. Зав. Кафедрой конституционного и международного права, канд. Юрид. Наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Заслуженный юрист РД Д.Ш. Пирбудагова. 2-е изд., перераб. И доп. Махачкала: Изд-во ДГУ, 2017. С.199.