

# ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА НПА

## как средство обеспечения эффективности законодательства



**ТЛЕМБАЕВА Ж.У.**  
ЗАВЕДУЮЩАЯ  
КАФЕДРОЙ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
ПРАВА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ КАЗГОНУ,  
К.Ю.Н., ДОЦЕНТ.

Вопросы повышения эффективности законодательства всегда волновали умы ученых-юристов, нормотворцев и практиков. Сложность решения данного вопроса состоит не только в поиске практического механизма повышения качества нормативных предписаний, но и в определении его методологической, концептуальной основы, понятной как субъектам нормотворчества, так и субъектам, реализующим нормативное предписание. В настоящее время возрастание в правовой науке и практике правотворчества интереса к проблемам эффективности законодательства связано, прежде всего, с поиском оптимальных инструментов оценки качества законодательства, преодоления нормотворческих ошибок.

Реформирование различных сфер общественных отношений требует соответствия нормотворческих решений определенным критериям. В правовой литературе понятие «эффективность законодательства» определяют как совокупность признаков, характеризующих «формальное» совершенство входящих в его систему нормативных правовых актов, и свойств, способствующих наиболее оптимальному регулированию общественных отношений в соответствии с поставленными нормотворцем целями [1, с. 9]. В связи с этим, оценка эффективности законодательства предполагает комплексный анализ его формально-юридических и содержательных аспектов. Одним из критериев эффективности нормативного правового акта как основного элемента законодательства является его правовая корректность, инструментом обеспечения которой является правовая экспертиза нормативного правового акта.

Правовая экспертиза как вид экспертной деятельности неоднократно являлась предметом исследования в работах как отечественных, так и российских ученых-юристов (Баймаханова.М.Т,

В статье рассматриваются вопросы определения понятия правовой экспертизы нормативного правового акта как одного из критериев эффективности законодательства. Проанализирован отечественный и зарубежный опыт организации правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Сапаргалиева.Г.С, Пиголкина А. С., Рахманиной Т. Н., Керимова Д. А., Вишневого А. Ф., Дмитрука В. Н и других). Вместе с тем, анализу содержательных аспектов осуществления правовой экспертизы в отношении всех видов нормативных правовых актов, потенциала правовой экспертизы как инструмента повышения эффективности законодательства, определению ее места в системе иных средств оценки состояния нормативного правового регулирования в юридической науке не уделено должного внимания.

В этимологическом смысле термин «экспертиза» (от лат. expertus – сведущий, опытный) означает исследование, проводимые привлеченными специалистами (экспертами), экспертный комитет, завершаемые выпуском акта, заключения [2, с. 447]. Обращает на себя внимание тот факт, что независимо от сферы деятельности энциклопедисты определяют экспертизу как анализ, изучение специалистов темы, требующей для решения поставленных вопросов специальных знаний и навыков в области науки, техники, экономики, искусства или остальных отраслей знаний с вынесением определенного заключения [3, с. 766]. Налицо объектное и предметное многообразие экспертизы.

Правовую экспертизу представляется возможным рассматривать с двух позиций: как одного из инструментов оценки эффективности законодательства и как правовой институт. Как правовой институт правовая экспертиза имеет следующие специфические черты: наличие специальных субъектов, полномочных осуществлять ее проведение; определенный набор методов исследования (системный, формально-юридический, логический, сравнительно-правовой); предмет исследования - допустимость и правомерность принятия нормативного правового акта с учетом действующей

## Summary

The article deals with the definition of a legal review of the normative legal act, as one of the criteria for the effectiveness of the legislation. We analyze the domestic and foreign experience of legal review of draft regulations.

## Түйін

Мақалада заңның тиімділігінің өлшемдері ретінде, нормативтік құқықтық актіге құқықтық сараптаманың түсінігін анықтау сұрақтары қарастырылған. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына құқықтық сараптаманы ұйымдастырудың отандық және шетелдік тәжірибелері талданған.

щей системы законодательства; характер экспертного заключения, содержащего результат проведенного эксперта-ми анализа.

Что касается главных критериев проведения экспертизы, то С.В. Поленина в этой связи обоснованно указывает что, «во-первых, экспертиза должна быть независимой, а во-вторых, она должна быть профессиональной» [4, с. 67]. В перечень критериев проведения экспертизы, несомненно, следует включить соблюдение принципа законности, заключающегося в осуществлении данного этапа нормотворчества в соответствии с нормами законодательства. Помимо этого, экспертиза должна основываться на последних данных юридической науки, в этой связи, следует применять современные методики проведения экспертиз, разрабо-

стан. 1 апреля 2011 года был принят Закон Республики Казахстан от 1 апреля 2011 года № 425-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворческой деятельности».

Таким образом, в настоящее время законодательно установлены единые правила юридической техники, используется потенциал экспертного анализа в нормотворческой деятельности, что положительно сказывается на качестве нормативных правовых актов, устраняет трудности в правоприменении. Вместе с тем изменения, происходящие в мировой экономике и политике, а также процессы глобализации не позволяют останавливаться на достигнутом. Необходимо дальнейшее совершенствование нор-

” ЭКСПЕРТНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН ОСУЩЕСТВЛЯЮТ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКИХ И ДРУГИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ



танные как отечественными, так и зарубежными авторами.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009г. №858, указано, что «развитие системы научной экспертизы поможет решать задачу подготовки проектов нормативных правовых актов, отвечающих современному состоянию и перспективам развития общества и государства» [5]. Республикой Казахстан приняты меры, позволившие вывести нормотворческий процесс на новый качественный уровень. Было введено перспективное планирование законопроектной деятельности, научная (правовая, антикоррупционная, криминологическая и другие) экспертиза проектов нормативных правовых актов. В 1998 году принят Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». 30 мая 2002 года принято постановление Правительства Республики Казахстан № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности». Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840 утверждены Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казах-

моторческой и правоприменительной деятельности государства.

Экспертную деятельность в сфере нормотворчества в Республике Казахстан осуществляют специализированные подразделения нормотворческих и других государственных органов, высшие учебные заведения, научно-исследовательские институты, общественные объединения и некоммерческие организации, в которых работают специалисты в сфере экспертной деятельности, а также сотрудники, имеющие признанные корпоративным сообществом авторитет в своей профессиональной сфере. В соответствии со статьей 23 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах» научная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта. В настоящее время услуги по проведению научной экспертизы проектов нормативных правовых актов осуществляют организации, зачастую не имеющие достаточных организационно-технических, кадровых ресурсов для проведения качественной научной экспертизы.

Особого внимания, по нашему мнению, заслуживает зарубежный опыт проведения правовой экспертизы. В зарубежных государствах многие десятилетия действуют правила (регламенты) подготовки и принятия нормативных правовых актов, оценки их эффективности. В законодательной практике многих стран оценка эффективности закона стала важным элементом. В частности, в 1996 году в Швейцарии создано Общество Оценки. Подобный опыт может оказаться полезным для практики казахстанского законодательства.

Как показывает канадский опыт организации экспертиз проектов нормативных правовых актов, специально созданная комиссия признала систему организации ведомственных правовых служб неэффективной и пришла к выводу, что юристы, состоявшие в штате министерств и имевшие обязательства перед своими министерствами как работодателями, не обладали достаточной степенью независимости. В настоящее время в Канаде все юристы, принимающие участие в проведении экспертиз правовых документов, работают непосредственно в министерстве юстиции, а в министерствах-клиентах и в территориальных органах в большинстве крупных городов Канады они работают как прикомандированные сотрудники и оказывают правовые услуги чиновникам федеральных министерств, выступают консультантами и экспертами Правительства [6, с.17-18]. Таким образом, в Канаде используется модель монополии на правовые услуги, при которой весь пакет правовых услуг предоставляется министерством юстиции.

Представляется, что подобный опыт интеграции государственных правовых служб мог бы быть полезен и в нашей стране. Преимущества такой модели очевидны - специалисты правовых подразделений будут иметь независимость от руководства министерства, агентства в котором они работают; появляется возможность создания огромного потенциала знаний и опыта для решения вопросов, оказания правовых услуг; возможность более эффективной организации подготовки и переподготовки кадров.

Здесь также уместно проанализировать и немецкий опыт. Так, в Германии по результатам прохождения экспертизы выдается свидетельство о соответствии действующему праву и едино-



ОСОБОГО ВНИМАНИЯ, ПО НАШЕМУ МНЕНИЮ, ЗАСЛУЖИВАЕТ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.



образом оформления. В соответствии с методикой правовой экспертизы нормативных правовых актов, проводимых федеральным министерством юстиции, осуществляется проверка необходимости принятия представленных проектов, проверка их соответствия действующему праву, совместимости с правом Европейского сообщества, проверка их оформления, проверка на соответствие правилам юридической техники.

За прошедшие годы было принято множество законов с низким юридическим качеством, с большим числом противоречий Конституции, принятым ранее законам, зачастую отражавших отраслевые или корпоративные интересы. Ряд указанных недостатков современного законодательства может быть устранен путем повышения качества проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем качество научной экспертизы законопроектов сегодня вызывает много нареканий со стороны парламентариев, ученых, практиков. Действительно в ряде случаев представленные заключения к законопроектам не отвечают всем задачам, поставленным перед научной правовой экспертизой. Низкое качество проводимой научной правовой экспертизы может негативно отразиться на качестве принимаемых законов, что в свою очередь может отразиться на развитии важнейших общественных отношений, привести к снижению доверия населения к государственным органам власти.

Научная экспертиза законопроектов, а также экспертиза их концепций является одним из действенных средств повышения качества законов. В этой связи важное значение имеет соответствие законопроектов установленным правилам. Любой нормативный правовой акт является, прежде всего, документом. В свою очередь, экспертиза документа рассматривается как проверка подлинности, достоверности, полноты и соответствия исследуемого документа установленным требованиям. В нашем случае в качестве таких требований выступают правила юридической (законодательной) техники, которая представляет собой систему требований и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, а также исчерпывающий охват регулируемых вопросов, доступность, простоту и обзорность нормативного материала.

Необходимо развивать интеграцию экспертного знания в практику нормотворчества. Заключение о несоответствии критериям правовой корректности, которое свидетельствует о незаконности нормативного правового акта, подлежит обязательному учету субъектом нормотворческой деятельности. Учет мнения экспертов-юристов позволяет избежать нормотворческих ошибок, повысить их качество как регуляторов общественных отношений.

По проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими правоотношений, а также научной антикоррупционной экспертизы обязательно. На практике заключения экспертизы предоставляются на первоначальный вариант законопроекта, значительно отличающийся от варианта, внесенного в Парламент. Весьма обоснованным в этой связи является

мнение, высказанное профессором Н.Абдировым о необходимости обязательного экспертного сопровождения на всех этапах работы над законопроектами, вплоть до момента их принятия. «Порой в стенах Парламента документы подвергаются существенным корректировкам, в них вносятся масса поправок, получить экспертную оценку, на которые мы не всегда имеем возможность», - отмечает он [7].

Кроме того, экспертные организации, как правило, не принимают участия в пленарных заседаниях палат. Экспертов привлекают только при необходимости. В этой связи Министерством юстиции Республики Казахстан предлагается обязательное привлечение ученых, принимавших участие при проведении экспертиз, в состав рабочих групп Палат Парламента, создаваемых для рассмотрения законопроектов. В этих же целях, предлагается рассмотреть вопрос проведения научной правовой экспертизы всех предложений депутатов Парламента, вносимых при рассмотрении законопроектов в рабочих группах Парламента.

Очевидно, низкое качество предоставляемых законопроектов можно улучшить как при наличии эффективного механизма научной экспертизы законопроектов и последствий их принятия, так и при условии четкого взаимодействия всех ветвей власти на всех этапах.

Для более полноценной реализации потенциала правовой экспертизы необходимым является закрепление своего рода критериев соответствия, которыми мог бы руководствоваться эксперт, проводящий правовую экспертизу. Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов), одобренные на 2 заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции 17 сентября 2007 года, обеспечивают доступное, достоверное и проверяемое выявление типичных коррупционных факторов в проектах нормативных правовых актов. Данными Методическими рекомендациями установлен перечень исследуемых экспертом вопросов по проведе-

#### ИНФО-БЛОК

1. Журкина. Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук.
2. Энциклопедия профессионального образования: в 3-х т. / под ред. С.Я.Батышева. — т.3. — Р-Я. — М.: АПО. 1999. 488с.
3. Большая экономическая энциклопедия. — М.: Эксмо. 2008. 816с.
4. Поленина. С.В. Итоги законодательной деятельности в РФ и определение задач перспективного планирования законопроектной работы // Материалы научно-практической конференции.
5. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009г. №858.
6. Ричард Томпсон. Канадский опыт оказания услуг и возможности его адаптации к Российским условиям. М., 2006. 272с.
7. <http://www.zakon.kz>
8. Материалы международной научно-практической конференции «Совершенствование законодательства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Астана, ГУ «Институт законодательства РК», 2010.

нию антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Методика определяет порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) с целью выявления в нормативном правовом акте (проекте) норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

В настоящее время возникает необходимость формирования и укрепления новой социальной и правовой среды, свободной от коррупции, что, в свою очередь, актуализирует проблему повышения качества данного вида экспертизы в процессе нормотворчества. Эта экспертиза позволяет оценить антикоррупционность любых принимаемых норм, она дает возможность предотвратить коррупционные сделки посредством правильного построения норм права. По мнению профессора М.Т. Баймаханова, антикоррупционные экспертизы «дают возможность (иногда основательно) сократить те факторы, которые, в конечном счете, приводят к нарушениям и злоупотреблениям корыстного характера» [8, с.45].

Необходимо отметить, что в настоящее время возникает необходимость решения вопроса о соотношении экспертизы и мониторинга нормативных правовых актов. Как свидетельствует анализ экспертной деятельности, проведение экспертизы осуществляется в органической связи с мониторингом нормативных правовых актов. По нашему мнению, экспертная оценка проекта нормативного правового акта предполагает предварительный мониторинг и оценку его связей с другими правовыми механизмами, с учетом экономического, социального, политического и других аспектов. Деятельность, осуществляемая в ходе мониторинга нормативных правовых актов способна упорядочить работу эксперта. По результатам проведения мониторинга нормативных правовых актов эксперты могут дать свои ответы на вопросы необходимые для формирования заключения экспертизы: насколько актуален проект и соответствует ли он правовой политике в данной сфере общественных отношений; соответствуют ли проект Конституции, общепризнанным принципам меж-

дународного права и международным договорам Республики Казахстан; имеется ли в законопроекте механизм реализации заложенных в нем норм и насколько он эффективен; может ли предлагаемый для рассмотрения проект своим действием вызвать какие-либо коллизии в законодательстве в случае его принятия; возникнет ли с принятием данного нормативного правового акта необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, а также признания отдельных актов утратившими силу; насколько полно урегулированы в предлагаемом нормативном правовом акте вопросы, составляющие его предмет; не останутся ли пробелы в законодательстве после принятия подготавливаемого акта и др.

Таким образом, правовая экспертиза, проводимая как в отношении проектов нормативных правовых актов, так и в отношении уже действующих нормативных правовых актов, по своему содержанию не имеет принципиальных различий, поскольку вопросы, рассматриваемые экспертом в обоих случаях, в основном идентичны. В отношении уже действующих нормативных правовых актов экспертиза выступает в роли своего рода контроля, что также можно рассматривать в качестве средства повышения качества нормативных предписаний.

Обобщая сказанное можно сделать следующие выводы: проведение экспертизы является обязательной стадией нормотворческого процесса, особым правовым институтом при принятии нормативных правовых актов субъектами нормотворчества. Развитие системы научной экспертизы поможет решать задачу подготовки проектов нормативных правовых актов, отвечающих современному состоянию и перспективам развития общества и государства. Она призвана способствовать обеспечению высокого качества, обоснованности и своевременности принятия нормативных правовых актов, созданию научно-обоснованной системы законодательства.



ПО НАШЕМУ МНЕНИЮ, ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА ПРЕДПОЛАГАЕТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКУ ЕГО СВЯЗЕЙ С ДРУГИМИ ПРАВОВЫМИ МЕХАНИЗМАМИ, С УЧЕТОМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО, СОЦИАЛЬНОГО, ПОЛИТИЧЕСКОГО И ДРУГИХ АСПЕКТОВ.