

УДК 340.132

Потенциал научных экспертиз законопроектов в России¹

Е.Е. ТОНКОВ,
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета Белгородского государственного университета,
заслуженный юрист Российской Федерации,

В.Ю. ТУРАНИН,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового и предпринимательского права
Белгородского государственного университета

Проанализированы актуальные проблемы осуществления научных экспертиз законопроектов, показана их значимость на современном этапе развития законотворческой деятельности в России. Представлены предложения по совершенствованию существующих подходов к научно-экспертной работе.

Ключевые слова: право, научная экспертиза, законопроект.

In article the analysis of actual problems of realization of scientific examinations of bills is carried out, their importance at the present stage of development of legislative activity in Russia is shown. On the basis of the spent analysis offers on perfection of existing approaches to scientifically-expert work are presented.

Keywords: the law, scientific examination, the bill.

В настоящее время в России нет системного, а значит полноценного, участия научного сообщества в законотворческой деятельности. Такая ситуация является одной из предпосылок появления откровенно слабых и непродуманных законов, которые в дальнейшем подвергаются многочисленным изменениям и дополнениям, а то и вовсе отменяются. П.А. Оль по этому поводу весьма едко, но справедливо отмечает: «Правотворческие органы оценивают ситуацию не на научном, а на чисто интуитивном, житейском уровне... бывает так, что совершенно не берутся во внимание общие законы объективного развития, не говоря уже о каких-либо объективных факторах особенного или единичного порядка»². При этом тезис о необходимости постоянного привлечения научной общественности к законопроектной работе последовательно отстаивается правоведами на протяжении многих лет. Еще в советское время С.Г. Новиков писал о том, что «содержание и формы участия научной общественности в законотворческом процессе должны иметь не случайное, а научно обоснованное выражение»³. В свою очередь М.Н. Николаева, А.С. Пиголкин и И.С. Самощенко отмечали, что «следует еще шире практиковать участие предста-

вителей юридической науки в работе по подготовке проектов нормативных актов. Именно в этом нужно видеть главный путь оперативного и эффективного внедрения достижений правовой науки в практику, в повседневную жизнь»⁴.

Без сомнения, участие представителей различных наук, и прежде всего юридической, в законотворческой деятельности необходимо. Однако для действительно эффективного участия ученых мало концептуальных научных обоснований целесообразности данного действия — нужны конкретные нормативные и методические решения, прежде всего в области осуществления экспертной работы.

На современном этапе научная экспертиза законопроектов в процессе их рассмотрения в Государственной думе и Совете Федерации не имеет четко определенного, императивного статуса. Она воспринимается лишь как *возможное* (здесь и далее курсив наш. — Авт.) действие, совершение которого может быть инициировано субъектом законотворческого процесса в каких-либо, строго не очерченных случаях. Так, в ч. 1 ст. 112 Регламента Государственной думы закреплено положение, в соответствии с которым «по решению ответственного комитета законопроект с сопроводитель-

¹ Исследование проведено при поддержке федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 годы (государственный контракт № 16.740.11.0106 от 02.09.2010).

² Оль П.А. Правопонимание: от плюрализма к двуединству. — СПб., 2005. С. 216.

³ Новиков С.Г. Участие научной общественности в работе комиссий законодательных предположений Верховного Совета СССР по подготовке законопроектов // Советское государство и право. 1963. № 12. С. 56.

⁴ Проблемы совершенствования советского законодательства / Отв. ред. И.С. Самощенко. — М., 1977. С. 46.

ным письмом за подписью председателя комитета Государственной думы *может* быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы»¹. В статье 105 Регламента Совета Федерации установлено, в частности, что комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, «*может* приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации»².

Отметим, что такой подход характерен и для законотворческого процесса Республики Беларусь. Так, в ст. 131 Регламента Палаты представителей РБ содержится аналогичное положение: «В необходимых случаях по решению головной комиссии проект закона направляется на научную экспертизу, по нему могут запрашиваться заключения министерств и других государственных органов, мнения различных организаций»³. Но критерии такой необходимости нигде не определяются.

Совершенно иной подход к проведению научных экспертиз определен в Регламенте Верховной рады Украины: «Зарегистрированный и включенный в повестку дня сессии законопроект при подготовке к первому чтению *в обязательном порядке* направляется для проведения научной экспертизы, а при подготовке ко всем другим чтениям — для проведения юридической экспертизы и редакционной обработки в ответственные структурные подразделения аппарата Верховной рады» (ч. 2 ст. 103)⁴.

С нашей точки зрения, новация украинского законодателя, касающаяся обязательности научной экспертизы законопроекта перед первым чтением, является действительным прорывом в восприятии экспертной работы. Логичным и правильным следует считать первичное научное исследование текста законопроекта, выработку на его основе комплекса концептуальных рекомендаций. Признание высокого статуса ученого-эксперта — это следствие уважения к науке, гарантия ответственности и профессионализма.

Считаем, что обязательное проведение научных экспертиз законопроектов может и должно служить опорой и для российского законотворческого процесса. По справедливому утверждению Б.А. Кислова, «обоснованная научная

оценка есть неперенный компонент научно-го управления обществом, социального планирования, процесса регуляции социальных и идеологических отношений»⁵. Заметим, что подключение наиболее сведущих в данной области ученых к оценке законопроекта служит эффективным стабилизатором законодательного текста.

В настоящее время основную роль при проведении научных экспертиз федеральных законопроектов играет Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В пункте 27 Положения о законопроектной деятельности Правительства РФ предусмотрено, что в правительство помимо самого законопроекта представляется для рассмотрения, в частности, и заключение Института законодательства и сравнительного правоведения⁶. Однако это *обязательное* заключение данный институт представляет лишь на стадии обсуждения законопроекта в правительстве, хотя до момента принятия законопроект может быть коренным образом изменен.

Кроме того, в последнее время создан целый ряд юридических экспертных советов и центров, оказывающих содействие в разработке законопроектов и их экспертизе. Например, в 1999 году был сформирован Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства; в 2001 году — Научно-консультативный совет по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции РФ, преобразованный затем в Научно-экспертный совет по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции РФ; в 2008 году — Исследовательский центр частного права при Президенте РФ.

Формирование и реализация данного направления возможны и на региональном уровне. Так, в Ставропольском крае был создан первый в России центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики, опыт деятельности которого был использован при создании Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации. В Нижнем Новгороде функционирует исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника». В Белгородской области проекты законов о бюджете, о налогах и сборах, а также иные законопроекты, в которых затрагиваются схожие отношения, проходят

¹ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД.

² Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ.

³ Постановление Палаты представителей Национального собрания РБ от 09.10.2008 № 1033-ПЗ/IX // <http://house.gov.by/index.php/258,,,0,0,0.html> (дата обращения: 28.08.2010).

⁴ Закон Украины от 10.02.2010 № 1861-VI // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T101861.html (дата обращения: 05.09.2010).

⁵ Кислов Б.А. Проблема оценки в марксистско-ленинской философии: (Вопросы теории и методологии). — Иркутск, 1985. С. 4.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389.

процедуру независимой экспертизы, которая проводится Экспертным советом по финансово-бюджетной политике, действующим при областном правительстве. Мотивированное заключение данного органа, состоящего в том числе и из представителей юридической и экономической науки, является одним из документов, которые представляются вместе с текстом законопроекта в Белгородскую областную думу к первому чтению¹.

Кроме этого, заслуживает внимания экспертная деятельность, которую проводит автономная некоммерческая организация «Юрлингвистика» под руководством профессора Н.Д. Голева. Ученые, работающие в данной организации, исследуют проекты законодательных актов на предмет соответствия правилам и требованиям русского языка, соблюдения технологии построения и оформления юридического текста.

К сожалению, в работе действующих экспертных сообществ нет четко выстроенной системы, поэтому количество их не всегда отражается на качестве российских законов. Хотя их деятельность, безусловно, служит существенным «фильтром» для недоработанных законопроектов. Существенным, но не достаточным.

С нашей точки зрения, в России назрела необходимость формирования *системной* научно-экспертной работы в сфере законодательства, а для этого следует провести ряд организационно-правовых действий.

Во-первых, требуется разработка и принятие специального федерального закона — «О научной экспертизе законопроектов в Российской Федерации», в котором нужно отразить обязательность проведения научных экспертиз законопроектов на федеральном и региональном уровнях, прописать всю систему научно-экспертной деятельности, сформулировать методике научно-экспертной работы, определить статус экспертов, их права, обязанности и ответственность.

Кроме этого, необходимо законодательно предусмотреть формирование и функционирование единого федерального экспертного центра российского законодательства. Считаем, что такой центр в России можно создать на основе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, повысив

его статус и наделив дополнительными полномочиями.

В новом законе необходимо определить единые условия, а также порядок формирования независимых научных экспертных комиссий при региональных законодательных органах. Данные комиссии должны рассматривать и давать аналитическую оценку всем проектам региональных законов, которые вносятся в законодательный орган власти, на предмет соблюдения правил законотворческой техники, коррупциогенности и т. д. Численность каждой экспертной комиссии должна быть гибкой, т. е. в зависимости от специфики общественных отношений, подлежащих нормативному регулированию, в ее состав следует включать представителей различных областей знания.

Определяющее свойство данных комиссий — независимость, потому что именно *независимая* научная экспертиза законопроекта способствует обеспечению высокого качества, обоснованности потенциального закона, его действительному существованию в системе российского законодательства. По верному замечанию В.Я. Колдина, «независимость эксперта обеспечивается формированием его внутреннего убеждения по предмету экспертизы исключительно на основе полученных в результате исследования фактических данных при отсутствии каких-либо прямых или косвенных посторонних влияний»². Поэтому важно прописать в законе критерии независимости экспертов, дабы не допустить возможности лоббирования интересов отдельных групп и субъектов при осуществлении экспертной деятельности. Следует исключить возможность привлечения в качестве экспертов лиц, так или иначе участвовавших в подготовке законопроекта или каким-либо образом зависящих от субъекта законодательной инициативы.

Во-вторых, во исполнение требований федерального закона «О научной экспертизе законопроектов в Российской Федерации» необходимо внести изменения и дополнения в регламенты обеих палат Федерального Собрания РФ в части установления обязательности проведения научных экспертиз и описания процедуры их осуществления. Должны быть откорректированы и регламенты законодательных органов субъектов Российской Федерации.

¹ См. Закон Белгородской области от 25.11.2005 № 2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2005. № 77.

² Колдин В.Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. проф. В.М. Баранова. — Н. Новгород, 2000. С. 673.