

Теоретико-правовые аспекты юридической экспертизы нормативных правовых актов

А.А. ВЕРГЕЙЧИК¹, Т.В. СЕНЬКОВА²

Процедура юридической экспертизы нормативных правовых актов является стадией нормотворческого процесса, обеспечивающей качество принимаемых нормативных правовых актов. В статье дан детальный анализ законодательства, регулирующего порядок проведения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь, приведен опыт отдельных зарубежных государств по данному вопросу. Авторами сформулировано понятие юридической экспертизы нормативных правовых актов, выделены ее субъекты, рассмотрены критерии оценки нормативного правового акта.

Ключевые слова: нормотворческий процесс, нормативный правовой акт, юридическая экспертиза нормативного правового акта, субъекты юридической экспертизы, критерии оценки нормативного правового акта, нормотворческая техника.

The procedure for legal expertise of normative legal acts is a step of the rulemaking process, which provides the quality of the normative legal acts. The detailed analysis of the legislation regulating the procedure for the legal expertise of normative legal acts of the Republic of Belarus is presented, the experience of some foreign countries on this issue is considered. The notion of the legal expertise of legal acts is formulated, its subjects are marked and the criteria for assessing the normative legal act are considered.

Keywords: rulemaking process, normative legal act, legal of expertise normative legal act, subjects of legal expertise, criteria for assessing the normative legal act, rulemaking technique.

Введение. Интерес ученых и практиков всегда вызывают вопросы, касающиеся законодательной деятельности и, прежде всего ее результата – принимаемых нормативных правовых актов. В настоящее время в Республике Беларусь механизмы совершенствования законодательной деятельности на практике в полной мере не применяются. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является важной составляющей законодательного процесса, выступает одним из механизмов совершенствования законодательной деятельности. Для целей данного исследования детальное внимание будет уделено юридической экспертизе нормативных правовых актов и порядку ее проведения.

Основная часть. Термин «экспертиза» происходит от латинского слова «expertus», что означает опытный, сведущий. Экспертиза в энциклопедическом словаре понимается как исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т. д. [1]. Словарь русского языка С.И. Ожегова понимает экспертизу как рассмотрение какого-нибудь вопроса экспертами для вынесения заключения [2, с. 787].

Из многообразия понятий, которые даются в различных словарях, под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, и заканчивающееся составлением мотивированного заключения.

Правовой основой проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов в Республике Беларусь являются Инструкция о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов», Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов», а также Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденные Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

Однако понятие экспертизы нормативных правовых актов или их проектов не закреплено ни в одном из вышеперечисленных актов. Несмотря на это, данный термин активно используется в законодательстве. Например, в Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» указываются виды обязатель-

ной экспертизы нормативных правовых актов (юридическая и криминологическая экспертизы) [3], Инструкция о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» устанавливает единый подход к порядку осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, но не дает понятия юридической экспертизы нормативных правовых актов [4]. В свою очередь Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе» закрепляет понятие криминологической экспертизы. Так, в соответствии с данным Положением *криминологической экспертизой* является исследование содержания проекта правового акта (правового акта) в целях выявления в нем норм, применение которых может повлечь (повлечло) возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений [5].

Согласно ч. 1 ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» каждый проект нормативного правового акта подлежит обязательной юридической экспертизе. Согласно ст. 1 указанного закона под нормативным правовым актом следует понимать официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение [3].

В соответствии с пп. 2.2 п. 2 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» обязательной юридической экспертизе подлежат нормативные правовые акты Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, областных, Минского городского исполнительных комитетов, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, за исключением регламентов коллегиальных органов, технических и локальных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения [4].

Законодательством определены *субъекты обязательной юридической экспертизы*. Так обязательная юридическая экспертиза в зависимости от вида нормативного правового акта проводится:

- уполномоченным структурным подразделением Администрации Президента Республики Беларусь (проектов нормативных правовых актов, вносимых Президенту Республики Беларусь);
- Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также изменений и (или) дополнений, внесенных в законопроект в Палате представителей);
- Министерством юстиции Республики Беларусь, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров Республики Беларусь (проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь);
- юридическими службами министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов (проектов нормативных правовых актов министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов);
- юридическими службами местных исполнительных и распорядительных органов (проектов нормативных правовых актов местных Советов депутатов) [3].

Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» предусмотрено, что при проведении обязательной юридической экспертизы нормативных правовых ак-

тов нормотворческих органов Министерством юстиции, главными управлениями юстиции областных исполнительных комитетов *критериями оценки нормативных правовых актов* являются:

1) соответствие Конституции Республики Беларусь;

2) соответствие нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, иным нормативным правовым актам большей юридической силы по отношению к оцениваемому нормативному правовому акту, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники [6].

В гл. 13 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» выделены также следующие основные критерии оценки проекта акта:

– соответствие требованиям унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации;

– совместимость с законодательством Республики Беларусь;

– соблюдение требований нормотворческой техники.

При подготовке заключения по проекту акта также оцениваются:

– обоснованность выбора формы проекта акта;

– полнота, необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Критериями соответствия проекта акта Конституции Республики Беларусь являются:

– отражение в нем конституционных принципов;

– связь содержания проекта акта и норм Конституции Республики Беларусь;

– принятие (издание) акта правомочным нормотворческим органом (должностным лицом);

– учет места проекта акта в системе актов законодательства Республики Беларусь и требований к его форме;

– соблюдение установленной Конституцией Республики Беларусь процедуры подготовки, принятия (издания) и вступления в силу акта;

– правильное применение терминов, содержащихся в Конституции Республики Беларусь [7].

Таким образом, в связи с отсутствием дефиниции понятия «*юридическая экспертиза нормативных правовых актов*», считаем, что под ней следует понимать проверку нормативного правового акта (его проекта) на соответствие Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь и иным нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники. Данное понятие целесообразно закрепить в ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

23 августа 2016 г. издан Указ Президента Республики Беларусь № 316 (далее – Указ № 316), которым в целях повышения качества ведомственного нормотворчества вносятся изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов».

В связи с законодательными новациями при проведении юридической экспертизы Министерство юстиции, управления юстиции не будут осуществлять оценку:

– соответствия международным договорам Республики Беларусь;

– установленных в нормативных правовых актах финансовых показателей, индексов, коэффициентов, нормативов, лимитов и иных показателей, а также формул их расчета, за исключением оценки их соответствия показателям, установленным нормативными правовыми актами большей юридической силы;

– соответствия нормативных правовых актов техническим нормативным правовым актам;

– необходимости, приоритетности и полноты правового регулирования нормативными правовыми актами соответствующих общественных отношений, за исключением оценки полноты правового регулирования в части соответствия нормативным правовым актам большей юридической силы.

Следует отметить, что в соответствии с Указом № 316 нормотворческий орган вправе отменить нормативный правовой акт, по результатам проведения юридической экспертизы которого вынесено отрицательное заключение, с даты его принятия (издания) до истечения срока, предусмотренного для доработки нормативного правового акта в случае вынесения

отрицательного заключения (40 рабочих дней), в том числе в случае, когда несоответствия нормативного правового акта критериям оценки устранить невозможно.

Кроме того, Указом № 316 определен механизм обжалования отрицательных заключений, вынесенных по результатам проведения юридической экспертизы. Так, в случае несогласия нормотворческого органа с отрицательным заключением, вынесенным Министерством юстиции, управлением юстиции по результатам проведения юридической экспертизы нормативного правового акта, нормотворческий орган вправе инициировать рассмотрение возникших разногласий в Совете Министров Республики Беларусь. Порядок рассмотрения таких разногласий определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Нововведением является и поручение Министерству юстиции, управлениям юстиции не реже одного раза в полугодие обобщать итоги проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов и информацию о них доводить до руководителей нормотворческих органов с конкретными предложениями о совершенствовании нормотворческого процесса, а также в случае выявления фактов систематического несоответствия нормативных правовых актов критериям оценки информацию об этом направлять руководителям нормотворческих органов в целях решения вопроса о целесообразности привлечения должностных лиц нормотворческих органов к дисциплинарной ответственности.

По результатам проведения юридической экспертизы составляется заключение, содержащее обоснованный вывод о соответствии либо несоответствии нормативного правового акта установленным законодательством требованиям и о допустимости включения этого акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Нормативные правовые акты, не подлежащие включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь по результатам обязательной юридической экспертизы, возвращаются Министерством юстиции Республики Беларусь, соответствующими главными управлениями юстиции облисполкомов нормотворческому органу и не вступают в силу.

Информация о нормативных правовых актах, не подлежащих включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь по результатам обязательной юридической экспертизы, доводится Министерством юстиции Республики Беларусь, соответствующими главными управлениями юстиции облисполкомов до Национального центра правовой информации [6].

Необходимо отметить опыт зарубежных государств в вопросе правового регулирования экспертизы правовых актов. Например, 26 декабря 2014 г. Министерство юстиции Российской Федерации представило законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который привлек внимание и стал поводом для обсуждений. Как и в Республике Беларусь, в ст. 16 данного законопроекта предусматривается, что подготовка проекта нормативного правового акта, как правило, должна включать проведение правовой и иных необходимых экспертиз. А ст. 32 рассматриваемого законопроекта определяет цель (для оценки качества проекта нормативного правового акта) и виды экспертизы проектов нормативных правовых актов (правовая, финансово-экономическая, научно-техническая, антикоррупционная, лингвистическая и др.). Однако в отличие от Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», законопроект Российской Федерации закрепляет отдельную главу, посвященную экспертизе проектов нормативных правовых актов [8].

Проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов предусмотрено в законодательстве Республики Казахстан. В соответствии с ч. 1 ст. 30 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» по проектам нормативных правовых актов может проводиться научная экспертиза (правовая, лингвистическая, экологическая, экономическая и другая) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами [9]. Закон Республики Казахстан закрепляет понятие юридической экспертизы, под которой понимает проверку проекта нормативного правового акта либо принятого нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции [9].

Также как и законопроект Российской Федерации «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» выделяет отдельную главу, касающуюся научной экспертизы проектов норма-

тивных правовых актов, но содержит более широкий перечень целей проведения такой экспертизы. Так, научная экспертиза проводится для:

- 1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;
- 2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;
- 3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

Отдельная статья посвящена научной лингвистической экспертизе, которая проводится только по проектам законодательных актов. Также ст. 30 Закона Республики Казахстан закрепляет в качестве обязательной экспертизы экологическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия принятия которых, могут создать угрозу экологической, в том числе радиационной безопасности, охране окружающей среды.

Заключение. Юридическая экспертиза нормативных правовых актов способствует повышению их качества, выявлению и устранению коллизий и пробелов, а также обеспечивает соответствие нормативного правового акта законодательству и требованиям нормотворческой техники. В настоящее время в законодательстве Республики Беларусь отсутствует определение понятия юридической экспертизы нормативных правовых актов, отражающее сущность данной процедуры. Полагаем, что под юридической экспертизой нормативных правовых актов следует понимать проверку нормативного правового акта (его проекта) на соответствие Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь и иным нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники. Также для Республики Беларусь может быть полезен положительный опыт Республики Казахстан в части правового регулирования вопросов экспертизы нормативных правовых актов.

Литература

1. Экспертиза. Общий толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://tolslovar.ru/ie673.html>. – Дата доступа : 23.04.2016.
2. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / С.И. Ожегов. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.
3. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь, 10 января 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Республики Беларусь от 2 июля 2009 г. № 31-З // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. – № 161. – 2/1583.
4. Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов : постановление Совета Министров Республики Беларусь, 23 сентября 2006 г., № 1244 : с изм. и доп. от 26 сент. 2016 г. № 761 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2016. – 5/42668.
5. О криминологической экспертизе: Указ Президента Республики Беларусь, 29 мая 2007 г., № 244 : с изм. и доп. от 24 ноября 2014 г. № 49 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2014. – 1/14788.
6. О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов : Указ Президента Республики Беларусь, 30 декабря 2010 г., № 711 : с изм. и доп. от 23 авг. 2016 г. № 316 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2016. – 1/16602.
7. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности : Указ Президента Республики Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359 : с изм. и доп. от 29 ноября 2013 г. № 529 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2013. – 1/14649.
8. О нормативных правовых актах в Российской Федерации : законопроект [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.eg-online.ru/document/law/269126/>. – Дата доступа : 12.01.2017.
9. О правовых актах : Закон Республики Казахстан, 6 апреля 2016 г., № 480-V ЗРК // Законы Казахстана [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа : https://tengrinews.kz/zakon_/parlament_respubliki_kazahstan/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-Z1600000480/#z50. – Дата доступа : 12.01.2017.

¹Главное управление юстиции Гомельского областного исполнительного комитета

²Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступила в редакцию 16.01.2017

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ