Д.А.Новиков

Магистрант Витебского филиала Учреждения образования ФПБ «Международный университет «МИТСО»

Экспертиза проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь

В статье рассматриваются общественные отношения, связанные с организацией и проведением экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республики Беларусь. Исследуются особенности нормативного правового регулирования экспертной оценки проекта нормативного правового акта. Изучаются особенности обязательной юридической экспертизы. Делается вывод о необходимости лингвистической экспертизы проектов нормативного правового материала и общественной экспертной оценки.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, нормотворческая деятельность, паровая экспертиза, обязательная юридическая экспертиза нормативного правого акта, лингвистическая экспертиза, криминологическая экспертиза, общественная экспертиза, экспертная деятельность профсоюзов.

Нормотворчество является важнейшей функцией государственного управления, позволяющей осуществлять непосредственное правовое воздействие на общественные отношения, а также первостепенным способом упорядочения и стабилизации социальных взаимосвязей. В тоже время – это сложная и многогранная деятельность, без которой невозможно осуществление эффективной правовой политики, достижение верховенства права, зафиксированного в Конституции Республики Беларусь [1, ст.7].

Нормотворческая деятельность, охватывая многоступенчатую систему подготовки, экспертизы, принятия (издания), корректировки и толкования правовых актов, требует выработки системных и сбалансированных подходов к ее постоянному совершенствованию, а вопросы оптимизации нормотворческого процесса должны находиться в центре постоянного внимания государства и его органов.

Одним из базовых компонентов результативной нормотворческой деятельности, закономерный итог которой материализован в более чем ста тысячах правовых актов в Беларуси, является экспертиза нормативного правового материала. Объективная экспертная оценка способна обеспечить не только надлежащее содержание правового регулирования, но и адекватную практику его применения. В связи с этим дальнейшее совершенствование нормотворчества как действенного механизма всех экономических, социальных и иных преобразований обусловливает выработку новых подходов в достижении его качества, которое во многом зависит и от компетентной экспертной оценки. Поэтому изучение проблем, возникающих в ходе проведения экспертизы, определение новых направлений анализа и оценки проектов правовых актов, выработка соответствующих рекомендаций и предложений представляются актуальными как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Если обратиться к этимологии слова экспертиза, то термин «экспертиза» происходит от латинского (expertus – «знающий по опыту», «опытный», «испытанный», «изведанный») и в общем словоупотреблении понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых

требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т. д.». Как отмечает профессор В.Я. Колдин, в этом словоупотреблении понятие экспертизы оказывается весьма расплывчатым и под него подпадает любое научное или техническое исследование: анализ, проба, испытание, любое оценочное суждение, сделанное специалистом в любой ситуации и любой форме [2, с.674].

В литературе сформировано общее понятие экспертизы как исследовательской процедуры в рамках любого вида деятельности. Так, Ю.В. Сидельников определяет экспертизу как «оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности» [3, с. 123].

Более развернутое, на наш взгляд, определение, даёт А.А. Разуваев. Он считает, что экспертиза – «основанное на применении специальных познаний исследование, осуществляемое сведущими лицами (экспертами), выполненное по поручению заинтересованных лиц, с целью установления обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений и дачи заключения по результатам такого исследования» [4, с.5]. Однако в этом определении не находит отражение такой существенный признак, как процессуальная природа экспертизы, при отсутствии которого она теряет свое качество.

Миронов А.Н. предлагает следующее определение экспертизы нормативного правового акта: это проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установления необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия качественного и эффективного нормативного правового акта лицом (лицами), назначившим экспертизу [5, с.230].

Отметим, что в настоящее время в Республике Беларусь ни один нормативный правовой акт не содержит дефиниции «экспертиза нормативного правового акта», поэтому в связи с подготовкой нового Закона о нормативных правовых актах в Республике Беларусь (далее Закон о НПА), мы считаем, следует устранить данный пробел.

Действенность экспертизы может быть достигнута лишь при наличии соответствующей нормативной правовой базы, придающей ей необходимый юридический статус. Необходимость проведения обязательной юридической экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов закреплена в Законах: о НПА, «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Ряд правовых актов, регламентирующих экспертную оценку, издан Президентом Республики Беларусь. Это Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденные Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», Указы Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной, юридической экспертизы нормативных правовых актов», от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе», от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы» и др.

Приказом директора Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь от 10.08. 2006 г. № 33 утверждены «Методические правила подготовки заключений по результатам обязательной юридической экспертизы законопроектов».

Многие вопросы, касающиеся экспертизы правовых актов, регулируются на уровне Совета Министров Республики Беларусь и Министерства юстиции Республику Беларусь. В частности, Инструкция о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 (с изм. доп.), регулирует порядок проведения обязательной юридической

экспертизы на уровне Министерства юстиции и главных управлений юстиции облисполкомов.

Таким образом, оценивая уровень правовой регламентации экспертизы в нормотворческом процессе, нужно отметить, что в Беларуси создана эффективная система актов, регламентирующая правовые и организационные основы проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В законодательстве Республики Беларусь наряду с термином «обязательная юридическая экспертиза» используются термины «правовая экспертиза», «юридическая экспертиза». Исследуемые термины обозначают как неотъемлемые действия по анализу правовых актов, так и работу, которая может выполняться по усмотрению государственного органа, организации, иной структуры или физического лица. В целях единообразного их понимания обоснованно под «правовой экспертизой» трактовать возможность любого субъекта проводить экспертную правовую оценку юридических решений. Что касается «юридической экспертизы», то в новом Законе об НПА, мы считаем, необходимо определить данное понятие, включив его в число, основных терминов, применяемых в нормотворческой деятельности. Можно согласиться с Сидорчук И.П., которая к качественным характеристикам «юридической экспертизы» предлагает отнести следующие параметры: обязательность ее проведения в отношении всех проектов правовых актов, осуществление уполномоченными субъектами в порядке и на условиях, определенных законодательством, юридическая значимость экспертного заключения для нормотворческих органов [6, с.51].

В Законе об НПА определены различные виды экспертиз: «юридическая экспертиза», «обязательная юридическая экспертиза», «криминологическая экспертиза». Актуальным представляется закрепление на уровне законодательных актов проведение обязательной лингвистической экспертизы. Согласно Закону Республики Беларусь об НПА текст нормативного правового акта должен излагаться лаконично, простым и ясным языком, исключающим различное толкование норм, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии. Правила об НПА конкретизируют этапы, связанные с подготовкой проектов правовых актов, в отношении языка. В них речь о языке ведется на первой стадии подготовки проектов.

Однако обязательная лингвистическая экспертиза проектов правовых актов законодательством Республики Беларусь не предусмотрена. В Российской Федерации законопроект проходит постатейную правовую и лингвистическую экспертизу, которая является обязательной во всех случаях проведения правовой экспертизы. В Германии такая экспертиза возложена на Министерство юстиции и осуществляется одновременно с правовой экспертизой. В Швейцарии лингвистическую экспертизу законопроектов ведет межведомственная комиссия, формируемая из юристов и лингвистов.

Поэтому обоснована подготовка юридических лингвистов в Беларуси, которые будут обладать знаниями в области белорусского законодательства и лингвистики. Следует отметить, что отечественные ученые уже высказывались о необходимости проведения лингвистической экспертизы. Как считает И.Сидорчук, такая оценка могла бы осуществляться в рамках юридических служб государственных органов и иных государственных организаций, на которые в соответствии с законодательством возложено проведение обязательной юридической экспертизы, при условии увеличения их штатной численности и привлечения к этой работе лингвистов [7, с.63].

Вместе с тем важно иметь структуру, которая с учетом мониторинга содержания нормативных актов в части их простоты, ясности, понятности, доступности изложения вырабатывала бы методические рекомендации, правила, научно обоснованные предложения по улучшению юридического языка, унификации юридической терминологии. Базой для такой структуры может стать НЦПИ (далее Центр). На сегодняшний день в Центре накоплен

значительный опыт в сфере правовой лингвистики. Учитывая роль Центра в решении важнейшей государственной задачи, целесообразно возложить на него функции координационного и методологического центра по вопросам оптимизации языка нормативных правовых актов.

Экспертиза выступает своеобразным мониторингом качества нормотворческого процесса и профессионализма его субъектов. В процессе проведения юридической экспертизы постоянно выявляются проблемы в нормотворческой деятельности как на государственном, так и на локальном уровне. Например, как показывает практика работы сектора по юридические экспертизе главного управления юстиции Витебского облисполкома значительное количество проектов нормативных правовых актов возвращаются органу-разработчику вследствие следующих нарушений: представляются проекты, не подлежащие согласованию, либо проекты, не согласованные со всеми заинтересованными органами и без требуемых документов. Большой проблемой при подготовке нормативных правовых актов базового уровня является отсутствие должных навыков у разработчиков в применении нормотворческой техники.

В процессе проведения экспертизы постоянно выявляются ошибки нормотворческого характера. К наиболее часто встречаемой ошибке относится неверное указание наименований государственных органов и организаций, то есть используется бытовое или устаревшее название организации, которое не соответствует данным единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Неправильно используются сокращенные наименования государственных органов и организаций, а также иных понятий. Если такие наименования или понятия упоминаются в акте многократно, то первый раз наименование государственного органа или понятия указывается полностью и при этом в скобках дается его условное обозначение, далее используется сокращенное наименование. В нарушение указанного требования в актах указывается сокращенное наименование, а дальше по тексту акта используется и полное, и сокращенное наименование.

Нередко нарушаются требования, предъявляемые к терминологии нормативного правового акта. Текст нормативного правового акта должен излагаться простым и ясным языком, исключающим различное толкование норм, с соблюдением юридической терминологии и официально-делового стиля русского языка. Одни и те же термины должны употребляться в одном значении и иметь единую форму.

Кроме того, при проведении экспертизы нередко выявляется несоответствие фактического содержания нормативного правового акта его названию, отражающему предмет правового регулирования нормативного правового акта. Сфера действия акта оказывается более широкой либо, напротив, более узкой по сравнению с тем кругом правоотношений, которые должны регулироваться нормативным правовым актом исходя из его названия.

Встречаются неточности при указании источников официального опубликования актов. Имеют место случаи, представление нормативного правового акта, не согласованного в установленном порядке с заинтересованными организациями, что является самостоятельным основанием для отказа в проведении юридической экспертизы и возврата акта.

Таким образом, экспертиза позволяет добиться высокого качества нормативных правовых актов. В тоже время большое значение имеет комплексное использование экспертных возможностей при подготовке нормативного правового акта.

В Беларуси активно внедряются новые формы и методы экспертной оценки. Вместе с тем анализ зарубежного опыта показывает, что совершенствование данной деятельности возможно в направлении как вовлечения в этот процесс новых институциональных структур, так и внедрения новых форм экспертной оценки, повышения уровня профессиональной компетентности самих экспертов, в частности:

1. Полагаем, что с учетом опыта зарубежных стран представляется

возможным привлекать гражданское общество для участия в экспертизе нормативных правовых актов в целях согласования, обеспечения баланса личного, общественного и государственного интереса. Необходимо узаконить роль неофициальной или общественной экспертизы, которая может проводиться как учеными, практиками, так и общественными структурами, в том числе различного рода предпринимательскими ассоциациями (союзами). В качестве примера, свидетельствующего о правовой регламентации вопросов общественной экспертизы на уровне закона, можно привести положения Федерального закона Российской Федерации от 4 апреля 2005 года «Об общественной палате Российской Федерации». Из положений статьи 18 следует, что общественная экспертиза – это экспертиза проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления, проводимая Общественной палатой по решению совета Общественной палаты либо в связи с обращением отдельных должностных лиц в порядке, установленном указанным Законом.

Важное место в экспертной оценке нормативного правового материала должны занимать белорусские профсоюзы. Поэтому предлагаем ст. 48 нового закона об НПА «Проведение обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» дополнить п.2 и изложить в следующей редакции:

1. 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 и Минского городского Советов депутатов, областных и Минского городского исполнительных комитетов подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции, а нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня – соответствующим главным управлением юстиции областного исполнительного комитета, если иное не установлено законодательными актами.

2. Для проведения обязательной юридической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и связанные с ними социально-экономические права граждан, приглашаются представители профсоюзов соответствующего уровня.

2. Предлагаем закрепить в Законе об НПА нормы о проведении обязательной лингвистической экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов, в том числе локальных. Законодательная регламентация не урегулированных в настоящее время вопросов, связанных с проведением обязательной лингвистической (филологической) экспертизы проектов, позволит исключить из принимаемых актов допускаемые орфографические ошибки, стилистические и корректорские неточности. В данном законодательном акте помимо закрепления сложившейся практики лингвистической экспертизы отдельных нормативных правовых актов следует дополнительно ввести проведение обязательной лингвистической экспертизы проектов в том числе и местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов.

Следует закрепить понятие «лингвистическая экспертиза», например, как оценка соответствия представленного текста нормативного правового акта правилам современного литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и дача рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.

В связи с проведением обязательной лингвистической экспертизы следует также вести речь о подготовке наряду со специалистами в области нормотворческой деятельности юридических лингвистов, обладающих знаниями права и лингвистики,

позволяющими обеспечить выполнение всех требований к языку законодательства и введения их в состав сектора по юридической экспертизе управлений юстиции.

3. Создать надлежащую организационно-методологическую основу для проведения управлениями юстиции облисполкомов обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов местных органов власти базового уровня с использованием унифицированных и наукоемких подходов.

4. Законодательно расширить пределы криминологической (в т.ч. антикоррупционной) экспертизы, распространив ее в т.ч. на локальные проекты НПА, использовав опыт Российской Федерации, легализованный в Законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

5. На законодательном уровне закрепить механизм и увеличить сроки устранении нарушений, выявленных в процессе экспертизы локальных НПА.

6. Ввиду многообразия видов экспертиз считаем возможным в отношении актов местных органов власти проведение единой комплексной экспертизы нормативного правового акта, включающей все виды. В связи с этим необходимо создание единого экспертно-аналитического центра со структурными подразделениями в областных центрах.

7. В настоящее время является довольно актуальной необходимость реализации комплекса мер, направленных на существенное повышение профессионального уровня и правовой культуры, а также установление специальных квалификационных требований к специалистам, непосредственно проводящим юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов. Такие требования на локальном уровне сегодня отсутствуют, и работа в данном направлении не ведется. В целях необходимости существенного повышения качества нормотворческой работы местных органов управления и самоуправления также должны быть пересмотрены квалификационные требования к руководителям юридических служб этих органов.

Возможно квалификационным требованием к специалистам, осуществляющим проведение обязательной юридической экспертизы, должна стать их подготовка (переподготовка) по специализации 26 01 02 01 «Нормотворческая деятельность государственных органов».

Подводя итог вышеизложенному, можно констатировать, что в Беларуси сформировался механизм нормотворческой деятельности, сложилась система правовой регламентации экспертизы как важнейшего института нормотворческой деятельности. Реализация системного подхода в улучшении экспертной оценки проектов может стать значимым инструментом для принятия грамотных, действенных, непротиворечивых, стабильных и доступных правовых решений.

Библиографический список:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. Колдин, В.Я. Экспертиза как инструмент права / В.Я.Колдин // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. - Н. Новгород, 2000. - С. 674-675.
3. Сидельников, Ю.В. Экспертиза; состояние и тенденции развития / Ю.В.Сидельников // Мировая экономика и междунар. отношения. - 1997. - № 2. - С. 122-130.
4. Разуваев, А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации : вопросы теории и практики : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Сарат. гос. акад. права. - Саратов, 2006. - 26 с.
5. Миронов, А.Н. Теоретико-правовые вопросы экспертизы нормативных правовых актов / А.Н.Миронов // Юридическая техника. – 2009. - № 3. – С.230 – 233.
6. Сидорчук, И.П. Лингвистическая экспертиза как способ достижения доступности законодательства /

И.П.Сидорчук // Право.by. – 2012. - №4. – С. 48-53.
7. Сидорчук, И. Лингвистическая экспертиза как способ достижения доступности законодательства / И.Сидорчук // ЮСТЫЦЫЯ БЕЛАРУСІ. – 2013. - №8. – С. 61-64.

©Новиков Д.А., 2017