

формального равенства лежит в основе либертарного правопонимания. Различение права и закона и соответствующее разграничение закона правового от закона неправового позволяют определить пространство, в котором только и существует разумность. Следовательно, сама постановка вопроса о содержании разумности возможна, по существу, лишь в рамках либертарного типа правопонимания.

Формальное определение субъекта позволяет не только определить сферу, в которой разумность возможна, но и установить критерии разумного поведения. В разумном поведении лицо наиболее полно актуализирует себя в качестве субъекта правового общения.

Таким образом, именно в рамках либертарного правопонимания проблема разумности может быть адекватно выражена и разрешена.

*О.А. Короткова**

ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

В современной юридической науке не проводилось предметного исследования принципов экспертизы законодательства, хотя исследований видовой классификации экспертиз и их принципов в целом существует много. Представляется, что вопрос о принципах экспертизы законодательства имеет важное значение в силу того, что с определением общих направлений и идей построения российского государства, исходя из Конституции России, и значимости стабильности и правильного вектора развития для правовой системы Российской Федерации, необходима регламентация законодательной экспертизы, которая не может быть осуществлена качественно без теоретического исследования, в частности вопроса о принципах экспертизы законодательных актов. В связи с этим разработка вопроса, касаю-

* Статья рекомендована к печати доктором юридических наук, профессором С.В. Полениной.

щегося базовых начал, при реализации которых достигается жизнеспособность и эффективное построение законодательной базы российского государства, имеет огромное значение.

Изучение монографических работ, затрагивающих вопросы классификации принципов различных видов экспертизы, таких авторов, как В.Я. Колдин, Е.Р. Россинская, Р.С. Белкин, А.А. Разуваев, И.А. Закиров и других, дает возможность произвести анализ основных принципов в данной сфере, а также сформулировать собственное (авторское) понятие принципов экспертизы законодательства и дать их классификацию. В качестве нормативной модели закрепления принципов экспертизы законодательства представляется целесообразным использование юридических конструкций, предложенных в модельных законах «О государственной экспертизе»¹, «О научной и научно-технической экспертизе»² и Федеральном законе «Об экологической экспертизе»³.

Итак, под принципами экспертной деятельности А.А. Разуваев предлагает понимать общие, руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны этой деятельности, содержание всех видов экспертизы, правовое положение участников экспертной деятельности, обеспечивающие достижение ее целей⁴.

Другой автор – И.А. Закиров – считает, что под принципами правовой экспертизы, которая в большинстве случаев является одним из главных видов экспертизы законодательных актов, следует понимать систему взаимосвязанных основополагающих начал, идей, реализация которых в процессе экспертного исследования направлено на достижение единой цели – получение

¹ Модельный закон «О государственной экспертизе» // www.cis-exp.ru/legal-sup/law_s_mod1.php.

² Модельный закон о научной и научно-технической экспертизе // www.cis-exp.ru/legal_sup/law_s_mod2.php.

³ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ См.: Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 84.

качественного результата, используемого в юридическом процессе⁵.

Любая экспертиза относительно проектов или вступивших в законную силу правовых актов имеет общие черты (признаки), которые можно использовать для построения дефиниции принципов законодательной экспертизы.

Во-первых, любая экспертиза, в частности и экспертиза законодательства, это деятельность (процесс), которая состоит из ряда последовательных стадий, различающихся своими существенными особенностями. При этом каждая стадия в свою очередь обладает рядом присущих ей черт: длительность (временная характеристика), инструментарий (совокупность способов и приемов), материальная составляющая (затраты на проведение экспертизы) и т.д. Именно эти особенности и должны быть учтены при определении принципов законодательной экспертизы.

Во-вторых, принципы законодательной экспертизы должны быть согласованы между собой, так как предъявляются в совокупности к единому процессу – экспертизе.

С учетом вышеизложенного под принципами экспертизы законодательства представляется возможным понимать совокупность взаимосвязанных базовых начал, при реализации которых достигается юридически значимый результат в виде экспертного заключения по проекту или вступившему в законную силу нормативному правовому акту.

Для проведения классификации принципов экспертизы законодательства следует учитывать, что существуют принципы, распространяющиеся на всю экспертную деятельность, например принципы законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав юридического лица и другие – их можно отнести к группе основных принципов.

Принципы, применимые в основном к экспертизе законодательства, к примеру, принцип достаточности, состязательности, можно отнести к дополнительным принципам.

⁵ См.: *Закиров И.А.* Правовая экспертиза: Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 57.

Итак, к числу *основных* принципов законодательной экспертной деятельности, следует отнести:

- 1) принцип законности экспертизы законодательства;
- 2) принцип ответственности;
- 3) принцип соблюдения прав и свобод человека, гражданина и юридического лица;
- 4) принцип научности и информационной обеспеченности;
- 5) принцип системности;
- 6) принцип своевременности;
- 7) принцип полноты экспертного исследования;
- 8) принцип финансовой обеспеченности;
- 9) принцип независимости результата экспертизы от заказчика;
- 10) принцип объективности экспертного исследования.

К числу *дополнительных* принципов экспертизы законодательства следует отнести:

- 1) квалификационный принцип;
- 2) принцип состязательности;
- 3) принцип достаточности.

Рассмотрим основную и дополнительную классификацию принципов экспертизы законодательства в контексте их содержания.

Принцип законности экспертизы законодательства. В теории государства и права под законностью понимают и общеправовой принцип, и признак общеобязательности права, и метод государственного управления, и особый режим общественной жизни, и результат правового регулирования и т.д.⁶

Соблюдение принципа законности при осуществлении экспертизы законодательства означает точное исполнение требований федерального и регионального законодательства, составляющего основу этой деятельности, а также выполнение как органом или лицом, назначившим экспертизу, так и руководителем экспертного учреждения, а также экспертом всех предписаний

⁶ См.: Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 506–508; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 550.

ведомственного характера (например, Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации).

Требование законности распространяется не только на фактически осуществляемые действия и решения, но и на документы, отражающие содержание, результаты исследования, а также их оценку.

Одной из ключевых особенностей данного принципа выступает то, что он охватывает своим содержанием все другие принципы.

Считаем, что нарушение принципа законности в виде несоблюдения норм российского и международного законодательства при осуществлении экспертизы законодательства должно влечь за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. В силу этого *принцип ответственности эксперта* за полноту проведенного исследования, обоснованность и достоверность представленного заключения является одним из основополагающих наравне с принципом законности.

В настоящее время действующее законодательство Российской Федерации не устанавливает ответственности экспертов за предоставление заведомо ложных заключений в целях осуществления законодательной деятельности парламента российского государства, полномочий Президента или Правительства РФ, министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Это явный пробел в законодательстве, а отсутствие в нормативных документах соответствующих наказаний за данное деяние может повлечь халатность со стороны эксперта или экспертного учреждения в отношении проводимого исследования. Поэтому введение реестра как добросовестных экспертов (экспертных учреждений), так и заказчиков с точки зрения финансовой дисциплины последних представляется обоснованным; необходимо также, внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях, предусмотрев высокую материальную и дисциплинарную ответственность за недобросовестную экспертизу.

Необходимость закрепления принципа ответственности эксперта обуславливается правовым значением фактов, устанавливаемых с помощью правовой экспертизы.

Особенная роль экспертизы законодательства заключается в том, что она призвана служить элементом защиты охраняемых законодательством интересов личности, общества и государства. Поэтому *принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина* является важнейшим государственным и общеправовым принципом, закрепленным в ст. 2 Конституции РФ. При организации и производстве экспертизы законодательства экспертная деятельность должна быть ориентирована на неуклонное соблюдение конституционных прав граждан, предусмотренных ст. 21 и 22 Конституции РФ, согласно которым каждый имеет право на свободу, личную неприкосновенность, охрану достоинства личности⁷.

Содержание провозглашенного конституционного и общеправового принципа применительно к экспертной деятельности законодательства заключается в требовании соблюдения прав человека, а также прав юридического лица, которые могут быть затронуты в ходе осуществления экспертной деятельности.

Принцип научности и информационной обеспеченности предполагает, что экспертиза законодательства должна проводиться с учетом имеющихся научных разработок, существующих достижений в конкретной области научных познаний, а также экспертное исследование должно быть основано на использовании широкого круга информации.

Эффективность экспертной деятельности предполагает также осуществление ее в соответствии с достижениями правовых и других наук (как гуманитарных, так и естественных), позволяющих выявить, определить и сформулировать основные факторы развития определенной сферы правового регулирования.

Принцип системности предполагает организацию экспертной деятельности с использованием комплекса методов, согласованных и дополняющих друг друга. Любая экспертиза законодательства конечной целью имеет повышение его эффективности, что может быть достигнуто путем сокращения излишней множественности нормативных актов, восполнения их пробель-

⁷ Разуваев А.А. Указ. соч. С. 89–90.

ности, устранения противоречивости между законами и тем самым упрочения системности законодательства.

Принцип своевременности экспертизы законодательства предполагает проведение исследования в установленные временные рамки в силу того, что результаты исследований подтверждают качество проектов нормативных правовых актов, а законотворческий процесс имеет фиксированную в законодательстве временную процедуру.

Р.К. Надеев, в частности, под своевременной экспертизой понимает такую, которая проводится заблаговременно по каждому законопроекту. Это, по мнению ученого, является одной из важных гарантий качества законопроекта. В настоящее время на законодательном уровне не решен вопрос о сроках проведения экспертиз. На наш взгляд, в этом и нет необходимости, так как быстрота проведения исследования ставится в зависимость от его сложности. Однако подобные попытки на практике имели место. В свое время была предпринята попытка принять федеральный закон «О порядке проведения правовой экспертизы в законодательном процессе». Предполагалось установить, что правовая экспертиза законопроекта должна проводиться в течение пяти дней со дня его регистрации в Государственной Думе и в то же время до завершения указанной экспертизы законопроект не считался внесенным в Государственную Думу⁸.

Принцип полноты и всесторонности экспертного исследования предполагает, с одной стороны, требование осуществления всего комплекса необходимых исследований, с другой – представление ответов на все вопросы. Проводимое исследование должно осуществляться в границах поставленных перед экспертом задач. Полнота экспертного исследования предполагает исследование такой совокупности свойств представленных материалов, которая позволяет полно и объективно ответить на поставленные перед экспертом вопросы.

Ни один из поставленных перед экспертом вопросов не должен остаться без ответа и не может быть просто пропущен. Общая теория экспертизы законодательства, которую также

⁸ См.: Надеев Р. Правовая экспертиза законопроектов // Российская юстиция. 1998. № 1. С. 40.

можно применить и к законодательной экспертизе определяет, что если эксперт не в состоянии ответить на поставленный вопрос, то он обязан дать мотивированное сообщение о невозможности проведения исследований и дачи заключения⁹.

Всесторонность экспертного исследования предполагает выяснение всех значимых для разрешения задач экспертизы конкретных вопросов, поставленных перед экспертом на основе исследования материалов, представленных на экспертизу. Всесторонность предполагает исследование всех объективно возможных вариантов при осуществлении экспертизы, тем самым предотвращая односторонность и субъективизм экспертного исследования.

Несоблюдение принципа полноты и всесторонности экспертизы законодательного акта служит основанием для производства дополнительной или повторной экспертиз.

Принцип финансовой обеспеченности (вознаграждения) – требование финансирования любого экспертного исследования. Работа экспертов должна оплачиваться в соответствии с договорными обязательствами независимо от того, удовлетворяют ли заказчика выводы и рекомендации экспертизы, их обоснованность, справедливость и т.п.

Другим важнейшим принципом, гарантирующим эффективность экспертной деятельности законодательства, является *принцип независимости результата экспертизы от заказчика*. Только независимый эксперт, проводя исследование при производстве экспертизы, может вынести в полной мере объективное заключение, тем самым способствуя достижению поставленной перед экспертной деятельностью задачи – оказание содействия лицам, назначившим экспертизу.

Независимость заключается в полном отсутствии каких-либо посторонних влияний на формирование внутреннего убеждения эксперта по предмету экспертизы.

Поэтому проведение экспертизы в экспертном учреждении имеет ряд положительных моментов. Например, во-первых, вли-

⁹ Процессуальное законодательство рассматривает это действие эксперта как его право отказаться от дачи заключения в двух случаях: некомпетентности и недостаточности представленных материалов для дачи заключения. См. ст. 85 ГПК РФ, ст. 45 АПК РФ, ст. 57 УПК РФ.

яние заказчика или иных лиц, заинтересованных в даче заключения по законодательному акту, затрудняется; во-вторых, при комиссионном подходе к проведению экспертизы уменьшается фактор коррупционности, а также повышается качество экспертизы.

Формально принцип независимости провозглашается во всех действующих нормативных актах и концепциях экспертизы. Однако фактически в практике экспертных учреждений правоприменительной и управленческой деятельности этот принцип игнорируется, ущемляется или грубо нарушается. Эксперт, находящийся в какой-либо иной зависимости от заказчика, это уже не эксперт, а в лучшем случае научный консультант или технический представитель интересов той или иной стороны в споре по предмету экспертизы¹⁰.

Независимость экспертизы также заключается в возможности проведения альтернативных экспертиз, в конкуренции государственных и негосударственных экспертных учреждений.

Принцип независимости эксперта должен быть прежде всего, обеспечен строгим нормативным разграничением процедур управленческой и экспертной деятельности, автономией источников экспертной информации, методов их получения и исследования, а также рядом требований, исключающих личную заинтересованность эксперта и возможность посторонних влияний на формирование его выводов.

Независимость эксперта должна гарантироваться запретом для руководителей экспертных учреждений давать эксперту указания, предрешающие содержание выводов по конкретной экспертизе. Экспертиза законодательства – это публично-правовая деятельность, тем не менее государственный эксперт как должностное лицо в силу российской специфики построения вертикали власти чаще всего административно зависим, но эта зависимость, как представляется, не должна распространяться на производство конкретных экспертиз и дачу по ним заключения. При установлении уполномоченными органами (прокуратурой,

¹⁰ См.: *Колдин В.Я.* Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 686.

Министерством юстиции) фактов зависимости экспертизы следует предусмотреть как дисциплинарную ответственность (вплоть до запрета заниматься экспертной деятельностью), так и материальную ответственность должностных лиц, так как деньги, потраченные на проведение экспертизы (как правило, выделяемые из бюджетных средств), использовались неэффективно.

Принцип объективности в экспертизе законодательства означает требование от эксперта проводить исследования и формулировать выводы строго на научно-методической и практической основе, которая соответствует современному уровню развития той области знаний, которую он представляет. Эта основа должна базироваться на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных. Не менее важное условие объективности экспертизы законодательства – это объективность самого автора данной деятельности – эксперта. Считаем, что если есть сомнения в беспристрастности эксперта, к примеру, если он ранее был замечен в лоббировании политических интересов¹¹; особенно внимательно стоит относиться, когда экспертизу проводит эксперт или экспертное учреждение, зависимые от организаторов экспертизы законопроекта (финансовая зависимость, членство в политической партии, вынесшей на рассмотрение законопроект, и т.д.), то такие эксперты также подлежат отводу.

Экспертиза законодательства – эта сфера, в которой важную роль играет субъективный фактор, а именно лицо, производящее экспертизу. Поэтому индивидуальные (частные) принципы, относящиеся косвенно к самому процессу экспертной деятельности, но тесно связанные с конкретно взятой экспертизой законодательства, можно объединить в группу частноправовых (дополнительных) принципов и обозначить ее как принципы, используемые экспертом (экспертным учреждением).

¹¹ Эта проблема неоднократно рассматривалась многими учеными: См., например: *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998; *Автономов А.С., Захаров А.А., Любимов А.П.* Законодательный процесс в России: граждане и власть. М., 1996; *Любимов А.П.* История лоббизма в России. М., 2005.

Первый из дополнительных принципов, который необходимо рассмотреть, это *квалификационный принцип*.

Осуществление экспертизы экспертом в пределах своей специальности (квалификации) является неременным условием качества проводимого им исследования. Вполне очевидно, что эксперт не в состоянии дать объективное заключение в том случае, если необходимые для производства экспертизы исследования выходят за рамки его специальных знаний.

Заказчик экспертизы законодательства должен иметь четкое представление о том, эксперту какой специальности она должна быть поручена. Критерии оценки законодательства в рамках экспертизы не могут выходить за пределы специальных знаний эксперта, которые приобретаются в результате профессиональной подготовки и накопления практического опыта (на это может указывать диплом об образовании эксперта, стаж экспертной работы).

Квалификационный принцип требует от эксперта браться за решение только тех вопросов, по которым он профессионально осведомлен и для решения которых (дачи квалифицированного заключения) он в достаточной степени владеет методами теоретической и практической работы. Между тем в Российской Федерации до сих пор не сформирована государственная система гарантий обеспечения этого важного принципа экспертной деятельности. В условиях постоянно растущей потребности в экспертных кадрах в стране отсутствует должная государственная система подготовки и усовершенствования экспертных кадров.

Квалификационный принцип должен быть обеспечен, во-первых, системой аттестации и лицензирования научных экспертных учреждений и сотрудников, работающих в них; во-вторых, свободой выбора экспертов, приглашаемых для выполнения экспертизы; в-третьих, системой конкурсов по отбору учреждений и экспертов для производства экспертиз законодательства по наиболее значимым для государства и общества проектам законов.

Другим важнейшим принципом, гарантирующим эффективность экспертной деятельности, является *принцип состязательности*. Суть его в том, что эксперт должен быть готов доказать аргументированность своего заключения в диспуте с дру-

гими экспертами, а состязательность экспертных организаций обуславливается системой конкурсов на проведение экспертиз законодательных актов.

И наконец, *принцип достаточности* означает, что лучший выбор определяется выбором среди возможных альтернатив. В философской интерпретации принцип достаточности означает, что для решения задач важно осознать выявленные закономерности, чтобы принять единственно верное решение. В юридическом осмыслении экспертиза законодательства должна быть эффективна и сбалансирована как в отношениях временных показателей, так и со стороны финансирования.

В целом важность принципов экспертизы законодательства заключается как в обеспечении качественного исследования нормативных правовых актов, так и в принятии правильных решений со стороны организаторов экспертизы. Проведенный анализ принципов экспертиз законодательства показывает, что часть из них свойственна всем без исключения экспертным исследованиям, а часть характерна для экспертизы законодательства, что позволяет классифицировать принципы экспертизы законодательства на две группы: основные (общие) и дополнительные (частные).

М.С. Смольянов

О ЦЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ*

В современном обществе активно используются процедурные механизмы регулирования отношений. При этом люди, сталкивающиеся с юридической процедурой, чаще всего воспринимают ее как некую формальность, которой необходимо следовать лишь в силу закона; другими словами, большинство людей не видят в процедуре и следовании ей какого-либо смысла. Подобная реакция имеет под собой разные причины. С одной стороны, это вызвано низким уровнем правосознания и пра-

* Статья рекомендована к печати кандидатом юридических наук, доцентом Е.Г. Лукьяновой.