

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

В. А. ТОМИН

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие



Санкт-Петербург
2017

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

В. А. ТОМИН

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2017

УДК 340.1(075)
ББК 67.400я73
Т56

Рецензенты

О. И. ВАСИЛЬЕВА, доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

А. Э. ЧЕРНАКОВ, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права, кандидат юридических наук, доцент.

Томин, В. А.

Т56 Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Томин. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 96 с.

В учебном пособии рассмотрены понятие и виды правотворческой деятельности, ее особенности в субъектах Российской Федерации; прокуратура как субъект правотворческой деятельности; технико-юридические правила подготовки проектов нормативных правовых актов, правила формирования содержания нормативных актов, требования к внутренней форме нормативных правовых актов; а также понятие и стадии законодательного процесса, его особенности в парламентах субъектов Российской Федерации; требования к проекту нормативного правового акта, представляемому в качестве законодательной инициативы.

Предназначено для обучающихся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры, а также программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 340.1(075)
ББК 67.400я73

© Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	4
§ 1. Понятие и принципы правотворчества.....	—
§ 2. Субъекты правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации	18
§ 3. Прокуратура Российской Федерации как субъект правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации	26
Глава 2. СТАДИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	34
§ 1. Структура правотворческого процесса	—
§ 2. Правовой мониторинг, прогнозирование и планирование правотворческой деятельности	38
§ 3. Подготовка проекта нормативного правового акта	55
§ 4. Экспертиза проектов нормативных правовых актов	77
<i>ЛИТЕРАТУРА</i>	92

Г л а в а 1. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

§ 1. Понятие и принципы правотворчества

В теории права для обозначения процессов, связанных с созданием правовых норм и нормативных правовых актов как их источников, используются три основных понятия — правотворчество, нормотворчество и законотворчество¹.

В то же время во множестве монографических исследований и научных публикациях и часто в законодательстве данные понятия употребляются как тождественные. Каких-либо особых различий между ними не проводится.

Так, С. С. Алексеев трактовал правотворчество как «завершающую процесс формирования права государственную деятельность, в результате которой определенные положения возводятся через закон, иные источники в юридические нормы. Правотворческая деятельность выражается в правотворческих актах и системном кодификационном правотворчестве»². В. М. Корельский понимает под правотворчеством (законотворчеством) «деятельность компетентных государственных органов (при проведении референдума — всего народа) по изданию новых или переработке действующих нормативно-правовых актов»³.

При большом количестве вариантов определения понятий «законотворчество», «нормотворчество» и «правотворчество» представляется правильным и логичным для уяснения их сути использовать смысловое значение первой части слова — «закон», «норма», «право». Это упрощает их понимание и позволяет четко уловить различия в толковании.

¹ См., напр.: Румянцев М. Б. Некоторые особенности конституционного правотворчества // Адвокат. 2016. № 7. С. 38 — 44 ; Кучин М. В. Судебное нормотворчество: дискуссионные аспекты // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 34 — 45 ; Шуберт Т. Э. Роль доктрины в законотворчестве и правоприменении (на примере Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 48 — 56.

² Алексеев С. С. Теория права. Харьков, 1994. С. 79—80.

³ Теория государства и права : в 2 ч. / под общ. ред. В. М. Корельского. Екатеринбург, 1994. Ч. 2. С. 75.

Таким образом, законотворчество — это деятельность по принятию правовых актов в виде законов, нормотворчество — по изданию нормативных правовых актов, а правотворчество — по изданию правовых актов вообще. В любом случае эти понятия не тождественны по отношению и к результату правотворчества, и к субъекту правотворчества. Например, законы в настоящее время могут приниматься только представительными органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и непосредственно населением на референдуме соответствующего уровня, в то время как количество субъектов, принимающих иные правовые акты, практически ничем не ограничено (с учетом возможности издания индивидуальных правовых (локальных) актов организациями и индивидуальными предпринимателями, а также заключения договоров и соглашений).

Часто под правовым актом понимают официальный документ правотворческого органа, содержащий юридические нормы¹. Согласно «Юридическому энциклопедическому словарю» правовой акт (синоним — юридический) — это официальный письменный документ, порождающий определенные правовые последствия, создающий юридическое состояние и направленный на регулирование общественных отношений². К правовым актам относят: 1) нормативные правовые акты, устанавливающие нормы права, регламентирующие определенную сферу (вид) общественных отношений; 2) индивидуальные правовые акты, порождающие конкретные права и обязанности для конкретных субъектов права, в том числе акты применения норм права (судебные решения, акты правоохранительных органов, приказы руководителей предприятий и учреждений и др.); 3) договоры, соглашения, имеющие правовой характер.

Очевидно, что при таком толковании «правотворчество» — более широкое понятие, чем и «законотворчество», и «нормотворчество», а «нормотворчество» — более широкое понятие, чем «законотворчество».

Слово «правотворчество» является сложносоставным. Первую его часть образует слово «право», которое можно определить как меру дозволенного поведения, свободу усмотрения. Если рассматривать «правотворчество» как право правотворческого орга-

¹ См., напр.: Масловская Т. С. Муниципальное право России : курс лекций. М., 2002. Вып. 1. С. 28.

² Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Малько. 2-е изд. М., 2017. С. 415.

на на создание правовых актов, то интерес вызывают границы свободы усмотрения. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что абстрактное право на издание правовых актов может трансформироваться в обязанность правотворческого органа издать конкретный правовой акт. Проще всего это проследить на примере индивидуальных актов: после подачи работником заявления об увольнении по собственному желанию работодатель обязан издать соответствующий приказ не позднее двухнедельного срока; после принятия искового заявления суд обязан вынести решение (определение) по делу. Но правило «трансформации» действует и применительно к нормативным правовым актам.

Обращает на себя внимание и вторая часть (идентичная во всех случаях) указанных терминов — слово «творчество». Оно как нельзя лучше объясняет суть происходящего при создании правового акта процесса. И пусть это звучит пафосно, но правотворчество — это творческий процесс. Если грамотно не увязать между собой противоположения в одном правовом акте либо его нормы с нормами других правовых актов, то закон, хорошо написанный с точки зрения правотворческого органа и соблюдения правотворческих процедур, либо не будет «работать», либо создаст дополнительные трудности и проблемы в правоприменительной деятельности (в первую очередь в сфере реализации прав граждан и организаций).

Сложно говорить о шедеврах в сфере правотворчества, однако не всем одинаково нравится даже гениальное музыкальное произведение, и не каждый готов жить в архитектурных новинках. Отличие заключается в том, что норма права создается не для того, чтобы нравиться или не нравиться, а для регулирования определенных общественных отношений, установления общих правил поведения участников этих отношений, будь то композитор или музыкант, архитектор или строитель. При этом ясно, что речь идет не о процессе создания, например, музыкального произведения (он не может быть предметом правового регулирования), а о праве на результат творчества и порядке его использования, что относится к сфере регулирования гражданского законодательства, а также о тех правоотношениях, в которых этот композитор выступает субъектом в ином качестве: родителя или супруга, работника или работодателя и др.

В этой связи в правотворчестве выделяют такие его виды, как законотворчество, подзаконное правотворчество, правотворче-

ство органов местного самоуправления, договорное правотворчество, индивидуальное правотворчество и т. д.¹

Правотворчество — объективно востребованный атрибут государственно-организованного общества. Оно порождено естественными социальными потребностями в урегулировании практически всех сфер жизнедеятельности людей, обусловлено закономерностями исторического развития человеческого бытия, детерминировано правовой политикой государства и международного сообщества.

Целью правотворчества всегда является *современизация* правовой регламентации динамически изменяющихся общественных отношений, направленная на их эффективное развитие и гармонизацию согласованности социальных интересов. Все это достигается не иначе, как посредством разработки, принятия, изменения либо прекращения действия определенных общеобязательных правил поведения.

Основным смыслом правотворчества является формирование источников права, а результатом — принятые действующие нормативно-правовые акты.

Правотворческую деятельность зачастую отождествляют с работой по подготовке правовых актов и последующему их принятию. Данный подход можно считать справедливым в том случае, когда юридический документ выступает как источник правовой системы, содержащий исключительно правовые нормы.

В широком понимании правотворчество является системообразующим фактором в механизме правовой регуляции жизни общества. Это динамически развивающаяся система непосредственного правового воздействия на общественные отношения с целью гармонизации интересов субъектов права, групп населения, государства и общества.

Безусловным является тот факт, что правотворчество является деятельностью, в процессе которой государственная воля получает свое социально-формальное закрепление, а вследствие этого приобретает характер обязательности для участников правоотношений.

Содержанием правотворчества служит деятельность государственных институтов, которая завершает процесс формирования правовой системы. В этом смысле правотворческий процесс предстает как вид юридической деятельности, как особая форма проявления активности государства по отношению к правовой действи-

¹ Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 680—681 ; Власенко И. Л. Теория государства и права. М., 2009. С. 142—143.

тельности. Суть такого взаимоотношения состоит в преобразовании правовой материи путем непрерывного ее совершенствования в интересах и с учетом общественных потребностей¹.

Но понятия «правотворчество» и «правотворческая деятельность» не тождественны, хотя во многом и близки. В ходе первого принимается, изменяется или отменяется нормативно-правовой акт. В рамках же правотворческой деятельности может выполняться более обширная работа, связанная с подготовкой проектов нормативных документов, их «общественным» и формальным согласованием, корректировкой, экспертизами и т. п. По всему видно, что правотворческая деятельность — более развернутое понятие, чем «абстрактное» правотворчество.

И тем и другим видом правового творчества занимаются органы государственной власти и различные должностные лица, полномочия которых в этой области закреплены в соответствующих регламентах. В правотворческий процесс неизбежно вовлечены все властные учреждения, вот только степень их участия довольно различна.

Так, федеральное министерство в рамках своей обычной практики может разработать проект правительственного постановления, но принимать его будет уже само Правительство Российской Федерации. Хотя это не умаляет роли министерства как участника процесса создания норм права, которое провело основной объем правотворческой работы по данному подзаконному акту.

В этой связи нужно различать понятия «субъекты правотворчества (правотворческого процесса)» и «участники правотворческого процесса».

Субъектами правотворчества (правотворческого процесса) являются органы государственной власти и должностные лица, за которыми нормативно закреплено полномочие принимать (издавать) нормативные правовые акты, а равно дано право выступать в качестве субъекта законодательной инициативы.

К субъектам правотворческого, в частности законодательского, процесса относятся органы законодательной (представительной) власти. В них непосредственно вносятся законопроекты, и они являются основным участником законодательной деятельности, рассматривая законопроект, корректируя, принимая или отклоняя его.

¹ См. подробнее: Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для акад. бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М., 2017. Гл. 13, § 2.

К субъектам правотворческого процесса можно также отнести Президента Российской Федерации, который обладает полномочием издавать указы нормативного характера и принимает активное участие в законодательном процессе.

Участниками правотворческого процесса являются иные органы, организации и должностные лица. Это те субъекты права, которые разрабатывают проекты нормативных документов, обсуждают и согласовывают их, дают экспертное заключение и т. д. В выработке проектов правовых решений активное участие принимают политические партии, научные, экспертные и информационные организации, «лоббистские» группы и другие субъекты «гражданского общества».

В практике законотворческого процесса федеральному министерству отводится роль участника, но никак не субъекта правотворчества.

Но в пределах осуществления собственного правового регулирования федеральное министерство является полноценным субъектом правотворчества.

Право на правотворчество — важнейший элемент компетенции любого государственного органа. Оно характеризует его властную природу, позволяет участвовать в допустимых пределах в общегосударственном правотворчестве. При этом объемы данной компетенции разнятся в зависимости от вида государственного органа и его уровня.

Как вид государственной деятельности правотворчество носит организующе-регулирующий характер воздействия на общественную систему. Правотворчество органически вплетено в процесс государственного управления и, в частности, в содержание его функции регулирования. В этой связи ему присущи все свойства государственного управления¹.

Правотворчество, будучи разновидностью государственной деятельности, соединяет в себе теоретические и практические элементы. Идеальная (модель нормы — мысли) и материальная (оформление текстов нормативного правового акта) формы здесь переплетаются. Однако по сравнению с другими видами право-

¹ См. подробнее: Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. М., 2006. С. 117—178 ; Теория управления / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М., 2004. С. 18—26 ; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. 400 с. ; Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001. 320 с. ; Райзберг Б. Л. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие. М., 2010. 384 с.

вой регуляции в правотворчестве особое значение имеет именно творческое начало, познавательный труд, научный поиск. Это дает основание отдельным авторам рассматривать правотворчество как разновидность «социальной инженерии»¹.

В ходе этого творческого процесса должно строго соблюдаться выполнение двух основных задач. Первая — задача минимум — создание самого правового акта, в котором прописывается новая норма. Задача максимум — организация законной деятельности соответствующей сферы, установление в ней нужного правового режима.

Правотворчество помогает государственным органам решать ряд вполне конкретных задач:

восполнять правовые пробелы, имеющиеся в регулировании конкретной области человеческой деятельности;

обновлять действующий нормативный материал, приводить его в соответствие с изменившимися реалиями и социальными потребностями;

формировать новые цели общественно полезной деятельности и определять средства их решения;

устранять коллизии, противоречия и конкуренцию правовых норм и другие юридические погрешности, имеющиеся в правовом регулировании человеческой деятельности;

гармонизировать основу своей работы с правовыми стандартами международных организаций, с международными обязательствами Российской Федерации.

Относительно содержания правотворчества высказан ряд суждений. В частности, предлагается рассматривать эту деятельность в двух смыслах — в узком и широком. В первом плане это лишь процесс издания нормативного правового акта, посредством чего вводятся, изменяются или отменяются правовые черты². Во втором — в нее, в том числе, включены и вопросы подготовки проектов нормативных документов. Большинство ученых все же остаются сторонниками расширительной трактовки правотворческой деятельности.

Автор придерживается того же понимания. Ведь нормативный правовой акт — это уже заключительный этап правотворчества, его завершающая стадия, итог большой работы, предполагающий

¹ См., напр.: Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей : монография / М. М. Аносова [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015. С. 65—66.

² См., напр.: Шестериков И. А. Правовая политика в сфере труда и законодательства // Социальное и пенсионное право. 2008. № 3. С. 1—2.

рождение правовой нормы, так сказать, возведение государственной воли в материальное общеобязательное нормативное предписание. Но считать результат целым процессом непозволительно. Право — это та материя, которая отражает комплекс экономических, социальных, идеологических и иных факторов общественного бытия и создается под их влиянием. Оно априори имеет сложный, многоаспектный процесс формирования, который предполагает осознание потребности в определенном правовом регулировании — в издании той или иной нормы, разработку проекта нормативного акта, его экспертную оценку, согласование этого проекта с заинтересованными органами и решение ряда других важных, сложных, но нужных вопросов.

Как образно замечено еще в «советский» период, «решение о подготовке проекта нормативного правового акта представляет собой ту часть айсберга, которая соприкасается с поверхностью воды»¹. В действительности же к постижению правотворческой потребности субъекты приходят в большинстве случаев через исследование путаной системы объективных и субъективных факторов.

Идея должна быть заложена в основу любой допустимой для реализации человеком деятельности. В идейно-теоретической базе каждого начинания есть цель его воплощения. Правотворчество не исключение. И для того чтобы его результат был предметней, целенаправленной и эффективней, существуют принципы правотворческой деятельности.

Принципы правотворчества представляют собой основополагающие начала, руководящие идеи, исходные положения, на которых должен строиться весь правотворческий процесс в широком смысле. Они являются неким ориентиром для его участников. На них опираются все специалисты, когда создают нормативные правовые акты или организуют свою деятельность. Принципы выступают необходимым условием эффективной правотворческой деятельности, и только при опоре на них могут быть сотворены своевременно необходимые, качественно действующие и стабильно функционирующие нормативные правовые акты и правовые нормы.

Признанные установки правотворчества имеют объективную сторону. Они отражают действительную реальность, связанную с принятием, отменой или заменой правовых норм. В то же время они субъективны, ибо выводятся из объективной практики людей-

¹ Научные основы советского правотворчества / О. А. Гаврилов [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина. М., 1981. С. 16.

ми и подчиняются ей, а на уровне правовой политики приобретают форму официальных государственно-правовых идей, получают общезначимое признание. Они становятся эффективным регулятором для субъектов правотворчества лишь тогда, когда получают достаточное юридическое закрепление. Поэтому вполне оправданно, что в документах, регламентирующих отношения правотворчества, есть «специальные статьи», закрепляющие принципы организации этого процесса.

Ими пронизан весь ход правотворчества. Они распространяют свое влияние на начальном этапе, в порядке выявления потребности в правовой реакции на изменения в жизни, и на завершающей стадии, когда происходит издание нормативного правового акта.

Помимо этого важно подчеркнуть, что принципы не существуют сами по себе, а находятся в тесном взаимодействии и взаимодополнении. Поэтому существует целая система, которую необходимо конкретизировать, опираясь на потребности развития общества и устоявшиеся закономерности правотворческого процесса.

В юридической науке высказаны многообразные взгляды на систему принципов правотворчества, в числе которых рассматриваются:

демократизм, профессионализм, конституционная законность, соответствие реальной действительности, использование правового аппарата, научность, справедливость¹;

научность, демократизм, непосредственное правотворчество, планоность, объективность, системность².

Имеются и более структурированные конструкции принципов. Так, предлагается, исходя из характера правотворческой деятельности, выделять общие принципы (так называемые абстрактные, т. е. не порождающие конкретных общественных отношений, а определяющие их систему) и специальные (реализуемые в процессе конкретных видов правотворчества и носящие в силу этого организационный характер).

К системообразующим принципам правотворчества в этой связи относят социальную ориентацию, демократизм, законность, научную обоснованность, оптимальность, системность, иерархичность³.

¹ Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев [и др.] ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. 384 с.

² Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2007. 640 с. (Университетская версия).

³ Сысов Ю. Е. Системообразующие принципы нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15—23.

Представляется, что не все руководящие начала из предложенных перечней являются принципами правотворческой деятельности в собственном смысле этого слова. Вряд ли к их числу следует относить юридико-технические приемы или требования, предъявляемые к субъекту правотворчества или проекту правового акта. Правотворческая деятельность — это прежде всего процесс создания правовых норм. Поэтому основные принципы должны распространяться на все его этапы и не ограничиваться только аспектом деятельности.

В вопросе о видах принципов правотворчества автор придерживается точки зрения, что их систему образуют объективность, демократизм, конституционность, законность, профессионализм, научность, системность.

Объективность как принцип правотворчества означает, что данная деятельность рассматривается как реальный факт социальной действительности и правовой жизни человечества. Законное решение как результат правотворчества это не продукт каких-то абстрактных умозаключений, а естественная реакция на те потребности государства, социума и экономики, которые порождены современной практикой.

В своих устремлениях субъекты правотворческой деятельности должны в первую очередь руководствоваться объективными законами общественного строя и тенденциями развития человеческого общества. При этом важно не замыкаться на одних правовых явлениях, а подходить к процессу формирования права с более широких позиций, учитывать все факторы, связанные с ним.

Цели правотворческой деятельности должны увязываться с основными человеческими ценностями и требованиями естественной справедливости (свобода, равенство, независимость и т. д.).

Необходимо, чтобы язык писаного права был беспристрастным, категоричным, непреложным, безусловным, выражал строгость правовых велений. К этому нужно стремиться, переводя объективно существующую государственную волю в конкретный нормативный материал — текстовую форму, придавая ей формальную определенность.

Демократизм правотворчества в первую очередь предполагает конструктивное и разностороннее сотрудничество государственных органов с гражданским обществом в вопросах создания норм права. Активное участие граждан в управлении государством — это требование Конституции Российской Федерации (ст. 3). В этой связи к общественному мониторингу действующего законодательства в стране важно привлекать ученых, специалистов,

различные объединения и социальные группы граждан, для того чтобы они помогали выявлению правовых пробелов, установлению правотворческих погрешностей, разработке проектов конкретных нормативных правовых актов.

С другой стороны, принимаемые решения должны соответствовать социальным ожиданиям, т. е. быть востребованными общественной практикой и опираться в своей реализации на поддержку широких слоев населения, в обязательном порядке быть понятными и поддерживаться персоналом организаций, если речь идет о ведомственных актах. И это реально тогда, когда правотворческие решения отражают социальные интересы и устанавливают справедливый баланс ценностных ориентаций членов общества.

Большое значение имеет информационный взаимообмен между субъектами правотворческой деятельности, представителями государственных структур и населением как конечным правоприменителем. Речь здесь идет об этапе подготовки проекта нормативного правового акта. Особенно это касается тех моментов, когда в разработке находятся правотворческие проекты, напрямую затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций.

Гласным и открытым должен быть процесс обсуждения. В этой связи заслуживает быть отмеченной практика размещения проектов правотворческих решений, выработанных федеральными органами исполнительной власти, на своих официальных сайтах в сети «Интернет». Данная практика обязательна для всех проектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина¹.

Конституционность как принцип указывает на особую роль Конституции Российской Федерации в правотворческой деятельности. Конституция является основным источником права, содержащим исходные начала для всей правовой системы, и непосредственно регулирует основополагающие государственно-правовые отношения².

Положения, закрепленные в Конституции Российской Федерации, определяют направления правотворческой деятельности. Конституция также устанавливает пределы правового вмешательства государства в социальные отношения в обществе.

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 313 с изм. и доп.

² Шахрай С. М. Указ. соч.

Законность — следующий универсальный принцип, охватывающий все стороны правовой жизни, в том числе и область правотворчества. Требование о неуклонном и точном исполнении законов и основанных на них подзаконных правовых актов всеми участниками правотворческих отношений — это суть принципа законности, которая в равной мере относится как к процессу разработки правовых актов, так и к их форме и содержанию.

Субъекты правотворческой деятельности в своих действиях не должны выходить за пределы очерченной для них компетенции, а обязаны четко следовать границам имеющихся полномочий.

Гарантией обеспечения данного принципа выступает гласность относительно подготовки проектов нормативных правовых актов, открытость и доступность информации о принятых нормативных правовых актах.

Профессионализм как позиция правотворческой деятельности означает, что проекты нормативных правовых актов готовятся специалистами, имеющими соответствующее образование, обладающими правотворческими практическими знаниями, навыками и умениями. В противном случае правовые нормы появляются без учета реальных потребностей, с грубыми отступлениями от правил юридической техники. К сожалению, правотворческая практика изобилует такими несовершенными «творениями».

Поэтому сегодня актуальна задача формирования штата и резерва специалистов, способных организовывать и осуществлять правовой мониторинг, прогнозирование и планирование правотворческой деятельности, подготовку проектов нормативных правовых актов. Они должны знать приемы и способы правотворчества. Для этого необходима подготовка, которая планомерно должна осуществляться в образовательных учреждениях, на курсах повышения квалификации руководящих работников, в системе текущей профессиональной подготовки работников прокуратуры.

И начинать обучение требуется с институтской скамьи. Правоохранительной практике нужны не просто специалисты, владеющие формальными знаниями, а работники, разбирающиеся в правовой материи, четко представляющие механизм рождения правовой нормы, способные видеть правотворческую ошибку и действовать согласно этим обстоятельствам.

Именно выпускники вузов и являются основными волонтерами, вступающими в ряды правотворцев государственных органов.

Научность как принцип предполагает, что методы, средства, формы и содержание правотворческой деятельности

должны опираться на выводы и рекомендации науки, быть проверены на практике.

В этой связи заслуживает внимания вопрос разработки фундаментальной теории правотворчества, которая бы содержала четкие и обоснованные решения по многим темам методологии и технологии правотворческой деятельности.

В настоящее время правотворческая проблематика активно вовлечена в процесс научного осмысления. Появился ряд крупных работ¹. Вместе с тем говорить о том, что сформировалась полноценная теория правотворчества, не приходится.

Показателем научного подхода к организации правотворческой деятельности является профессиональное использование на практике возможностей правового мониторинга. Опираясь на него, можно определить цели и механизмы необходимого правового регулирования. Мониторинг правоприменения сегодня является одним из самых эффективных инструментов наблюдения за состоянием и развитием социально-правовых процессов, оценки качества принимаемых правовых решений.

Показателем научности правотворческой деятельности является активное использование современных информационных технологий, методов моделирования, прогнозирования и социально-правовых экспериментов. Становится все более очевидным, что прорыв на этом направлении связан с созданием новых правовых механизмов, сопряженных с современными информационными технологиями. Качественным отличием этих механизмов должна стать автоматизация процессов сбора, накопления и обработки правовой информации, проведение, хотя бы частично, автоматизированного анализа правовых норм, стандартизация и унификация правовых решений. Только при таких условиях можно рассчитывать на упрощение правотворческого процесса, сокращение разрыва между существующей и требующейся скоростью создания новых правовых решений, облегчение работы с нынешним громадным, запутанным и неупорядоченным массивом правовой информации².

¹ См., напр.: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Влащенко. М., 2013. 312 с. ; Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М., 2015. 496 с. ; Сенякин И. Н. Фундаментальное исследование вопросов юридической техники // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 121—127.

² См. об этом: Голоскоков Л. В. Методология исследования модернизации права: классический и информационно-коммуникативный подходы //

Уже давно никто не оспаривает тот факт, что на всех стадиях правотворческого процесса должны привлекаться ученые, специалисты своего дела, эксперты, консультанты.

Так, обязательным является проведение независимой экспертизы в отношении проектов административных регламентов по выполнению государственных функций и оказанию государственных услуг¹.

Научный подход — это еще и тщательный просчет вариантов достижения поставленных целей. Из максимально возможного числа способов правового воздействия выбирается тот, который в создавшихся жизненных условиях общества является наиболее оптимальным. При выборе варианта учитывается все многообразие правообразующих факторов — экономические, социальные, образовательные, морально-психологические и другие объективные моменты утилитарного бытия.

Системность правотворчества заключается в том, что процесс «создания» норм права — это единое целое. Другими словами, ни на одном из этапов правотворчества не должно быть допущено ошибки, так как в силу цикличности движения юридической нормы в природе очевиден риск нарушения порядка ее применения, что, в свою очередь, может повлечь за собой искажение законных прав и интересов граждан. Поэтому при планировании и осуществлении правотворческих операций должны учитываться возможные последствия. Неудовлетворительная работа на одном участке может привести к неудовлетворительным результатам в целом. Например, неправильно поставленная цель приведет к итогу, который не соответствует социальным ожиданиям. То же самое может произойти, если неверно выбрана, например, форма нормативного правового акта.

С позиций системности любой разрабатываемый нормативный правовой акт должен органически интегрироваться в существующее правовое поле, и в этой связи следует учитывать действующее законодательство, согласовываться с его положениями.

Другим требованием системности является ориентация проекта нормы на перспективные социальные ожидания. Только в этом случае может быть обеспечена стабильность правового регулиро-

Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2007. С. 397—423.

¹ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2005 г. № 679 с изм. и доп.

вания. Сиюминутные цели не должны закладываться в основу создания какого-либо предписания, так как они приводят к «захламлению» правового материала и его частому изменению. К сожалению, такое все еще практикуется.

Реализация рассматриваемого принципа требует также учета имеющихся в государстве горизонтальных и вертикальных правотворческих связей. Что это значит? Смысл данной установки кроется в том, что важно согласовывать свои цели и действия с целями и действиями других субъектов правотворческой деятельности. Обязательно учитывать вертикальные (иерархические) связи, которые имеют место в механизме правового регулирования. Скажем, положения нормативного правового акта федерального министерства не могут расходиться с положениями акта большей юридической силы, тем более противоречить им, например, положениям постановления Правительства Российской Федерации, указа Президента Российской Федерации, федерального закона. В противном случае еще чаще будут активны правотворческие коллизии, что приведет к путанице и проблемам как в правоприменении, так и в совершенствовании нормативной базы.

Системность правотворчества означает также борьбу с «перепроизводством» нормативного материала. Правовой массив должен быть структурирован и систематизирован.

Практическое следование в ходе правотворчества указанным принципам — это небольшая, но гарантия качества принимаемых правовых решений. А особенность нормативных правовых актов, конечно, наряду с должным правоприменением, как известно, является по большому счету гарантией качества общественного бытия в целом и в различных его областях.

§ 2. Субъекты правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации

Субъекты федерального правотворчества определены в ст. 104 Конституции Российской Федерации. Их можно подразделить на две группы.

Субъекты законодательной (правотворческой) инициативы с общей компетенцией:

Президент Российской Федерации;

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации;

законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Субъекты законодательной (правотворческой) инициативы со специальной компетенцией (по вопросам их ведения):

Конституционный Суд Российской Федерации;

Верховный Суд Российской Федерации.

Перечень субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне является исчерпывающим и неизменным, так как закреплен в Конституции Российской Федерации.

Мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих органов государственной власти и этих лиц обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач. Что же касается органов государственной власти, общественных структур, а также отдельных граждан, не наделенных данным правом Конституцией, то они могут вносить свои инициативные законопроекты и предложения только через посредников — уполномоченных на то субъектов¹. Это право часто закрепляется в нормативных правовых актах и регламентах².

Перечень субъектов правотворчества на уровне субъектов Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов определяется на основе принципов, закрепленных в федеральном законодательстве. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации предоставляется:

депутатам законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;

руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

представительным органам местного самоуправления.

¹ Парламентское право России : учебник / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006. 656 с.

² См., напр.: О прокуратуре Российской Федерации» : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 с изм. и доп. Ст. 9.

Что особенно важно, этот список не является исчерпывающим. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам.

В качестве приоритетных субъектов законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации согласно ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выделяются:

члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представители от законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти данного субъекта;

общественные объединения;

граждане, проживающие на территории данного субъекта Российской Федерации.

Как видно, федеральный законодатель регулирует вопрос о круге субъектов законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации на основе императивного и диспозитивного методов. Если депутаты региональных парламентов, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления обязаны признаваться участниками законодательного процесса (в противном случае это может быть оценено как нарушение федерального законодательства), то предоставление права законодательной инициативы другим субъектам зависит от усмотрения самого законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Наибольший интерес представляет та группа потенциальных носителей права законодательной инициативы, которые именуется в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «иными органами». Как показывает сравнительно-правовой анализ ряда конституций и уставов субъектов Российской Федерации, обновленных в период после 1999 года, в разряд «иных органов» включаются как исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и соответствующие органы государственной власти субъекта Российской Федерации, так и структурные подразделения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Например, ст. 31 Устава Санкт-Петербурга¹ предоставляет право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, депутатским объединениям (фракциям) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, органам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Губернатору Санкт-Петербурга, члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителю от Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителю от Правительства Санкт-Петербурга, прокуратуре Санкт-Петербурга, представительным органам местного самоуправления, почетным гражданам Санкт-Петербурга, являющимся гражданами Российской Федерации и проживающим на территории Санкт-Петербурга.

Конституция Республики Башкортостан предоставляет право законодательной инициативы депутатам Государственного Собрания Республики Башкортостан, постоянным комиссиям Государственного Совета Республики Башкортостан, Президенту Республики Башкортостан, Правительству Республики Башкортостан, Конституционному суду Республики Башкортостан, Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан, Федерации профсоюзов Республики Башкортостан, прокурору Республики Башкортостан, представительным органам местного самоуправления².

В Республике Татарстан право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Татарстан, депутатам Государственного Совета, Президиуму и комитетам Государственного Совета, Кабинету министров Республики Татарстан, Государственному советнику Республики Татарстан, прокурору Республики Татарстан, представительным органам местного самоуправления. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Республики Татарстан, Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, Уполномоченному по правам человека в Республике Татарстан по вопросам их ведения³.

¹ Устав Санкт-Петербурга : принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 янв. 1998 г. с изм. и доп. // Администрация Санкт-Петербурга : офиц. сайт. URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

² Конституция Республики Башкортостан от 24 дек. 1993 г. № ВС-22/15 с изм. и доп. // Конституции Российской Федерации : сайт. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

³ Конституция Республики Татарстан от 6 нояб. 1992 г. с изм. и доп. // Конституции Российской Федерации : сайт. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

Согласно ч. 1 ст. 74 Конституции Республики Марий Эл в последней редакции право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Марий Эл, депутатам Государственного Собрания Республики Марий Эл, постоянным комиссиям Государственного Собрания, Правительству Республики Марий Эл, представительным органам местного самоуправления¹.

В соответствии со ст. 88 Конституции Республики Мордовия правом законодательной инициативы обладают: Глава Республики Мордовия, депутаты Государственного Собрания Республики Мордовия, Совет Государственного Собрания Республики Мордовия, комитеты и комиссии Государственного Собрания Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, представительные органы местного самоуправления, прокурор Республики Мордовия, Союз мордовского народа, Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия. К субъектам права законодательной инициативы Конституция Республики Мордовия относит также Республиканское объединение профсоюзов, Верховный суд Республики Мордовия и Высший арбитражный суд Республики Мордовия, которые имеют право вносить законопроекты только по вопросам своего ведения².

Подготовка управомоченным субъектом правотворческой инициативы законопроекта (до официального внесения в законодательный орган) регламентируется законом субъекта Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации полностью самостоятельны в вопросе о делении субъектов законодательной инициативы на тех, кто участвует в законодательной деятельности парламента на общих основаниях, и тех, кто участвует при соблюдении определенных условий.

Органы законодательной (представительной) власти регионов имеют право:

1) выступать инициаторами правотворческого процесса и вносить в этой связи проекты федеральных законов на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

¹ Конституция Республики Марий Эл : принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 г. с изм. и доп. // Конституции Российской Федерации : сайт. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

² Конституция Республики Мордовия : принята 21 сент. 1995 г. с изм. и доп. // Конституции Российской Федерации : сайт. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

2) готовить отзывы (заключения) на проекты федеральных законов, поступающие к ним на рассмотрение из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

3) одобрить (отклонить) проект договора о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также проект соглашения о взаимной передаче полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (губернатор, президент республики и т. д.):

1) издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) обнародует конституцию (устав) субъекта Российской Федерации;

3) подписывает от имени субъекта Российской Федерации договоры и соглашения;

4) одобряет либо отклоняет законы, принятые представительным органом субъекта Российской Федерации;

5) обладает правом законодательной инициативы в региональном парламенте;

6) отменяет постановления и распоряжения высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае их противоречия федеральному и региональному законодательству.

Актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

1) закрепляется внутренняя политика и основные направления внешней деятельности субъекта Российской Федерации;

2) формируется система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) оформляется механизм координации деятельности с органами законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, с федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) утверждается положение об органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (правительство, кабинет министров и т. д.):

1) принимает правовые акты по предметам своего ведения;

2) готовит отзывы (заключения) на проекты региональных законов;

3) готовит заключения на законопроекты, предусматривающие расходы бюджета субъекта Российской Федерации;

4) отменяет при наличии оснований акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

5) обладает правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Основными видами нормативных правовых актов, принимаемых на региональном уровне, являются:

конституция (устав) субъекта Российской Федерации;

законы субъекта Российской Федерации;

постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

указы (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — главы региона;

постановления и иные нормативные акты регионального правительства;

приказы (постановления) и иные нормативные акты исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Особыми видами нормативных правовых актов являются договоры о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче осуществления полномочий.

Их заключение допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями региона, и только в той мере, в которой соответствующие отношения не урегулированы федеральными законами.

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень прав и обязанностей федеральных и региональных органов государственной власти. Их градация производится иначе, чем это установлено федеральными законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Определяются условия и порядок осуществления полномочий, конкретизируются права и обязанности сторон, устанавливается срок действия договора и правила его продления, а также прописываются схема и основания досрочного расторжения.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с одноименными региональными органами власти могут передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным

нормативным правовым актам высшей силы. Договоры заключаются в случае, если осуществление соответствующих полномочий не возложено федеральным законом на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им часть своих полномочий, а вместе с ними и необходимые материальные средства, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

В соглашении определяются условия и порядок процедуры передачи полномочий, в том числе порядок финансирования осуществления передаваемых полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон, основания и порядок его досрочного расторжения.

Акты высшей региональной власти не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти и иных органов и должностных лиц субъекта Российской Федерации, которые противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, не соответствуют конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Президент Российской Федерации вправе обращаться в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами конституции (устава) субъекта Российской Федерации или иного нормативного акта законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

§ 3. Прокуратура Российской Федерации как субъект правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации

Российские прокуроры всех уровней традиционно принимали участие в правотворчестве, способствуя тем самым совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных правовых актов¹.

Напомним, что еще в соответствии с Положением о прокурорском надзоре в СССР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г., Генеральный прокурор Союза ССР обладал правом войти с представлением по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке, в Президиум Верховного Совета СССР (ст. 9). Законом от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» в перечень функций прокуратуры было включено совершенствование законодательства (ст. 3). В соответствии с Конституцией СССР 1977 года Генеральный прокурор Союза ССР был наделен правом внесения предложений такого рода Съезду народных депутатов и Верховному Совету СССР (ст. 113). Аналогичным правомочием согласно Закону «О прокуратуре СССР» обладали прокуроры союзных и автономных республик в соответствующих верховных советах (ст. 9).

На сегодняшний день большинство субъектов Российской Федерации (82 из 85)² в своих конституциях, уставах относят прокуроров субъектов Российской Федерации к числу субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. При этом обратим внимание на тот факт, что в субъектах Российской Федерации по-разному регламентируется это право. Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации данное право предоставлено органам прокуратуры субъекта Российской Федерации, в других — непосредственно прокурору субъекта Российской Федерации³.

Правовой статус прокуратуры в субъекте Российской Федерации неразрывен со статусом прокуратуры Российской Федерации, но он носит более узкий характер, потому как органы проку-

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 1997. С. 243—246.

² С учетом вхождения в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

³ Байрамов А. Х. Деятельность прокуроров по обеспечению законности в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 944—947.

ратуры представлены различными структурными подразделениями, правовой статус каждого из которых имеет определенные черты, обусловленные местом и ролью данного органа в единой системе прокуратуры. Следовательно, правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации является элементом правового статуса прокуратуры в целом. Как верно полагает А. В. Кудряшова, «прокуратуры субъектов Федерации являются звеньями одной цепи между прокуратурами районного звена, которые исполняют основную массу возложенных на прокуратуру задач Генеральной прокуратурой РФ как высшим руководящим органом в системе прокуратуры»¹. Мы разделяем мнение Е. Р. Ергашева о том, что «в правовом статусе прокуратуры нет дифференциации прав и обязанностей. Они находятся в сочетании»².

Учитывая вышесказанное, прокуратуру субъекта Российской Федерации возможно определить как территориальный орган государственной власти, являющийся самостоятельным юридическим лицом и представляющий звено системы прокуратуры, основная задача которого состоит в организации и осуществлении в пределах своих полномочий надзорных и иных функций прокуратуры, в организационном, кадровом, материально-техническом и ином вспомогательном обеспечении своей функциональной деятельности, а также работы нижестоящих прокуратур³.

Есть ряд аспектов, которые напрямую затрагивают деятельность прокуратуры. Прежде всего следует понять, не нарушается ли при создании прокуратурой инициативных проектов нормативных правовых актов требование о наличии права принятия управленческих решений, которое предъявляется к надзорному органу, поскольку подготовка проекта нормативного правового акта по своей сути является именно таким решением.

В первую очередь стоит отметить, что так как право вынесения окончательного решения о принятии либо отклонении нормативного правового акта, созданного прокурором, принадлежит субъекту правотворчества, названное требование соблюдается. В. В. Ключков считает, что, совмещая надзорные и ненадзорные полномочия, прокурорский надзор становится неотличимым от контроля за исполнением законов, который возложен на органы

¹ Кудряшова А. В. О правовом статусе прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2011. № 3. С. 343.

² Ергашев Е. Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 49.

³ Прокурорский надзор : учеб. для бакалавров / под общ. ред. Е. Ю. Винокурова. М., 2013. С. 74.

исполнительной власти, потому как инициативно созданные проекты нормативных правовых актов направляются органами прокуратуры в те правотворческие органы власти, за законностью нормативных правовых актов которых и осуществляется надзор¹.

Исходя из того что у прокуратуры нет оснований для реагирования в порядке надзора на факт отклонения созданного ею проекта правового акта или же несоблюдения ее рекомендаций субъектом правотворчества, следовательно, отсутствует и возможность влияния на принятие окончательного управленческого решения по принятию закона. Создание прокуратурой проектов нормативных правовых актов обращено на поддержание баланса интересов в обществе². Стоит согласиться с В. Г. Бессарабовым в том, что целями участия прокуратуры в правотворческом процессе являются снижение влияния узковедомственных интересов, противоречащих потребностям общества и государства, противодействие лоббированию участниками правотворческой деятельности интересов структур, связанных с криминальными кругами, защита прав и свобод человека и гражданина³.

Безусловно, осуществление надзорной функции является основной и приоритетной задачей в деятельности прокуратуры Российской Федерации. Тем не менее прокуратура представляет собой многофункциональный государственный орган, и, как любое звено публичной власти, она осуществляет наряду с основной задачей иные виды деятельности, обеспечивающие решение главной задачи, содержание которой раскрыто в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Прокурорская правотворческая деятельность — это самостоятельная функция, закрепленная в ст. 9 упомянутого Закона.

Так как институт правотворчества не ограничивается изданием правовых актов, правотворческую деятельность прокурора необходимо разделить на два взаимосвязанных этапа:

¹ Клочкин В. В. Прокуратура в системе разделения и взаимодействия властей // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью / Всесоюзный НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. М., 1992. № 135. С. 10.

² Зенов А. Р. Роль прокуратуры в обеспечении эффективности правотворчества // Эффективность правотворчества и правоприменительной деятельности правового государства : сб. науч. докладов и сообщений преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов на «круглых столах» 25 февраля 2010 года. Орел, 2011. С. 199.

³ Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. М., 2008. С. 405—406.

деятельность прокурора по выявлению потребности в правовом регулировании общественных отношений (мониторинг);

последующая деятельность по формированию, изменению законодательной базы.

Прокуратура, осуществляя надзорные полномочия, аккумулирует наиболее полную информацию о состоянии законности в стране, анализирует нарушения законодательства практически во всех сферах жизнедеятельности общества, поэтому располагает достаточными данными о необходимости совершенствования правового регулирования по различным направлениям.

На основании п. 6 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144, на старших помощников прокуроров возлагаются задачи по обеспечению участия прокуратуры в разработке региональных нормативных правовых актов, подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства, организации представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечению участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры, инициированию принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, необходимых для реализации федеральных законов, предотвращению принятия законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству¹.

В прокуратуре Санкт-Петербурга вышеуказанная сфера деятельности закреплена за старшим помощником прокурора города по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления². Необходимо отметить, что прокуратурой Санкт-Петербурга были подготовлены методические рекомендации по реализации права законодательной инициативы в

¹ О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144.

² Прокуратура Санкт-Петербурга : офиц. сайт. URL: <http://procspb.ru/structure/apparat-prokuratury> (дата обращения: 21.02.2017).

Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. В рекомендациях раскрываются правовые основания, порядок осуществления права законодательной инициативы, процедура рассмотрения проектов законов и место прокуратуры в законодательном процессе.

Участие прокуроров как субъектов правотворчества в деятельности органов законодательной власти в Санкт-Петербурге определено ст. 31 Устава Санкт-Петербурга, а также Регламентом заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга¹.

Прокуратура Санкт-Петербурга, являясь субъектом правотворчества, весь период 2015 года активно взаимодействовала с законодательными (представительными) и исполнительными органами города. За 2015 год Законодательным Собранием Санкт-Петербурга было принято шесть законов, проекты которых были внесены прокуратурой города. Стоит отметить актуальность внесенных проектов, направленных на профилактику незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, приведение норм Устава города в соответствие с требованиями федерального законодательства, регулирование вопросов досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и ряд других вопросов.

В 2016 году прокуратурой Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга было внесено три законопроекта «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О мерах по реализации статьи 12 Федерального закона “О противодействии коррупции”». По результатам изучения проектов законов прокуратура города направила в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 17 замечаний.

Прокуратурой города проанализирован на законность проект закона Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов». Было обращено внимание на существенное сокращение объемов бюджетных ассигнований по антинаркотической подпрограмме, Государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге на 2015—2020 годы». В октябре 2016 года прокуратура Санкт-Петербурга приняла участие в заседании Комитета по законодательству, представитель прокуратуры обратил внимание членов Комитета на проект

¹ Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22 дек. 1994 г. № 9 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга “О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге”», внесенный в Законодательное Собрание прокуратурой в порядке реализации права законодательной инициативы. Прокуратура Санкт-Петербурга разрабатывала данный проект до официального предоставления ей права законодательной инициативы. Анализ действующего законодательства, с учетом изменений, внесенных в Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», показал, что Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» сохранил актуальность и может быть приведен в соответствие путем внесения изменений и дополнений в него. Комитет поддержал проект и рекомендовал рассмотреть его Законодательному Собранию Санкт-Петербурга¹.

Прокуратура Санкт-Петербурга провела анализ своего правотворчества за 2015 год в органах местного самоуправления. Прокуроры использовали весь объем полномочий для устранения нарушений законности при разработке и принятии муниципальных нормативных правовых актов, а также по привлечению виновных в незаконном правотворчестве к установленной законом ответственности. За данный период прокуроры подвергли проверке 4 348 проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления как на соответствие действующему законодательству, так и на наличие коррупциогенных факторов. Замечания направлены по 177 проектам. Исходя из сделанных замечаний прокуроров были исправлены 163 проекта. Также в рамках правотворческой инициативы прокуратурой было направлено 651 предложение и представление на нормативные акты, внесено 122 модельных акта, направлено 220 проектов решений в органы местного самоуправления. На постоянной основе сотрудники районных прокуратур участвуют в заседаниях муниципальных советов муниципальных образований, за период 2015 года было обеспечено участие в 1 272 заседаниях представительных органов местного самоуправления, что составило 99,5 % всех заседаний².

¹ Прокуратура Санкт-Петербурга подвела итоги участия в правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов // Прокуратура Санкт-Петербурга : офиц. сайт. URL: <http://procspb.ru/news/spb/> (дата обращения: 10.10.2016).

² Об организации местного самоуправления : закон Санкт-Петербурга от 23 сент. 2009 г. № 420-79 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

По официальным данным, с января по сентябрь 2016 года прокуратурой Санкт-Петербурга было выявлено 69 849 нарушений законодательства Российской Федерации, в 2015 году это цифра составила 82 135 нарушений, а также 5 172 незаконных правовых акта, в 2015 году эта цифра составила 5 584¹.

В субъектах Российской Федерации наибольшее число нарушений федерального законодательства приходится на законодательство, регулирующее вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время прокуратура служит главным инструментом выявления противоречий между Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления. Кроме того, прокуратура Российской Федерации контролирует своевременное принятие субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов во исполнение федерального законодательства и их соответствие федеральному законодательству.

Анализ практики осуществления прокурорами предварительной экспертизы проектов нормативных правовых актов свидетельствует о том, что большая часть выявляемых несоответствий федеральному законодательству связана с неверным его толкованием. Значительное количество выявленных нарушений заключается в превышении компетенции субъекта Российской Федерации, в регламентации вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации.

Основным инструментом, обеспечивающим выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений, несоответствий нормативной правовой базы, способствующим совершенствованию действующего законодательства, является правовой мониторинг².

В ведомственных приказах Генерального прокурора России отражение получили два направления правового мониторинга — это мониторинг законодательства, осуществляемый в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными

¹ Прокуратура Санкт-Петербурга : офиц. сайт. URL: <http://procpb.ru/statistic/data> (дата обращения: 11.10.2016).

² Понежевский В. А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Отрасли права. 2016. № 11-09. С. 13—14.

ми (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», и мониторинг правоприменительной практики, в том числе практики прокурорского надзора, осуществляемый в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления».

Органы прокуратуры проводят огромную работу по совершенствованию федерального и регионального законодательства, значительный вклад в эту работу вносят и соответствующие управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Совершенствованию института взаимодействия органов прокуратуры с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными органами в сфере обеспечения законности должны способствовать следующие направления деятельности:

организация взаимодействия информационных систем органов прокуратуры, органов государственной власти и муниципальных органов;

обеспечение комплексного подхода к проблеме осуществления взаимодействия;

совершенствование механизма контроля и руководства этой деятельностью со стороны вышестоящих прокуратур;

оптимальное распределение нагрузки на сотрудников, обеспечивающих реализацию полномочий по осуществлению взаимодействия (правильное распределение обязанностей);

совершенствование его методического обеспечения;

совершенствование профессионального мастерства прокурорских работников, а также государственных и муниципальных служащих, научное обеспечение настоящего направления;

совершенствование методики работы в органах прокуратуры, органах государственной власти и муниципальных органах по подбору и расстановке кадров;

внедрение в деятельность органов прокуратуры, органов государственной власти и муниципальных органов инновационных технологий¹.

¹ Мулюкова В. Р. Современность и перспективы развития прокуратуры // Юридические науки. 2016. № 44-2. URL: <http://novainfo.ru/article/5348> (дата обращения: 16.10.2016).

Г л а в а 2. СТАДИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Структура правотворческого процесса

Правотворчество с позиций технологии представляет собой творческий процесс по обработке предмета правового регулирования с помощью приемов и средств юридической техники. Его общее направление идет от объективной действительности, когда жизненные ситуации и факты ставят государственные органы в условия необходимости выработки правовой идеи. Финал правотворческой деятельности — оформление воли государства в правовой акт, содержащий нормы, выраженные при помощи языковых средств.

Правотворческий процесс — это сложная система правотворческих, т. е. правовых и неправовых, а также организационных отношений, обеспечивающих установление, изменение или отмену каких-либо правовых норм в рамках установленного процедурного порядка.

Формой правотворческой технологии являются стадии, которые организационно и технологически обособлены временными промежутками процесса.

Каждая стадия есть определенный этап на пути к достижению цели, т. е. изданию нормативного документа. Одна от другой стадии отличаются своим назначением, структурой и содержанием. Для каждой из них специфичны предмет и инструментарий, используемый для освоения заданного правового объекта правоотношений.

По вопросу видов стадий правотворческого процесса существуют разные взгляды. Традиционно в качестве основных стадий законодательного процесса рассматриваются следующие: законодательная инициатива, обсуждение проекта закона, принятие законопроекта, опубликование¹.

¹ Денисов А. И. Теория государства и права. М., 1948. С. 435 ; Теория государства и права / отв. ред. Н. Г. Александров. М., 1958. С. 209 ; Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995. С. 56 ; Абрамова А. И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М., 2005. С. 17—23 ; Основы парламентского права / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 160—166.

По мнению Д. А. Керимова, правотворческий процесс образуют такие его стадии, как: инициатива по созданию правового акта; создание проекта правового акта; обсуждение проекта правового акта; дополнение, изменение или уточнение проекта правового акта; принятие правового акта; издание правового акта¹.

А. С. Пиголкин несколько уточняет эту схему правотворческого процесса, выделяя на этапе подготовки проекта нормативного акта: принятие решения о подготовке проекта; предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта; подготовку первоначального текста проекта; предварительное обсуждение проекта; обработку и редактирование проекта нормативного акта².

На взгляд В. В. Лазарева и С. В. Липень, правотворческий процесс складывается из следующих стадий: правотворческая (законодательная) инициатива; решение компетентного органа о необходимости издания акта; разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение; рассмотрение проекта нормативного акта в органе, который уполномочен его принять; принятие нормативного акта; доведение содержания принятого акта до его адресатов³.

А. В. Мелехин в системе стадий правотворчества выделяет законодательную инициативу, решение комплекса задач о необходимости издания акта; подготовку концепции и проекта; обсуждение проекта; принятие; опубликование⁴.

Девять последовательных этапов подготовки проектов нормативных правовых актов называет Ю. Г. Арзамасов. В их числе: сбор, изучение, анализ материалов и сведений, относящихся к регулируемым общественным отношениям; разработка концепции нормативного акта (определение цели издания акта, обоснование основных его положений, оценка возможностей альтернативного урегулирования, ожидаемый результат принятия акта); составление плана-проспекта нормативного акта и плана-графика его подготовки; разработка вариантов проекта; доработка проекта с учетом поступивших замечаний и предложений; комплексная оценка проекта и подготовка окончательного варианта; визуирование и согласование проекта нормативного акта; представле-

¹ Керимов Д. А. Свобода, право и законность. М., 1960. С. 157—163.

² Общая теория права. С. 208—215.

³ Теория государства и права / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 324—325.

⁴ Мелехин А. В. Указ. соч. С. 305.

ние проекта на подпись; государственная регистрация ведомственного нормативного акта¹.

А. М. Сырых в качестве стадий правотворческого процесса рассматривает: принятие решения о внесении изменений в действующую систему права; подготовку проекта нормативного правового акта; рассмотрение проекта правотворческим органом; обсуждение и согласование проекта с заинтересованными субъектами; принятие нормативного правового акта; опубликование нормативного правового акта².

В Методических правилах по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти³ законопроектная работа представлена такими его этапами:

- разработка концепций законопроектов;
- подготовка текстов законопроектов;
- согласование текстов законопроектов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;
- получение правового заключения Министерства юстиции Российской Федерации о соответствии законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правилам юридической техники;
- доработка (при необходимости) законопроектов и сопроводительных документов;
- подготовка пояснительных записок, финансово-экономических (социально-экономических) обоснований законопроектов;
- представление законопроектов в Правительство Российской Федерации;
- организационное и информационное сопровождение законопроектов при их рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;
- подготовка и представление в Правительство Российской Федерации проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации по рассматриваемым в палатах Федерального Собрания Российской Федерации законопроектам;

¹ Арзамасов Ю. Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. М., 2000. С. 35—42.

² Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 226.

³ Утверждены приказом Министерства юстиции Российской Федерации № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 51 от 10 января 2001 года // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 16.05.2017).

сбор, учет, систематизация информационных и аналитических материалов, относящихся к законопроектной работе.

Анализ приведенных и иных точек зрения на структуру правотворческого процесса позволяет сделать вывод, что различия в основном касаются степени детализации и конкретизации технологических фаз.

На полноте и завершенности правотворческого процесса сказываются также вид принимаемого правового акта, закон это будет или подзаконный акт, и характер компетенции правотворческого органа.

Скажем, этот процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации начинается лишь со стадии внесения на ее рассмотрение законодательной инициативы.

Безусловно, разнятся по своему содержанию делегированное, ведомственное и локальное правотворчество. Свои особенности имеет форма принятия нормативного правового акта посредством референдума.

Вместе с тем вряд ли было бы правильным придавать самостоятельный характер процедурным и техническим моментам правотворчества, например таким, как составление плана-графика, подготовка либо редактирование проекта нормативного правового акта.

Равным образом не вполне обоснованным представляется включение в структуру правотворческого процесса этапа правового информирования или реализации нормативного правового акта. В этом случае речь идет не о проекте, а о действии уже принятого нормативного правового акта.

Несправедливо и неоправданно недооценивается в процессе правотворчества значение работы, связанной с проведением экспертизы проектов нормативных правовых актов, и в первую очередь правовой экспертизы. На сегодня это уже стало правилом, когда принимаемый государственным органом документ проходит обязательную экспертную юридическую оценку, а порой и неоднократно. Работа эта достаточно сложна и имеет свои определенные особенности содержания и формы.

С учетом названного, на наш взгляд, любому правотворческому процессу присущи следующие четыре фазы:

правовой мониторинг (выявление потребности в нормативном регулировании);

подготовка проекта нормативного правового акта;

экспертиза проекта нормативного правового акта;

принятие нормативного правового акта.

В зависимости от поставленных познавательных, учебных или аксиологических целей перечень данных стадий может сужаться либо дополняться.

Далее будут рассмотрены три стадии правотворческого процесса: правовой мониторинг (выявление потребности в нормативном регулировании); подготовка проекта нормативного правового акта; экспертиза проекта нормативного правового акта. В реализации этих стадий принимает участие наибольшее количество участников правотворческой деятельности.

§ 2. Правовой мониторинг, прогнозирование и планирование правотворческой деятельности

Правовой мониторинг. Мониторинг нормативных правовых актов как систематическую, комплексную деятельность по анализу, оценке, обобщению и прогнозу состояния законодательства можно классифицировать по различным основаниям.

По стадиям проведения правовой мониторинг делится:

на процессуальный мониторинг — контроль обеспечения и закрепления важных элементов подготовки, создания, принятия и введения в действие нормативных правовых актов;

производственный мониторинг — осуществление контроля в ходе дополнения, изменения и отмены действующего нормативного правового акта;

системно-структурный мониторинг — выявление связей контролируемого нормативного правового акта с уже действующими нормами по идентичным общественным отношениям;

контекстный мониторинг — измерение изменений в механизме регулирования отношений, затронутых контролируемым нормативным правовым актом, оценка его эффективности в системе правового регулирования, оценка акта с учетом ожидания правоприменителей и исполнителей нормативно-правового акта.

Правовой мониторинг, будучи сложным и многосторонним явлением, имеющим разнообразное видовое деление, выступает в качестве специальной вспомогательной юридической деятельности, обеспечивающей правотворчество. Это процесс, который начинается с анализа определенной идеи, и сама работа, направленная на подготовку совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и иных документов, в ходе применения которых воплощаются в современную действительность нормы права — абстрактные правила поведения, не конкретизированные к определенному случаю и субъекту.

Итак, правовой мониторинг представляет собой деятельность, включающую функции наблюдения, сбора, изучения, анализа, контроля касающихся регулируемого вопроса актов законодательства и других нормативных документов, материалов научных исследований, положительной и негативной практики применения действующих актов, иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований о состоянии законодательства. К правовому мониторингу относятся функции планирования и прогнозирования действия тех или иных нормативных правовых актов.

Перечисленные функции правового мониторинга в обязательном порядке должны быть нормативно регламентированы.

Функции мониторинга в правотворческом процессе реализуются посредством последовательно осуществляемых трех стадий: подготовительной, основной, заключительной.

Подготовительная стадия предполагает следующие этапы.

Определение объекта мониторинга. С учетом правотворческой цели определяется нормативный правовой акт или проект нормативного правового акта, относящийся к определенной отрасли права.

Определение и конкретизация цели мониторинга, выбор его вида. В зависимости от цели и вида мониторинга корректируется методология его проведения.

Определение круга субъектов мониторинга. Это могут быть законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, другие субъекты. Устанавливаются их полномочия по проведению мониторинга, определяется круг должностных лиц, ответственных за его проведение.

Разработка программы и плана проведения мониторинга осуществляется после выполнения вышеперечисленных мероприятий и является заключительным этапом подготовительной стадии мониторинга в процессе правотворчества.

Основная стадия предполагает следующие этапы.

Сбор информации о нормативных правовых актах. Необходимо собрать весь нормативный и информационный массив, относящийся к выбранному объекту мониторинга, включая подзаконные акты, в том числе и ведомственные, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. На данном этапе собираются монографии, научные статьи, доклады и т. п. в определенной области знаний, проводится контент-анализ прессы.

Проведение мониторинговой экспертизы нормативного правового акта (проекта). Мониторинговая экспертиза включает прежде всего правовую экспертизу на предмет соответствия исследуемого нормативного правового акта международным нормам, Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, согласованности правового акта с иными нормативными правовыми актами и соответствия правилам правотворческой юридической техники. В ходе экспертизы также:

определяются сферы общественных отношений, которые регулируются анализируемым нормативным правовым актом;

устанавливается круг правоприменителей, их полномочия по применению норм права, предусмотренных данным нормативным правовым актом;

определяется потребность в принятии нормативных правовых актов в развитие данного нормативного правового акта;

анализируются принятые в субъекте Российской Федерации и органах местного самоуправления нормы изучаемого законодательства.

Затем проводится лингвистическая экспертиза, в ходе которой осуществляется оценка соответствия текста анализируемого нормативного правового акта нормам русского юридического языка.

На данном этапе правового мониторинга следует учитывать также результаты социологических экспертиз, проводимых структурами гражданского общества. Кроме того, при необходимости следует провести специализированные экспертизы: финансово-экономическую, экологическую, гуманитарную, технологическую, криминологическую и в обязательном порядке антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта.

Такое многообразие экспертиз указывает на необходимость упорядочения данного вида деятельности. В этой связи возникает проблема подготовки и принятия концепции экспертной политики в области правотворчества¹.

После перечисленных экспертиз необходимо провести оценку нормативного правового акта, в ходе которой оцениваются его качественные показатели исходя из таких критериев, как эффективность и целесообразность принятия. В этих целях используются следующие методы.

Сбор и анализ данных контроля за исполнением анализируемого нормативного правового акта:

¹ См. подробнее: Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского права в условиях глобализации : сб. ст. / под общ. ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. Н. Новгород, 2007. 278 с.

определение участников правоотношений, деятельность которых регулируется нормативным правовым актом;

установление перечня критериев оценки деятельности субъектов правоотношений, регулируемых нормативным правовым актом;

изучение заключений, судебной практики, прокурорской статистики, данных правоохранительных органов и иной статистической отчетности по исследуемым правоотношениям.

Проведение социологических исследований по реакции общества на нормативный правовой акт:

разработка задания на проведение социологического исследования;

выбор способа его проведения;

разработка и рассылка участникам отношений перечня анкет социологического исследования;

сопровождение социологического исследования;

сбор и систематизация, сопоставление и анализ полученных данных.

Проведение статистических обследований:

определение перечня необходимых статистических данных по исследуемому нормативному правовому акту;

установление субъектов, группы правоотношений, для исследования которых необходимо получить статистические данные;

обработка и анализ статистических данных о действии нормативного правового акта.

Сбор, обобщение и анализ правоприменительной практики:

получение информации от представителей органов исполнительной власти по вопросам применения и исполнения нормативного правового акта;

проведение встреч, совещаний и конференций по вопросам практики применения нормативного правового акта;

определение степени исполнения правоприменителями анализируемых правовых норм;

определение соответствия полученной по запросам информации фактическому положению дел об исполнении нормативного правового акта;

выявление и анализ проблем, возникающих у правоприменителей в ходе исполнения нормативного правового акта, и подготовка мероприятий по устранению этих проблем.

Заключительная стадия предполагает следующие этапы.

Обобщение выводов. На этом этапе устанавливается статус результатов мониторинга. При этом выводы проведенного исследования могут формулироваться как рекомендации, адресованные конкретным органам государственной власти либо органам мест-

ного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям. Выводы могут содержать различные формы и методы реагирования: внесение изменений в законодательство, корректировка правотворческой практики, проведение изменений в структуре органов государственной власти и местного самоуправления и т. п.

Оформление результатов мониторинга. Итоги проведенного мониторинга оформляются в виде обобщающего документа (отчет, аналитическая записка, справка, заключение), в котором содержатся анализ и оценка рассматриваемого нормативного правового акта, анализ сложившейся правоприменительной практики, связанной с применением и исполнением данного нормативного правового акта, рекомендации, предложения по проведению организационных мероприятий, совершенствованию и развитию законодательства в исследованной сфере.

Внесение предложений по совершенствованию законодательства. По результатам мониторинга государственным служащим законодательных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления следует составлять специальные сводные материалы, основные положения которых могут включаться в ежегодное планирование правотворческой деятельности.

Информирование о результатах мониторинга. На материалы мониторинга должен распространяться принцип информационной открытости. Информирование о результатах проведения правового мониторинга включает:

публикацию результатов мониторинга в средствах массовой информации;

размещение информации о результатах мониторинга на официальных сайтах государственных органов в сети «Интернет».

Данная техника проведения мониторинга в отдельных случаях может быть дополнена и факультативными стадия.

Функции мониторинга следует начинать реализовывать еще на предварительном этапе правотворчества, но наибольшая нагрузка должна ложиться на стадию разработки проектов правовых документов, законов и подзаконных актов, конкретизирующих и детализирующих соответствующие нормы, а в дальнейшем должно осуществляться постоянное мониторинговое наблюдение и за состоянием законодательства, и за применением нормативных правовых актов. Данная деятельность должна проводиться планомерно и основываться на комплексной методологии в целях оптимизации не только правотворчества, но и действия всех элементов механизма правового регулирования.

Наиболее значительный результат в процессе правотворчества достигается, когда подготовке проекта нормативного правового акта предшествует разработка его концепции. Данная стадия предваряет не менее сложный период, связанный с разработкой проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование разнообразных отношений в обществе.

В процессе мониторинга, реализовываемого при оценке концепции нормативного правового акта, необходимо выявить следующие моменты:

отвечает ли концепция требованиям норм международного и российского права;

отражает ли концепция нормативного правового акта основную идею законодателя;

учтены ли современные научные концепции и мнения правоприменителей по данной проблеме;

внедрен ли положительный зарубежный опыт аналогичного правового регулирования;

указаны ли возможные альтернативы правового регулирования исследуемых общественных отношений;

представляет ли собой концепция определенный, логически оформленный план для законодателя;

правильно ли определен предмет будущего правового акта, сформулирована причина его принятия, цели и задачи;

верно ли отражены существующие «пробелы» в определенной сфере правового регулирования;

указаны ли в содержании концепции способы решения существующей правовой проблемы;

определяет ли концепция нормативного акта основные положения плана его правоприменения;

указаны ли в концепции политические, экономические и иные прогнозы предполагаемых последствий применения разрабатываемых правовых норм¹.

Данная методика позволяет говорить о том, что главными функциями, осуществляемыми в процессе мониторинга концепций правовых актов, являются анализ, прогнозирование и моделирование.

Правовое прогнозирование в правотворческой деятельности. Правовое прогнозирование — один из видов социального прогнозирования. В теории правового прогнозирования рассмат-

¹ Смирнов Л. В. Законотворческая техника в современной России : учеб.-метод. пособие. М. ; Тула, 2006. С. 34.

риваются его уровни, виды, цели, задачи, функции, принципы, основной инструментарий.

Состояние действующего российского законодательства характеризуется недостаточной системной сбалансированностью, противоречивостью, пробельностью. Это определяет необходимость актуализации работы по прогнозированию развития и совершенствования правовой системы Российской Федерации. В законотворческой деятельности стадия прогнозирования как необходимый ее элемент находится на низком уровне. В научной литературе при характеристике критериев, необходимых для принятия решения о начале работы по модификации правовой системы, фактор правового прогнозирования практически не выделяется, несмотря на его важную организационно-управленческую значимость¹.

«Техника прогнозов управления социальными процессами до сих пор развивается преимущественно в экономической политике»². Законодатель, не «вооруженный» прогностической правовой идеологией, нередко не может своевременно отреагировать на возникающие правовые вызовы в общественном строе или реагирует неадекватно, совершая ошибки, односторонне «абсолютизируя» социальную значимость негодных объектов нормативно-правового регулирования или, напротив, игнорируя прогрессивные, новые социально-правовые тенденции в эволюционной динамике общественных процессов, принимая поспешные не отвечающие современности решения.

Всю правотворческую деятельность, являющуюся по своему системному характеру интеграционной, необходимо поставить на прочный научный фундамент, который не может быть таковым без подлинно научного прогнозирования — основополагающего векторного ингредиента проектирования, подготовки и принятия законодательных актов³.

Прогнозирование, профессионально и методологически правильно организованное, заставляет оглянуться на правовое прошлое (отечественное и зарубежное), детерминирующее своим опытом правовое настоящее, руководствуясь знанием законов природы и объективных причинно-следственных факторов обще-

¹ См. подробнее: Власенко Н. А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила : учеб. пособие. Иркутск, 2001. 144 с.

² Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : науч.-практ. пособие / А. А. Алейкин [и др.] ; отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. 320 с.

³ См. подробнее: Власенко Н. А., Стародубцев С. В. Основы теории юридических документов. М., 2006. С. 56—57.

ственного развития, прогностически-модельно предварить перспективы проектируемой законодательной легитимации управленческих новаций, эффективность такой легитимации и ее социальные последствия. Как справедливо подчеркивают ученые, предвидение последствий принятия и действия того или иного закона — один из важнейших критериев качества законотворческой деятельности¹.

Еще в Древнем Риме в качестве ключевой выступала формула: «Lex prospicit, non respicit» («Закон смотрит в будущее, а не в прошлое»). Являясь одним из способов опережающего отражения действительности, законотворческая деятельность выражается в умении мысленно представить определенные социальные явления, которые могут наступить в будущем. Чем всестороннее и полнее законодатель способен «предвидеть будущее, тем эффективнее и долговечнее будет действовать принятый закон»².

Научное прогнозирование как таковое весьма различно по своей функциональной направленности: это и предположение (мысль основанная на вариативности), и предугадывание (догадки о том, что должно произойти, основанные на определенном жизненном опыте или специальных исследованиях), и предсказание (заключение на основании имеющихся данных о предстоящем развитии событий или явлений), и предвидение (вывод, сделанный на основании изучения тех или иных фактов, данных, как может или должно пойти дальнейшее развитие чего-либо). На том или ином предположении, предугадывании, предсказании, предвидении, предчувствии, в сущности, основывается вся человеческая деятельность.

В период после 2010 года исследования в сфере правового прогнозирования заметно активизировались. Традиционно данной тематике продолжает уделяться особое внимание в работах по социологии права³. Развивается такое насущное в современных условиях направление, как международно-правовое прогнозирование. Прогнозирование имеет существенное значение для внешней политики, так как установление внешнеполитических целей и их успешная реализация невозможны без футуристических прогнозов. В целом правовое прогнозирование способствует осознанию

¹ Вишневыский А. Ф., Дмитрук В. Я. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта. М., 2005. С. 98—101.

² Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М., 2016. 318 с.

³ Лапаева В. В. Социология права. 2-е изд. М., 2016. 574 с. (Краткие учебные курсы юридических наук).

государствами своих долговременных интересов, определяет правовую культуру и уважение к международному праву.

Научные исследования в области правового прогнозирования можно условно разделить на два актуальных направления: общетеоретические и прикладные, которые тесно связаны между собой. Концептуальные основы прогнозирования в виде фундаментальных ценностных научных обобщений вырабатываются на основе конкретных «эмпирических» данных о состоянии объекта прогнозирования или системного взаимодействия таких объектов в реальной жизни. В свою очередь, прикладные проблемы правового прогнозирования не могут быть эффективно разрешены без методологической поддержки научной теории.

В нормативных правовых актах термин «прогнозирование», как правило, используется в экономическом значении. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (ныне утратившего силу¹) государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации — это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

В соответствии с пришедшим ему на смену Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ч. 5 ст. 1).

¹ Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. 172-ФЗ, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 июня 2014 г.).

На нормативном уровне затрагиваются также вопросы прогнозирования чрезвычайных ситуаций, развития той или иной сферы экономики, науки и др.

Законотворческая практика субъектов Российской Федерации идет по пути принятия законов о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития. Такие законы были приняты в 38 субъектах Российской Федерации, однако в восьми из них в настоящее время признаны утратившими силу (Республики Удмуртия, Коми, Приморский край, Астраханская область, Владимирская область, Волгоградская область, Иркутская область, Чукотский автономный округ). Законы субъектов Российской Федерации о прогнозировании и программах социально-экономического развития продолжают действовать в Республиках Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Мордовия, Тыва, Хакасия, Чечня, в Алтайском крае, Красноярском крае, Амурской, Вологодской, Ивановской, Костромской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Саратовской, Тверской, Ульяновской, Челябинской областях, Корякском и Ямало-Ненецком автономных округах. Наряду с этим около 50 субъектов Российской Федерации приняли нормативные акты в сфере прогнозирования чрезвычайных ситуаций¹.

Прикладные юридические науки, в частности криминология и криминалистика, используют прогнозирование как научный метод в основном в его социологическом смысле. В экономике используются категории финансового, но не правового прогнозирования. Правовой аспект прогнозирования, как наиболее сложный для изучения, нередко остается без должного научного внимания. Это объясняется тем, что правовое прогнозирование подразумевает при его проведении межотраслевой подход, учитывающий множество факторов статистики и динамики правовой сферы.

В самых общих чертах правовой прогноз представляет собой вариативное научное предвидение будущего состояния той или иной сферы правового регулирования или отдельных ее элементов.

В числе основных признаков правового прогнозирования можно назвать: направленность на оценку будущего состояния правовой сферы или отдельных ее элементов, вариативность, научность, многофакторность и многоуровневость правового прогнозирования, достоверность и объективность.

¹ См. подробнее: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2013. С. 57—58.

Наиболее общими задачами правового прогнозирования являются:

определение наиболее вероятностного развития конкретной сферы общественно-правовых отношений как в краткосрочной, среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе;

выявление наиболее социально оправданных вариантов развития правовой сферы и повышение качества и эффективности законодательства и практики его применения;

предотвращение ошибок в правовом регулировании.

Правовое прогнозирование базируется в большей степени на теории факторов. В общенаучном значении «фактор» — это причина, движущая сила анализируемого процесса, определяющая его характер или отличительные черты; момент, существенное обстоятельство в каком-либо явлении. В юридическом смысле термином «фактор» обозначаются причины, движущие силы возникновения и развития правовых норм. Социальным фактором правотворческой деятельности следует считать значимые явления общественной жизни, воздействующие на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона, на его нормативное содержание.

Факторы развития правовой системы можно подразделить на постоянные и временные, позитивные и негативные, объективные и субъективные, что важно учитывать при проведении каждого прогнозного исследования. Все факторы неразрывно связаны между собой.

Основная цель правового прогноза — предопределить такие пути развития правовой системы государства в будущем, которые бы минимизировали действие негативных факторов принятия новых правовых актов и способствовали повышению качества и эффективности правового регулирования общественных отношений в целом¹. При этом необходимо иметь в виду, что правовой прогноз должен быть тесно связан с иными специальными видами социального прогнозирования (социологическим, экономическим, экологическим, техническим, культурологическим, политологическим и др.).

Объектами правового прогнозирования могут быть: правовая система государства в целом, отдельные отрасли права, правовые институты, законы, формы правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, формы и деятельность политических партий

¹ См. подробнее: Нормография: теория и технология нормотворчества : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю. Г. Арзамасова. М., 2017. 460 с.

и иных институтов гражданского общества, результаты правового мониторинга, динамика отношения граждан к праву.

Правовое прогнозирование в сфере правотворческой деятельности, мотивационно предопределяющее векторные параметры и управленческие потенции права, при надлежащей методической организованности, в конструктивном взаимодействии со специалистами иных отраслей научного знания способно обеспечить:

1) необходимую научную альтернативность, реалистическое, системно-комплексное, достоверное прогностическое обдумывание, исследование многовариантных аспектов будущего;

2) постижение объективных общественных потребностей, практической ценности исследования объектов прогнозирования;

3) всесторонний оценочный учет различных социальных факторов, детерминирующих нормативный характер прогностических решений, их временную дистанцированность;

4) научную обоснованность правового проектирования, программирования, планирования, правовых методов, приемов, способов государственного управления¹.

Без научного прогнозирования невозможна нормальная управленческая деятельность в системе государственного управления. Это особенно касается правотворческой деятельности как деятельности, отражающей определенные нормативно-правовые потребности общественного строя, как деятельности оценочной, созидательной, преобразующей.

Особое значение имеет методически правильная организация правового прогнозирования.

Правовой прогноз, как всякий прогноз социальных явлений, как правило, многовариантен и включает в себя три уровня: монопроект, мультипроект и мегапроект². Применительно к правотворческой деятельности:

монопроект — это прогностическая модель отдельного нормативного акта или какой-то его отдельной части;

мультипроект — это комплексный проект, анализирующий прогностическую модель группы взаимосвязанных нормативных актов;

мегапроект — это прогностическая модель развития, совершенствования ряда отраслей права или всей правовой системы государства.

Названные уровни прогностической деятельности предполагают использование множества методов, как *общенаучных*

¹ Нормотворческая юридическая техника. С. 89.

² Шувалов И. И. Теория законоотворчества. М., 2006. 208 с.

(анализ, синтез, индукция, дедукция, диалектический), так и *специальных*.

Как указывает Ю. А. Тихомиров, правовое прогнозирование осуществляется с помощью общенаучных и частнонаучных методов, которые можно разделить на группы: сравнительно-правовые методы, статистические методы, методы экспертных оценок, сценарные методы, методы правового эксперимента¹.

Сравнительно-правовой метод позволяет выявить основные тенденции и особенности развития объекта правового прогнозирования в конкретной стране, на международном уровне путем сравнения количественных и качественных характеристик нескольких объектов прогнозирования в их динамике и установления искомых тенденций развития.

Статистические методы основаны на обработке количественной информации и направлены на выявление закономерностей развития объекта прогнозирования (метод экстраполяции, метод интерполяции).

Методы экспертных оценок предполагают использование в правовом прогнозном исследовании оценочных отчетов экспертов-специалистов в области права или в иной сфере знаний, в которой будет «работать» анализируемый правовой акт (интервью, анкетирование, «мозговой штурм», экспертное заключение и др.). Значительным недостатком метода экспертных оценок является то, что он опирается на субъективное мнение экспертов и точность экспертных оценок зависит от профессионализма и непредвзятости опрашиваемых специалистов.

Сценарный метод предполагает построение нескольких альтернативных сценариев-моделей развития объекта правового прогнозирования под воздействием анализируемого правового акта, отражающих его существенные признаки. Основой должен служить статистический материал, отражающий качественный и количественный аспекты исследуемых процессов и явлений.

Метод правового эксперимента заключается в том, что в заранее определенных условиях места и времени вводится в действие анализируемый правовой институт, ведется наблюдение за его воздействием и на основании полученных данных делается вывод о возможности распространения полученного опыта на всю территорию государства.

Все методы правового прогнозирования системно взаимосвязаны между собой, нередко результаты одного метода становятся

¹ См. подробнее: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5—16.

основой для использования другого, наиболее точный результат дает научно обоснованное сочетание разных методов и приемов.

Применение при изучении объекта правового прогнозирования научно обоснованных методов правового прогнозирования может служить гарантией обеспечения объективности результатов такого прогнозирования, возможности эффективного использования полученных результатов в правотворческой и правоприменительной деятельности государства.

Планирование правотворческой деятельности. Значительное место в правотворческой деятельности занимает ее плановость. Применительно к правотворческой деятельности планирование может быть определено как специальная форма деятельности субъектов правотворчества, которая заключается в применении средств, способов, приемов воздействия на общественные отношения, «объективно нуждающиеся в определенно-го рода правовой регламентации, в управлении со стороны государственных структур»¹.

Техника планирования правотворческой деятельности, будучи составной частью юридической техники, являет собой систему особых правил, применимых при разработке плановых документов в сфере правотворчества. Эти правила весьма разнообразны и поэтому не могут быть нормативно закреплены.

К наиболее существенным из них относятся унификация плановых документов и их формализованность (реквизиты, структурные элементы, порядок перечисления планируемых объектов и др.).

Планирование правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления может быть представлено текущими и перспективными планами.

Перспективное планирование сосредоточено на стратегическом правовом результате деятельности органа государственной власти исходя из его функции структурного элемента государственной власти. В этом значении планирование рассчитано на длительную перспективу и ориентировано как на актуальные, так и потенциальные потребности развития общественного строя.

Текущее планирование связано как с детализацией отдельных элементов перспективного планирования, так и решением «неожиданно возникающих проблем», требующих правового вмешательства. Одной из особенностей текущего планирования является то, что составление плана в этом случае производится непосредственно органом государственной власти, его реализующим.

¹ Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. М., 2008. 352 с.

Перед субъектами правотворческой деятельности (законодательный (представительный) орган Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти Российской Федерации, представительный орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления) стоит задача в рамках собственного текущего планирования интегрировать плановые мероприятия в общую систему действий по достижению основной цели — создание прочной правовой основы Российской Федерации.

С точки зрения эффективности планирования существенное значение имеет вопрос о формировании перспективного плана правотворческой деятельности. В контексте современности перспективное планирование, которое некоторыми учеными справедливо называется «сферой высоких технологий», приобретает большой научный и практический интерес.

Раскрытие комплексной природы перспективного планирования определяется выдвиганием в качестве первоочередной проблемы установления правильных пропорций между общим характером плана и его детализацией. Излишне детализированный план создает сложности при анализе и контроле его фактического состояния.

В современных условиях многоуровневого целевого планирования (краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное) решить проблему синхронизации по срокам планирования правотворческой деятельности и социально-экономического развития государства практически невозможно. Оптимальным можно признать формирование перспективного плана правотворческой деятельности не с конкретными сроками, а с не определенным точно периодом действия. Корректировка плана в этом случае производится за счет вносимых правопредложений о подготовке и принятии нормативных правовых актов с предполагаемым сроком реализации этих правопредложений. Рационализм такого типа планирования заключается в том, что им создаются условия, позволяющие правовому регулированию «не отрываться» от изменения общественных отношений, а, модифицируясь одновременно с ними, способствовать их своевременному развитию. Непрерывное планирование гарантированно обеспечивает своевременное «правовое реагирование государства» без определения каждый раз новых целей и направлений правотворческой деятельности на основании социально-экономического планирования и тех изменений, которые происходят как в мире, так и экономике, и политике России.

Основу планирования всей правотворческой деятельности составляет план законопроектных работ законодательных (предста-

вительных) органов всех уровней. Планирование законодательной деятельности имеет свои особенности, обусловленные спецификой этой деятельности, которая заключается в том, что в качестве планируемого объекта выступают законы, т. е. нормативные правовые акты, имеющие основополагающее значение по своей юридической природе и рассчитанные на длительный срок правового регулирования. Несомненно, при осуществлении планирования правотворческой деятельности необходимы согласование интересов государства и гражданского общества и координация их действий в сфере правотворчества.

В настоящее время законодательная деятельность государства осуществляется на основании примерной программы законопроектной работы Государственной Думы, принятой на период текущей сессии палаты¹. В субъектах Российской Федерации такое планирование предусматривается аналогичным образом². Программа формируется из законопроектов и законопредложений, в отношении которых уже ранее состоялось решение о принятии их к рассмотрению парламентом. Существенным недостатком такого вида планирования является то, что такой принцип формирования плана не позволяет выявить и закрепить реальный приоритет конкретного закона в правовом регулировании общественных отношений. При определении приоритетности включаемого в программу законопроекта за основу берется не его «общественная актуальность», а обусловленная функционально-бюрократическим назначением иная потребность первоочередного рассмотрения палатами Федерального Собрания.

Планы правоподготовительных работ органов государственной власти, включая законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации, наряду с перечнем актов, полномочие на издание которых имеется у соответствующего органа, могут предусмотреть подготовку проектов нормативных правовых актов, осуществляемую органами государственной власти в порядке реализации своего права на законодательную инициативу.

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-П ГД с изм. и доп.

² См. напр.: О Регламенте Законодательного Собрания Ленинградской области : постановление Законодательного Собрания Ленинградской области от 23 апр. 2002 г. № 186 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 05.07.2017).

Ведущее место федерального закона предполагает обеспечение его правильного соотношения со всеми иными нормативными актами, прежде всего актами, необходимыми для реализации закона. Действующая система правового планирования демонстрирует немало примеров, когда акты, обеспечивающие применение отдельных положений федерального закона, принимаются спустя продолжительное время после вступления закона в силу или не принимаются вовсе. Например, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступил в силу с 1 января 2010 года. Это время было дано министерствам, ведомствам, органам местного самоуправления для принятия подзаконных актов, регламентирующих информационный обмен с обществом. Однако на 1 января лишь 26 % государственных органов и органов местного самоуправления приняли соответствующие подзаконные акты, тем самым практически «заморозив» действие закона¹.

Одна из основных задач техники законодательного планирования в том, чтобы способствовать установлению взаимосвязи планов законопроектных работ, в первую очередь с перспективной государственной программой законодательной деятельности, с планами подготовки подзаконных актов, обеспечивающих реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Важной составляющей планирования правотворческой деятельности выступает правовая наука. Эффективность организации данного процесса во многом зависит от того, насколько научно обоснована техника ведения плановых работ, в какой мере она соответствует современным научным представлениям о правилах и принципах планирования этого вида деятельности. В рамках исследования техники планирования наука ставит перед собой задачу выявления факторов, позитивно влияющих на изменение негативных тенденций в сфере правотворчества, разработки приемов и способов их нейтрализации. В качестве необходимого компонента научного анализа широко применима прогнозная оценка, позволяющая выявить имеющиеся пробелы, противоречия, устарелости правового регулирования, множественность актов, принятых по одному и тому же вопросу.

¹ Шевердяев С. Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20—23.

В настоящее время очевидно, что техника планирования правотворческой деятельности требует дальнейшего научного осмысления, накопления практического опыта ее использования в целях повышения эффективности процесса планирования, моделирования эффективно действующих правовых норм и создания тем самым условий, которые бы, в первую очередь, мешали частому беспорядочному изменению нормативного материала, обеспечивали его стабильность.

§ 3. Подготовка проекта нормативного правового акта

Подготовка проекта нормативного правового акта начинается в формулировании его идеи и выработки концепции. *Правотворческая идея* — это результат мыслительной деятельности, реализованной в определенной нормативной формуле. Следует отличать правотворческие идеи по подготовке нового нормативного правового акта, по внесению изменений в работающие нормативные правовые акты, по созданию кодифицированного акта, призванного урегулировать целый комплекс общественных отношений, и т. п.¹

Юридической наукой правотворческая идея традиционно рассматривается в контексте правотворческой деятельности. Современными российскими правоведами она трактуется как своеобразный прием, посредством которого выполняется задача рационального внедрения результатов познания процессов объективной действительности в сферу проектирования нормативного правового акта². В соответствии с поставленной задачей идея ориентирована на обеспечение результативности принимаемого акта, эффективного развития и действия правовой системы в целом. Вследствие целенаправленной правотворческой деятельности используется потенциал идеи как правовой конструкции, способной пополнять правовую систему юридически грамотными, работающими актами и в комплексе с другими правовыми средствами обеспечивать решение проблемы повышения их качества. Сама возможность установления потребности в нормативном правовом акте еще на стадии его замысла служит заслоном на пути выдвижения необоснованных, малоэффективных инициатив и помогает избегать коллизий между отдельными нормативными

¹ Баранов В. М. Концепция законопроекта : учеб. пособие. Н. Новгород, 2003. С. 57.

² Вишнеvский А. Ф., Дмитрук В. Я. Указ. соч. С. 34—36.

правовыми актами, ошибок в выборе предмета, метода правового регулирования, формы акта.

В юридической литературе идея проектируемого нормативного правового акта порой неосновательно отождествляется с его концепцией. От идеи концепцию отличает главным образом то, что она непосредственно связана с самим проектом, соизмерима с ним в основных его параметрах.

Очевидно и другое, что идея, в отличие от концепции, отнюдь не обязательно должна найти воплощение в нормативной формуле, т. е. быть преобразованной в проект конкретного нормативного правового акта. Непременным условием реализации идеи, ее нормативного оформления является установление объективной потребности в нормативном урегулировании того круга общественных отношений, которые составляют идейную основу предполагаемого нормативного акта. Иными словами, с необходимой полнотой должно быть выявлено, что в качестве единственно возможной формы реагирования — из числа имеющихся методов воздействия — в данном случае может выступить нормативный правовой акт.

По сравнению с идеей **концепция** выполняет в процессе правотворчества принципиально иную задачу. Ею определяются общие границы будущей нормативной правовой регламентации, что включает обеспечение совместимости и реализуемости проектируемого акта в комплексе с действующими нормативными правовыми актами, точного соблюдения его видовой принадлежности, предметно-содержательной регуляции, нормативно-структурного членения помещаемого в проект правового материала. Разработка концепции осуществляется в рамках правотворческой деятельности, составляя в практическом отношении значительную ее часть. Идея же служит лишь поводом для данного вида деятельности. В ходе реализации идеи создаются условия, содействующие успешному проектированию нормативного правового акта, включая подготовку его концепции¹.

Правотворческая стадия, в том числе законотворческая, включает систему процессуальных действий и операций по подготовке разрабатываемого нормативного правового акта (концепции, основного текста, таблицы поправок, сопроводительных документов и пр.), тогда как формулирование идеи проекта нормативного акта не предполагает осуществления действий.

¹ Баранов В. М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 29.

Сам термин «концепция» (от лат. *conception*) означает систему взглядов, единое понимание чего-то; определяющий замысел, главную мысль, конструктивный принцип. Концепция проекта нормативного правового акта, если основываться на общем понимании данного термина, — это предложение, предполагаемая модель, юридическая конструкция урегулирования фактической ситуации. Проект нормативного правового акта представляет собой взаимосвязанное соотношение субъективных юридических прав и юридических обязанностей, полномочий и юридической ответственности, отраженных в концепции документа. Совершенство концепции, ее регулятивная логика — показатель качества будущего закона, по большому счету — условие эффективности правового регулирования.

На основе полученных сведений могут быть разработаны две (и более) концепции будущего нормативного правового документа, причем по замыслу исключают друг друга. Какой из предлагаемых концепций отдать предпочтение, как показывает практика, решают инициаторы правотворческого предложения совместно с разработчиками. Например, подавляющее большинство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимая законопроект в первом чтении, высказывают свое отношение к концепции будущего закона.

Концепция проекта должна максимально «предвидеть» строение будущего нормативного правового акта. Последовательность расположения материала — есть условие жизнеспособности не только концепции, но и будущего нормативного правового документа. Правильное распределение правового материала является условием эффективного действия правовых предписаний нормативно-правового акта.

С учетом сказанного концепции нормативных правовых актов можно подразделить на два вида: нормативные и «свободные»¹.

Нормативные — оформлены с учетом требований к тексту проекта нормативного правового акта (оформления и структуры) и по сути являются упрощенной версией проекта закона, другого нормативного акта.

«Свободные» концепции проектов отличает ненормативный стиль, отсутствие детального членения текста, необходимых графических элементов и др. Как правило, это повествовательное изложение с указанием на то, что будет в том или ином разделе

¹ Каргин К. В. Юридические документы. М., 2008. С. 34.

(главе, статье), как предлагается урегулировать ту или иную фактическую ситуацию, те или иные отношения. Иногда концепции проектов законов могут одновременно содержать нормативные и свободные элементы («смешанные» концепции).

Концепция нормативного правового акта должна содержать структуру будущего проекта, элементами которой должны быть разделы и главы будущего проекта нормативного правового акта. Содержание каждой главы должно быть раскрыто по принципу, какой нормативный материал следует поместить здесь.

Концепция проекта нормативного акта — начальная стадия подготовки проекта нормативного правового акта, представляет собой модель (образ) будущего правового регулятора. Степень «совпадения» концепции с проектом нормативного правового акта может быть разной — от общих идей и положений до детально прописанных будущих юридических норм.

Концепция нормативного правового акта есть юридический документ, который должен отвечать общим и специальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым документам.

Требование законности — любой нормативный правовой акт по содержанию должен соответствовать общепризнанным нормам и принципам международного права, конституции, нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу.

Требования законности с точки зрения содержания нормативных правовых актов следующие:

нормативный правовой акт должен издаваться в пределах компетенции правотворческого субъекта;

должны соблюдаться права и свободы человека и гражданина.

Требование соответствия нормам морали. Главную нагрузку по регулированию общественных отношений несет право. Однако моральные нормы все же являются значимым регулятором в обществе, и с этим надо считаться.

Требование целесообразности. Нормативный правовой акт должен в наибольшей степени отвечать соответствующим интересам (общества, государства, граждан) в реальных условиях, т. е. отвечать требованию целесообразности.

Требование обоснованности — это означает, что нормативный правовой акт должен приниматься с учетом объективных и субъективных факторов в соответствии с закономерностями и тенденциями развития общества.

Это требование подразумевает необходимость тщательного исследования и учета, в целях надлежащей правовой регламентации, экономических, политических, экологических и других закономерностей развития жизни общества, его социальных потребностей.

Требование эффективности — это означает, что все цели нормативного правового акта — и ближайшая, и отдаленная, и конечная — выполнены с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с меньшими экономическими затратами, в наиболее короткие сроки.

Требование своевременности означает, что содержащиеся в нормативном правовом акте правовые предписания должны соответствовать времени издания акта, быть необходимыми и важными именно на данном этапе общественного развития.

Требование стабильности нормативного правового акта непременно должно учитываться при его выработке, когда принимаются во внимание не только ближайшие по времени результаты правового регулирования, но и возможность решения перспективных задач. Однако на практике нормативные правовые акты часто принимаются исходя не из перспективного плана, а из сиюминутной необходимости, что сказывается на качестве нормативно-правовой базы.

Требование экономичности. Под экономичностью нормативного правового акта понимается соотношение между ценностью полученного вследствие действия акта результата и произведенными на его создание затратами. Экономичность предполагает необходимость выявления и применения рационального способа достижения поставленной в акте цели и означает, что полученный результат должен дать обществу значительно больше, чем было затрачено времени и средств. Поэтому необходимо представить экономическое, финансовое обоснование нормативного правового акта, что позволит определить предполагаемые затраты и эффективность его действия.

Требование реальности означает выполнимость нормативного правового акта, осуществимость его предписаний и выражается в обеспеченности нормативного правового акта материальными, финансовыми, трудовыми, техническими ресурсами, в установлении необходимого количества времени для его выполнения.

Требование оптимальности. Необходима выработка наилучшего варианта нормативного правового акта при данных условиях и ресурсах, что отвечает требованию оптимальности.

Процесс оптимизации нормативного правового акта есть самостоятельный процесс поиска и применения наилучшей формы правового упорядочения определенного фрагмента социальной жизни, что требует от его разработчиков особых интеллектуальных усилий.

Содержание нормативного правового акта должно быть таким, чтобы он был способен принести ощутимый результат в данных условиях.

Требование управленческой эффективности. Всем заинтересованным в будущем нормативном правовом акте в первую очередь следует оценить достоинство предлагаемой управленческой модели: насколько она социально приемлема, эффективна, перспективна, затратна и т. д.

Подготовка текста проекта нормативного правового акта подчинена определенным требованиям. Их можно подразделить на три группы:

тематические требования;
логические требования;
языковые требования¹.

Тематические требования — отвечают за содержание и регулятивную направленность документа. С помощи логических и языковых средств создается текст документа, обеспечивающий его стиль, т. е. его «нормативность». Тематические и логико-языковые требования тесно взаимосвязаны. Первые определяют цель и содержание документа, вторые выступают средством достижения цели регулирования.

Тематические требования к подготовке текста проекта нормативного правового акта отвечают за организацию сущности будущего нормативного правового акта, его смысловую направленность и обуславливают:

в о - п е р в ы х, тему и цели проекта нормативного правового акта. Это требование сводится к определению сферы общественных отношений, регламентируемых разрабатываемым проектом, и установлению пределов правового регулирования фактических отношений;

в о - в т о р ы х, предмет правового регулирования и его пределы. При формулировании предмета регулирования могут быть указаны фактические отношения, объекты, случаи, на которые действие нормативного правового акта не распространяется, а также статьи (части, пункты), разделы, которые действуют лишь при определенных условиях, и др.;

в - т р е т ь и х, средства правового регулирования общественных отношений, подпадающих под юридическую регламентацию разрабатываемого проекта нормативного правового акта. Выбор средств правового регулирования можно отнести к следующему

¹ См. подробнее: Кашанина Т. В. Указ. соч.

требованию, представляющему собой правовые способы и приемы юридической регламентации общественных отношений. С их помощью достигается необходимый юридический эффект (наделение субъективными правами и возложение юридических обязанностей, установление юридической ответственности и др.). Средства правового регулирования должны использоваться строго по назначению. Речь идет о соответствии их содержания роли и функциям нормативного акта в правовом регулировании;

в - ч е т е р т ы х, структуру документа. Именно это является главным и определяющим в законе, другом нормативном правовом акте, что отличает его от иных нормативных документов.

Структурирование текста проекта нормативного правового акта (от лат. *structure* — строение, расположение) есть распределение нормативного правового материала.

В правотворческой практике существуют постоянные элементы строения нормативного правового документа. Хотя и они не всегда имеют место, например, нетипичны в этом плане законопроекты и проекты нормативных документов о внесении изменений и дополнений в действующие акты. Такие проекты имеют своеобразную структуру, самостоятельную логику, что предопределено их функциями в правовом регулировании. Однако большинство проектов нормативных правовых актов подчиняется общим закономерностям структурирования текста.

Структура нормативных правовых актов обусловлена их содержанием. Возможными единицами структурной организации текста нормативного правового акта являются заголовок, преамбула, часть, раздел, глава, статья, параграф, пункт, подпункт, абзац, примечание, заключительные положения, приложение.

Заголовок — это наименование нормативного правового акта. Цель заголовка — лаконично отразить основную идею нормативного правового акта, его тематику. Заголовок должен отвечать следующим требованиям:

точность. Это означает, что он должен весьма определенно отражать содержание закона;

формализованность — заголовок должен быть строгим, чеканным, нейтральным, беспристрастным;

краткость — заголовок в сжатой форме должен передавать суть нормативного правового акта;

оптимальная обобщенность содержания нормативного правового акта;

емкость. Это требование касается законов, содержание которых настолько многопланово, что каждая его часть вполне может претендовать на автономность.

Преамбула — это часть нормативного правового акта, содержащая указание на те или иные обстоятельства, послужившие поводом к его принятию (мотивы), а также указание на задачи и цели, которые должны быть достигнуты в процессе применения этого нормативного правового акта.

Преамбула включает такие компоненты, как мотивы принятия нормативного правового акта, цели и задачи, которые хотелось бы достичь в процессе реализации нормативного правового акта. Разграничим эти близкие между собой понятия. Мотив побуждает человека к активной деятельности и делает его поведение осмысленным и последовательным. Цель — это конечный результат, которого хочет достичь законодатель, принимая нормативный правовой акт. Задачи — это постановка проблемы, которая требует разрешения с помощью нормативного правового акта.

Включение этих компонентов в преамбулу нормативного правового акта имеет прежде всего психологический характер, так как особенность человека состоит в том, что он пытается удовлетворять свои потребности путем построения логической цепочки от постановки цели до достижения результата. Тем самым он убеждает себя в необходимости построения своего поведения именно по закону.

Значение преамбулы велико. Она помогает глубже и полнее понять значение нормативного правового акта, заостряет внимание на актуальных вопросах правового регулирования; устанавливая цели и задачи, которые стоят перед нормативным правовым актом, официально констатирует эти положения и тем самым обязывает исполнителей иметь их в виду при применении отдельных норм акта; формирует правосознание пользователей нормативного правового акта, мобилизует общественность на осуществление юридических предписаний, можно сказать, программирует адресатов на предписанное поведение; способствует добровольной реализации положений нормативного правового акта, поскольку формирует у адресатов убежденность в необходимости поступать так, как предписывает данный нормативный правовой акт.

Преамбула важна и для самих правотворческих субъектов: необходимость мотивировать принятие нормативного правового акта сдерживает их от принятия ненужных нормативных актов.

Структурные единицы текста. Каждая из разновидностей правотворческой графики (рубрикационная, заголовочная, графика статей, вспомогательная) выполняет свои функции в оформлении внешней стороны документа. Так, рубрикационная графика нормативного правового акта представляет собой разде-

ление текста (содержания) на составные, логически связанные элементы (отделы, разделы, подразделы, части, главы, параграфы и др.). Рубрикационность текста зависит от юридической силы нормативного правового акта, от содержания его норм, объема нормативного материала.

Организация содержания текста путем его членения и оглавления есть юридическая графика. С ее помощью текст нормативного правового акта приобретает композиционную стройность, унифицированность. Более того, юридическая графика служит упорядочению мыслей самого законодателя, а текст нормативного правового акта приобретает смысловую завершенность и спаянность.

Вместе с тем текст нормативного правового акта — это целостное единство. Его деление на отдельные фрагменты не исключено, однако они должны рассматриваться не как нечто полностью самостоятельное, а как части целого, как составляющие нормативного правового акта.

Часть. Это самое крупное подразделение нормативного правового акта. Обычно деление на части используется при формировании ведущих отраслевых нормативных правовых актов (как правило, кодексов), причем не любых, а основополагающих отраслей права.

Для группировки нормативного материала на части могут быть использованы различные критерии:

функциональный критерий. Он подходит для отраслей права, имеющих очень длительную историю существования. Функциональный критерий предполагает объединение нормативных предписаний по роли, которую они играют в правовом регулировании в той или иной отрасли права. Как правило, в таком случае выделяется общая часть, позволяющая сконцентрировать в одном месте текста нормативного правового акта общие нормативные предписания, избежать повторений, сформулировать принципы отрасли права и др. В особенной части находится весь остальной нормативный материал;

предметный критерий. Здесь нормативный материал располагается по кругу вопросов, которым посвящается та или иная часть нормативного правового акта. Как правило, они разные, но связаны друг с другом. Данная схема деления нормативного правового акта применяется для оформления сравнительно молодых отраслей права, тем не менее уже накопивших значительный объем нормативного материала;

смешанный критерий. Он предполагает выделение в нормативном правовом акте одних частей по функциональному критерию, а других — по предметному.

Раздел. Эта структурная единица в нормативных правовых актах может не встречаться. Но когда она есть, то вполне может использоваться для выделения подотрасли (или группы институтов). Разделы используются и в неcodифицированных актах.

Глава. Назначение данной структурной единицы состоит в оформлении правового института (обособленный комплекс правовых предписаний, обеспечивающий цельное регулирование определенной группы родственных общественных отношений) или субинститута (совокупность правовых норм, регулирующих разновидность общественных отношений).

Статья. Это основная структурная единица текста нормативного правового акта, поскольку именно она является носителем правовой информации. В принципе, можно предположить, что в статье должна содержаться юридическая норма, т. е. правило поведения, регулирующее то или иное общественное отношение. Статья содержит один либо несколько фрагментов правовых норм (или нормативных предписаний), посвященных отдельным вопросам. Статьи нумеруются, им присваивается название.

Параграф — это довольно редко используемая структурная единица текста нормативного правового акта. В основном она встречается в подзаконных актах, как правило, ведомственных. Причем упрекнуть создателей этих актов в своеволии нельзя. Параграф применяют для группировки немногочисленных пунктов ведомственных актов.

Пункт. В законах эта структурная единица является вторичной по сравнению со статьей. Она может быть, но может и отсутствовать, и тогда статья представляет собой целостный, а не дифференцированный текст. Пункты нумеруются (хотя не всегда), но не заглавливаются.

Подпункт. Эта структурная единица в большей мере используется в подзаконных актах для градации текста больших пунктов. Как правило, подпункты не нумеруются, но начинаются с заглавной буквы.

Абзац. В отличие от подпункта текст абзаца начинается со строчной буквы. Это говорит о том, что нормативное предписание, сформулированное в абзаце, является органичной или неразрывной частью текста пункта и самостоятельно существовать не может. Абзац служит показателем перехода от одной мысли к другой.

Примечание — часть нормативного правового акта, которая представляет государственно-властное установление, предназначенное для специального текстового или символического подчеркивания, имеющее сопроводительный характер.

Примечание обладает следующими особенностями:
имеет обязательный характер, являясь государственно-властным установлением;

обладает такой же юридической силой, что и сопровождаемая им норма;

существует для акцентирования внимания на определенном фрагменте сопровождаемой нормы.

Заключительные положения — это структурная часть нормативных актов, которая вызывает большое количество споров. Законодатель стал ее использовать недавно. В других странах, в частности в Германии, ее выделять не принято. Там в конце текста нормативного правового акта помещается так называемая заключительная формула, где отражаются сведения об одобрении верхней палатой, подписании закона, об опубликовании. Анализ российских нормативных правовых актов не позволяет выявить какое-либо правило относительно содержания заключительной части. Заключительные положения пишутся произвольно.

Вот перечень возможных вопросов заключительной части закона:

- о вступлении закона в силу;
- о приведении законодательства в соответствие с законом;
- о внесении изменений в действующие законодательные акты;
- о признании нормативных актов утратившими силу;
- о распространении действия норм закона на тех или иных субъектов;

- об обратной силе закона;

- о полномочиях субъектов правоотношений;

- об ответственности за нарушение норм закона;

- об обжаловании действий субъектов правоотношений;

- о порядке рассмотрения споров;

- о сроках исковой давности;

- об освобождении от уплаты тех или иных сборов;

- о символах государственной власти;

- о мерах по реализации закона;

- о регистрации и перерегистрации субъектов правоотношений;

- о финансировании исполнительных структур.

Заключительная часть должна содержать положения, направленные на поддержание баланса в правовой системе.

Приложение — не обязательная структурная единица нормативного правового акта. Ее, скорее, можно назвать редкой. В приложении, как правило, содержатся рисунки, таблицы, схемы, иллюстрирующие нормативные предписания нормативного правового акта и облегчающие понимание смысла его статей.

В приложении может быть приведена программа мероприятий, связанных с реализацией принятого нормативного правового акта.

Приложения следуют за заключительными положениями. Если в тексте нормативного правового акта идет прямое указание на использование того или иного приложения, оно официально считается частью данного нормативного правового акта. Представляется, что такой правотворческий прием следует использовать как можно чаще.

Правила расположения структурных единиц текста¹:

все структурные единицы нормативного правового акта (и большие, и маленькие) должны иметь сквозную нумерацию, в противном случае пользователи будут путаться;

все крупные структурные единицы (в том числе статьи) по возможности должны иметь специальные заголовки. Главная функция заголовков — информационная. Их использование позволяет лаконично выразить суть нормативных предписаний, что помогает быстро и легко ориентироваться в нормативном материале;

располагать нормативный материал надо так, чтобы более важные предписания предшествовали менее важным;

правило должно излагаться до исключения;

положения об обязанностях должны предварять нормативные предписания о санкциях;

материально-правовые предписания располагаются перед процедурными, а процедурные — перед процессуальными.

Логические требования. Структурирование нормативных правовых актов, формулирование терминов и понятий, предложений, дефиниций невозможно вне требований и приемов формальной логики. Юридическая логика — это логика, которая действует в контексте социальных условий, политики государственной власти и групп людей. Особенности юридической логики является установление задач, выбор средств, диалектическое соотношение между целями и средствами, иерархия ценностей, изменчивость правил, эластичность норм права — все это отклоняет юридическую логику к зонам разноплановости, изменяемости и неточности идей, отдаляющих юридические рассуждения от формальной строгости и логического совершенства математиков и компьютерщиков. Юридическая логика отличается большим своеобразием. Рассмотрим ее особенности:

¹ См. подробнее: Кашанина Т. В. Указ. соч.

при принятии юридического решения (нормативного или индивидуального) необходимо устанавливать задачи, которые являются основными;

юридическое решение всегда предполагает выбор средств, а также требует находить оптимальное соотношение между целями и средствами;

в основе юридического решения лежит система ценностей. Однако важно установить иерархию ценностей для того, чтобы принять правильное решение;

юридические правила — это правила изменчивые, поскольку они регулируют социальную жизнь, находящуюся в динамике.

Факторов, влияющих на правотворческую логику, множество. Их влияние неоднозначно и поэтому неодинаково. Перечислим лишь некоторые из них: социальные условия, политика, мораль, общественное мнение, мировоззрение законодателей.

Юридическая логика должна быть в большей степени логикой эффективности и логикой общества, чем чисто абстрактной и иногда слепой логикой. Тем не менее юридическая логика не должна быть расплывчатой, эластичной и неустойчивой, поскольку это быстро лишит юридические конструкции и правовые ситуации всяких гарантий, а право — авторитета.

Юридическая логика дает возможность:

выбрать главную цель в ряду тех целей, которые заслуживают внимания при упорядочении социальной жизни;

обеспечить точность в процессе правового регулирования;

выработать оптимальное юридическое решение;

достичь справедливости при разрешении общих правовых проблем (в процессе правотворчества) и конкретных юридических дел (в правоприменении);

реализовать принцип гуманизма на деле, а не только его провозгласить;

сделать реальными права и свободы граждан и обеспечить их защиту;

гарантировать недопущение ошибок в процессе принятия юридических решений.

Характер юридической логики накладывает отпечаток на логические правила, используемые при составлении нормативных правовых актов. Таких правил достаточно много. Некоторые логические правила имеют общий характер. Они важны при принятии всех юридических решений (нормативных и индивидуальных) и при составлении всех правовых документов. И есть специфические логические правила, т. е. характерные для правотворческой техники.

К общим логическим правилам относятся:

- 1) единообразное понимание терминов;
- 2) согласованность различных частей правового документа;
- 3) согласованность различных правовых документов;
- 4) отсутствие противоречий между частями правового документа;
- 5) отсутствие противоречий между различными правовыми документами;
- 6) последовательность мыслительных операций, используемых при построении правового документа;
- 7) убедительность правового документа.

Специфические логические правила, используемые в процессе правотворчества:

- 1) обоснование мотивов принятия нормативного правового акта (правило мотивации);
- 2) соответствие нормативного правового акта общим принципам системы законодательства;
- 3) однородность правовых обобщений, помещаемых в нормативный правовой акт (правило отраслевой типизации);
- 4) классификация нормативных предписаний;
- 5) регламентирование всех элементов логической нормы права;
- 6) обеспеченность нормативных предписаний санкциями;
- 7) отсутствие дублирования нормативных предписаний.

Анализ правотворческой практики показывает, что разноречивой, разновариантной и, как следствие этого, противоречивой норм чаще всего встречаются при коллективной подготовке проектов законов и иных нормативных правовых документов. Речь идет о случаях, когда разными составителями подготавливаются отдельные статьи, главы, разделы проекта документа. Здесь следует обращать особое внимание на согласованность текста и его частей, и не только внутри самого текста, но и в связи с действующим законодательством.

Специфика нормативной правовой нормы как «логико-языкового феномена» состоит в том, что она не просто отражает действительность, а сформулирована по принципу «как должно быть», какой правопорядок целесообразнее.

Полностью избежать ошибок в выборе того или иного правового порядка невозможно, однако свести их к минимуму помогает конкретизация данного закона логики в правотворчестве. Здесь он приобретает следующую формулу: правовое регулирование имеет достаточные основания. Иначе говоря, правовые нормы как важнейшая разновидность специальных регуляторов должны иметь достаточные основания, предопределяемые прагматизмом

самой общественной жизни, для регламентирования общественных отношений. В этом случае они могут характеризоваться как доказательственные и аргументированные регуляторы фактических общественных отношений.

Законы логики являются важнейшим элементом правотворчества и имеют определенную специфику в ходе подготовки текста будущих правовых норм, что дает основание считать их в значительной мере самостоятельным требованием правотворческой юридической технологии.

Языковые требования. Языковую основу нормативного правового текста составляют предложения, устойчивые словосочетания, слова и аббревиатуры — так называемые языковые единицы. Миссия юристов как профессиональной группы состоит в том, чтобы на основе установок, задаваемых государственной властью, разрабатывать и применять правовые нормы, одновременно способствующие разделению труда и сотрудничеству между людьми. В процессе правотворчества необходимо стремиться к тому, чтобы нормы права точно отражали объективную реальность.

Юридический язык специфичен. Это отмечают все авторы, посвятившие научные исследования законодательной лингвистике.

Юридический язык основан на следующих принципах¹.

Принцип корректности — текст нормативного акта должен полностью соответствовать лексическим, грамматическим и стилистическим стандартам литературного русского языка.

Принцип стабильности — подразумевает использование общепринятых слов и словосочетаний, языковых оборотов, традиционно употребляемых в речи.

Принцип информативности — заключается во включении в нормативные акты нормативных предписаний, содержание которых позволяет субъектам права с достаточной точностью уяснить, каким должно быть их поведение.

Основная языковая единица текста нормативного правового акта образована из слов и устойчивых словосочетаний, подчинена закономерностям организации текста нормативного правового акта и выступает способом выражения норм права. Уровень адекватности воли и интересов законодателя зависит от технического качества предложения. Для достижения указанной цели должны учитываться следующие требования:

соответствие грамматической формы. Особенности регулятивной природы права, предписывающий характер правовой ин-

¹ См. подробнее: Шугрина Е. С. Техника юридического письма : учеб.-практ. пособие. М., 2000. 272 с.

формации предполагают строго определенную грамматическую форму. Таковыми являются констатирующие, повествовательные и утвердительные предложения;

отсутствие перегрузки простых предложений однородными членами, которые затрудняют восприятие мысли законодателя;

простота стиля, безличный характер содержания. К данной цели в законотворчестве нужно стремиться, насколько позволяет смысл нормативного предписания, ибо стремление к простоте и доступности изложения правовых норм не должно наносить ущерб полноте и точности предписания, не должно приводить к упрощенчеству и примитивизму.

Информация, содержащаяся в нормативных предписаниях, может касаться:

содержания субъективных прав и обязанностей;

условий, при которых они могут возникнуть;

санкций, следующих за нарушение обязанностей или интересов других лиц;

предоставления установленных льгот;

возможных поощрений за добросовестное исполнение обязанностей.

Нормативные предписания специализируются и находятся в системе, поэтому важно помещать в нормативные акты информацию о внутрисистемных связях понятий, словосочетаний.

По сравнению с другими аспектами юридической техники языку права как области юридической техники, можно сказать, повезло. На сегодняшний день данная область юридической техники является достаточно разработанной. И это не случайно: язык относится к форме нормативных актов, т. е. к тому, что лежит на поверхности. Проникнуть же в суть и содержание правового явления и адекватно его урегулировать гораздо сложнее. Здесь нужны интеллектуальные усилия куда более значительные.

Языковую основу текста нормативных актов составляют лексические единицы: слова, словосочетания, предложения, аббревиатуры.

Систему языковых правил можно представить более широко. Ее составляют четыре группы правил:

общелингвистические (ясность, точность, доступность, краткость, отсутствие пафосности, официальность, экономность, соблюдение грамматических правил и др.);

лексические (они касаются использования слов и словосочетаний в нормативном тексте);

синтаксические. Эти правила касаются построения предложений;

стилистические. Стил — это правила употребления, сочетания и соотношения языковых элементов, т. е. их функционирования.

Лексические правила. Слово является единицей нормативного текста. Оно играет ключевую роль в нормативном тексте хотя бы потому, что составить предложения, несущие смысловую нагрузку, без слов невозможно.

В принципе, слово выражает какое-то понятие, которое обнаруживает себя вовне с помощью термина. Получается, что слово — это одновременно и понятие, и термин.

Существуют требования к терминам, касающиеся использования их в нормативных документах: ясность, однозначность, экономичность и др.

Однако на практике эти требования не всегда четко выполняются. Рассмотрим отступления, не редкие для текстов нормативных актов.

Полисемия — многозначность слова. Например, слово «орган» имеет много значений, но в праве употребляется при обозначении структур, осуществляющих государственную власть.

Синонимия — взаимозаменяемость слов. Синонимы в нормативном акте могут играть положительную роль: они помогают уточнить, детализировать волю законодателя. Кроме того, синонимы обогащают язык текста, что также немаловажно.

Однако при использовании синонимов необходимо помнить: нельзя допускать неточные или «оттеночные» синонимы; недопустимо синонимическое излишество.

Антиномия. Речь идет об употреблении взаимоисключающих терминов. В нормативных текстах это используется довольно часто («истец — ответчик», «право — обязанность» и др.). Здесь также следует:

- соблюдать симметричность в противопоставлении;
- не противопоставлять многозначные слова;
- не противопоставлять близкие по значению слова.

Это стандартные слова, из которых состоит нормативный текст.

Однако существуют нестандартные лексические группы, использование которых в правотворческой практике вызывает наибольшие трудности:

архаизмы — названия предметов, явлений, по каким-либо причинам вытесненные другими словами («присяжный», «пристав» и др.). Здесь действует следующее правило: их не следует искусственно вытеснять, поскольку право — это элемент культуры, которому присуща преемственность собственных традиций;

историзмы — названия исчезнувших предметов, явлений (например, «жандарм»). Они отражают процесс возврата этих явлений. Их следует принять как должное (если отражаемое ими явление получило возврат) и не пытаться использовать синонимы из современной жизни: ведь они отражают исторические факты;

диалектизмы (провинциализмы) — слова с ограниченной сферой употребления, свойственные, как правило, какому-либо диалекту (северорусскому, южнорусскому);

технизмы — узкоспециальные наименования, применяемые в той или иной деятельности («застройщик», «эндокардит» и др.). Использование их следует ограничивать до тех пор, пока они не приобретут характер общеупотребительных;

иноязычные слова — заимствованные из других языков слова, используемые в русском лексиконе. Важно соблюдать следующие правила: не злоупотреблять иностранной лексикой; применять иностранные слова, адаптированные к русской лексике; не использовать их в качестве синонимов русским словам; в нормативном тексте давать их переводы или уточнения; следить за сочетаемостью их со словами, употребляемыми в тексте;

жаргонизмы — слова, отражающие специфику людей, объединенных общностью интересов (например, «вещдок», «пассажиропоток»). В принципе, их употребление нежелательно, поскольку они придают нормативному документу оттенок просторечия. Юридический язык — это разновидность литературного языка. Но в случае, когда жаргонное слово адаптируется и начинает приобретать общеупотребительный характер, в его использовании нет ничего предосудительного (например, «самогон», «притон», «сводничество», «выручка»).

Словосочетания подразумевают устойчивую смысловую связь между словами. Сочетаемость слов — достоинство нормативного текста, а не недостаток. Можно говорить не только о производительности труда, но и о языковой производительности. Словосочетания (готовые единицы текста) являются одним из способов ее повышения.

Словосочетания бывают следующих видов:

фразеологизмы, т. е. устойчивые словосочетания. Они делятся на общие, неюридические и вспомогательные (например, «регистрационный номер»), а также собственно юридические («необходимая оборона», «заключение под стражу», «обжалование в суд»);

свободные словосочетания. Они являются более гибкими, их части могут заменяться (например, «денежные средства —

денежные ресурсы», «заключительные положения — заключительный раздел»)¹.

Только на первый взгляд кажется, что все просто: подставляя вместо слов готовые словосочетания. Однако в юридических текстах необходимо точное и недвусмысленное воспроизведение словосочетаний. Поэтому использовать словосочетания надо с учетом следующих правил:

использовать только общеизвестные словосочетания, иначе доступность нормативного текста окажется под вопросом;

избегать многозначных словосочетаний;

сохранять образность, в противном случае их употребление теряет смысл;

не сочетать фразеологизмы в одном предложении;

разъяснять их при необходимости.

Синтаксические правила. Предложения — основная смысловая единица нормативного текста. Именно от предложения в значительной степени зависит степень адекватности выражения содержания права, что во многом определяет эффективность правового регулирования.

Предложение как единица нормативно-правового текста должно отвечать следующим требованиям:

точно выражать мысль законодателя, чтобы его требования были доведены до общества в полной мере. Предложение должно быть грамотно составлено (с соблюдением правил склонения по падежам и спряжения глаголов). Необходимо правильно употреблять служебные члены предложения. С этой целью надо избегать использования союзов «а», «но», «чтобы», «да», «не только, но и», «хотя», «также» и т. п.;

быть юридически нейтральными. Нормы права адресуются многим людям и действуют на протяжении длительного времени. Следовательно, лучше правило поведения формулировать в обезличенной форме. Для этой цели могут использоваться инфинитивные формы глаголов («установить», «предоставить», «обеспечить» и др.), глаголы в третьем лице (например, «несет ответственность»), глаголы в будущем времени (например, «должны понести ответственность»);

быть простыми и доступными, но без ущерба для полноты и ясности нормативного положения. Конструкции предложений не должны быть чрезмерно сложными. Желательно разбивать сложные предложения на несколько простых, избегать употреб-

¹ Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 13.

ления причастных и деепричастных оборотов, стараться не перегружать однородными членами (лучше обозначить их цифрами или буквами) и т. п.;

адекватно выражать волю законодателя¹.

Допустимы конструкции с отрицанием (например, «никто не имеет права нарушать закон»).

Не менее значимый прием нормативной лексической техники — синонимия, т. е. взаимозаменяемость слов и словосочетаний («законодательный — представительный», «временное выселение — эвакуация», «выбор гражданства — оптация», «выпуск денег — денежная эмиссия», «несостоятельность — банкротство», «ходатайство — заявление»). Закономерностью законотворческой деятельности является стремление к минимуму синонимов, что основано на точности и ясности содержания законодательного текста как условия его единообразного понимания и применения. Это ни в коей мере не означает, что синонимия в законодательстве недопустима, как это иногда ошибочно полагают даже специалисты.

Синонимия в правовом регулировании играет важную прагматическую роль — уточняет, адаптирует волю законодателя. С помощью синонима высвечивается иная сторона того же объекта или явления. Основная задача синонима в нормативном тексте — уточнение мысли законодателя.

В технологии правотворческой деятельности нередко в качестве приема используется антонимия — взаимоисключаемость, противоположность значений слов. Противопоставление, взаимоисключаемость понятий, значений слов и сочетаний — часто главные, решающие приемы юридического регулирования общественных отношений («право — обязанность»; «правонарушение — правомерное поведение»).

Нормативный текст — это текст, как правило, содержащий оценку. Оценка проявляется не только в том, что законодатель весьма определенно высказывается (в утвердительном или отрицательном плане) относительно того или иного поведения².

В нормативном тексте используются утвердительные предложения. Вот почему в нормативных предложениях либо явно, либо скрыто присутствует глагол «должно быть», т. е. просматривается долженствующе-предписывающий стиль.

¹ Баранов В. М. Концепция ... С. 32.

² См. подробнее: Парламентский глоссарий.

В нормативном предложении порядок слов часто нарушается. Нормативный акт — это разновидность литературного документа, поэтому в нем должен соблюдаться следующий порядок построения предложения: подлежащее ставится перед сказуемым, глагол — перед прямым дополнением, а прилагательное — перед определяемым существительным. Это общее правило. Но в законе мы можем встретить ситуации, когда подлежащее ставится отнюдь не на первое место. Это связано с тем, что первой частью нормы права является гипотеза, определяющая условия применения правила, и законодатель помещает ее впереди.

Отвлеченно-обобщенные грамматические формы и конструкции используются в связи с тем, что нормативные предписания применяются неоднократно, слова в тексте норм права называют не отдельный предмет либо событие, отличающиеся определенностью, а целый класс предметов либо множество событий. Нет ничего удивительного в том, что законодатель использует абстрактные понятия. Иногда подлежащее опускается, и тогда строится безличное предложение с использованием инфинитивной формы глагола.

Нормативному тексту присуща языковая стандартизованность, т. е. использование штампов, клише: «Настоящий Закон определяет...» и др.

В нормативных предложениях не должно быть цепочек, составленных из однотипных грамматических форм, следующих одна за другой. Это правило относится в первую очередь к придаточным предложениям со словом «который» и к сочетаниям существительных в форме родительного падежа (например, «отцовство супруга матери ребенка»).

Предложения в нормативном тексте не должны быть длинными. Конечно, не стоит излагать нормы права «рубленными» фразами, поскольку это и не эстетично, и, самое главное, мешает обобщенному восприятию нормативных положений. Как утверждают специалисты в области русского языка, средняя длина предложения должна составлять 19 слов. При изложении нормативных положений это количество следует признать максимальным, а не средним числом. Дело в том, что в законе каждое слово имеет определенный вес, что само по себе утяжеляет предложение.

Нормативному тексту присуща строгая последовательность изложения. Эта особенность связана с определенной структурой нормы права, укладываемой в формулу «если — то — иначе».

Нормативный текст характеризуется беспристрастностью (нейтральностью) и отсутствием экспрессии (выразительности, проявления чувств). Беспристрастность не отвлекает от нормативного текста¹.

Профессионализмы как разновидность лексики служат обозначению различных производственных и технологических процессов, орудий, предметов труда. По характеру это лексика специальная, используемая в достаточно узких сферах деятельности человека.

Применяя профессионализмы в законопроектах, следует учитывать, что данная лексическая группа не является общеупотребительной, и поэтому следует придерживаться правила максимального ограничения ее использования. Между тем полностью избежать употребления профессионализмов вряд ли возможно, а с позиции достижения точности выражения воли законодателя — нецелесообразно.

Своеобразным приемом правотворческой техники является использование такой языковой единицы, как аббревиатура — сокращение, образованное из первых букв слов, входящих в словосочетание. Следует отличать аббревиатуры от графических сокращений, образованных первыми буквами слов (например, и т. д. — и так далее). В речи аббревиатуры и графические сокращения произносятся редко. Заметим, графические сокращения, так же как и аббревиатуры, активно используются в нормативных правовых текстах.

С точки зрения происхождения, правовые аббревиатуры можно подразделить на две большие группы: собственно правовые аббревиатуры (МВД РФ; УК РФ) и заимствованные (мигрирующие) из других лексиконов (СибВО — Сибирский военный округ; БЦБК — Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат). Первые имеют государственно-правовую природу происхождения, отражают соответствующие начала в обществе. Вторые — часть профессиональной лексики, выражают так называемую отраслевую специфику.

Существует несколько видов аббревиатур.

По внешней форме различают аббревиатуры:

состоящие из строчных букв (вуз, загс); они читаются по слогам и склоняются;

¹ Техника правотворчества: природа, основные приемы, значение : ре-
trosпективный библиографический указатель / авт.-сост. В. М. Баранов. М.,
2010. 663 с.

образованные из заглавных букв и представляющие собой сокращение имен собственных (УК РФ, АО);

смешанные, т. е. образованные из словосочетания, в состав которого входит однобуквенный союз или предлог, воспроизводимый строчной буквой (КоАП РФ).

По сфере применения аббревиатуры делятся:

на общепринятые, которые не требуют пояснений, поскольку широко распространены и не вызывают затруднений при их использовании в тексте и правоприменении (ГИБДД, МВД, СМИ);

специальные, т. е. имеющие узкое применение и понимаемые, как правило, специалистами без дополнительных пояснений (например, УПУ — устройство преграждающее управляемое, ЖК — Жилищный кодекс, СК — Семейный кодекс);

индивидуальные, т. е. имеющие еще более узкое распространение и предполагающие разъяснение даже для специалистов (ОМСУ — органы местного самоуправления, МРОТ — минимальный размер оплаты труда).

Аббревиатуры используются с применением следующих правил:

должны точно воспроизводить начальные буквы словосочетаний;

не иметь двусмысленного характера;

не быть труднопроизносимыми;

быть благозвучными;

расшифровываться в тексте.

§ 4. Экспертиза проектов нормативных правовых актов

Экспертиза является одной из важнейших технологических составляющих эффективной правотворческой деятельности по подготовке и принятию нормативных правовых актов. Качественно проведенная правовая экспертиза во многом предопределяет дальнейшее правоприменение нормативного правового акта. Всесторонняя детальная экспертиза обеспечивает создание научно обоснованной системы принимаемых актов, их согласованность, помогает выявить возможные негативные социальные, экономические, юридические, экологические и иные последствия, которые может вызвать реализация этих актов.

В настоящее время наблюдается тенденция к развитию и расширению института экспертизы проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем, по справедливому замечанию некоторых ученых-правоведов, теория экспертиз (экспертология) на сегодняш-

ний день разработана недостаточно¹. Особенно это касается методологических основ экспертизы в системе социальных институтов.

Институт экспертизы все больше утверждается в практике российского законотворчества. В настоящее время основная часть законопроектов перед рассмотрением законодательным органом предварительно направляется на экспертизу в правовую службу самого законодательного органа². Основным ориентиром в работе экспертов выступают нормы Конституции Российской Федерации, специального законодательства в области экспертизы законопроектов. Лишь при этом условии выводы экспертов будут действительно обоснованными и в рамках закона.

В основе методологии экспертно-аналитической деятельности лежат методы анализа (включая методы формально-логического, сравнительного анализа) и экспертных оценок. Подготовленный нормативно-правовой проект подвергается анализу и оценке с точки зрения его содержания, формы, порядка принятия, а также соответствия требованиям юридической техники.

Экспертный анализ проекта нормативного правового акта должен отвечать требованиям:

полноты;

всесторонности;

обоснованности формулируемых выводов.

Анализ проекта нормативного правового акта предполагает исследование его текста с целью уяснения существа регулируемых вопросов, а также выявления вопросов, которые могут возникнуть на практике в связи с принятием данного нормативного правового акта. В результате анализа эксперт, опираясь на свои знания, необходимые для разрешения специальных вопросов, возникающих в процессе экспертизы, и на свой опыт, должен оценить представленный проект с точки зрения:

наличия в нем достоинств и недостатков;

обоснованности социальной значимости принимаемых решений;

связей проекта с другими нормативными правовыми актами.

Для получения более полных и качественных результатов экспертизы необходимо обеспечить доступ экспертов к информации, имеющей значение для оценки проекта. В этом отношении они

¹ Сидельников Ю. В. Системный анализ технологии экспертного прогнозирования. М., 2007. 348 с.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-П ГД с изм. и доп. Ст. 11, ч. 1, п. «з. 2».

должны иметь возможность знакомиться с материалами и документами, связанными с подготовкой проекта (включая отзывы и заключения, полученные в ходе его согласования и обсуждения); пользоваться базами данных по законодательству Федерального информационного центра; получать дополнительные материалы и документы для всесторонней и объективной оценки соответствующего проекта.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов предполагает как юридическую их оценку (правовая экспертиза), так и оценку с точки зрения профильной направленности (специализированная экспертиза).

Правовая экспертиза включает оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения Российской Федерации с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечения системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики. Целью правовой экспертизы является сопоставление подготовленного проекта с действующими нормативными правовыми актами на предмет их взаимосогласованности, встроенности в общую систему правовых актов. При этом оценивается взаимосвязь отдельных предписаний самого проекта, выявляются возможные противоречия, несогласованности в его тексте.

Содержание специализированной экспертизы состоит в анализе конкретной проблемы, составляющей предмет будущего закона, — экономической, финансовой, научно-технической, экологической, социальной и пр. Близкой по характеру к специализированной, но все же обладающей определенной спецификой является лингвистическая экспертиза. Она в основном сводится к оценке соответствия текста представленного проекта нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей правовых текстов.

Учитывая специфику экспертизы как одной из разновидностей творческой, интеллектуальной деятельности, особое внимание хотелось бы обратить на экспертов — субъектов, осуществляющих эту деятельность. В ходе проведения экспертизы эксперту приходится высказывать суждение о характере проблемной ситуации, требующей правовой регламентации, и об оптимальных

путях и методах ее разрешения. Выводы эксперта должны отражать наиболее важные, существенные аспекты предлагаемого решения конкретной правовой задачи. Особо должно быть отмечено, не может ли вопрос быть урегулирован внеправовыми методами либо на основе действующего законодательства, а также какие позитивные и негативные последствия в экономическом, социальном, политическом, правовом и ином плане может повлечь за собой предлагаемое решение (либо каждое из предлагаемых альтернативных решений). Желательно, чтобы эксперты не ограничивались абстрактными, общими рассуждениями и замечаниями, а излагали конкретные конструктивные предложения по предмету проекта, формулировали прогнозные оценки развития законодательства в соответствующей сфере, а также предложения по его совершенствованию.

В заключении эксперта должна быть четко и аргументированно выражена позиция в отношении общей идеи, концепции будущего акта, своевременности его принятия. Важно также оценить проект с точки зрения обеспеченности проектируемых правовых решений финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрения и т. п., а также с точки зрения целесообразности предполагаемых затрат на проект с учетом ожидаемых результатов.

Что касается законопроекта, то его оценка экспертом, помимо вышеперечисленного, должна включать: связь будущего закона с общей системой действующего законодательства; обоснование необходимости в определенных случаях именно законодательного урегулирования конкретной ситуации (проблемы); оправданность принимаемых правовых решений с учетом тенденций и перспектив развития соответствующей сферы законодательства.

В целях выработки возможно единообразных подходов к проведению экспертизы законопроектов экспертам целесообразно ориентироваться на определенный круг вопросов. По нашему мнению, перечень этих вопросов может быть приблизительно следующим:

насколько данный проект нормативного правового акта актуален, соответствует ли он направлениям общей правовой политики в регулировании данной сферы общественных отношений;

каковы цели предлагаемого законодательного регулирования проекта;

соответствуют ли положения проекта нормативного правового акта принципам Конституции Российской Федерации и нормам международного права;

имеется ли в самом проекте нормативного правового акта механизм реализации заложенных в нем норм, насколько он реален и эффективен;

может ли предлагаемый проект нормативного правового акта вызвать какие-либо коллизии в законодательстве;

потребуется ли с принятием данного нормативного правового акта внести изменения в действующие нормативные правовые акты;

насколько полно урегулированы в предлагаемом проекте нормативного правового акта вопросы, составляющие предмет его регулирования;

не останутся ли пробелы в законодательстве после принятия подготавливаемого акта, нет ли в проекте «избыточных» норм;

каков затратный механизм представленного проекта¹.

Это помогает выработке неких стандартов экспертной деятельности, способствуя тем самым определенной унификации данного вида деятельности.

Экспертиза должна основываться на принципах. К ним могут быть отнесены:

соблюдение законности;

профессионализм и независимость лиц, осуществляющих экспертизу проекта нормативного правового акта;

полнота анализа проекта нормативного правового акта и обоснованность сделанных выводов.

Наряду с методами общего характера достаточно широко используются так называемые специальные методы:

социологический метод;

метод сравнительного правоведения;

метод комплексного исследования и др.

Сегодня в отечественной практике при проведении различных экспертиз применяется метод обобщения. Он наиболее результативен применительно к экспертизе правовых актов субъектов Российской Федерации.

В качестве экспертов необходимо привлекать специалистов, обладающих специальными знаниями и практическим опытом в определенной области в зависимости от содержания проекта нормативного правового акта.

Согласно действующему законодательству осуществление указанной функции возложено на Министерство юстиции Российской Федерации. Юридическая экспертиза проводится в соот-

¹ Нормотворческая юридическая техника. С. 124.

ветствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»¹, приказом Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»².

Оптимизации технологии проведения экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации в Министерстве юстиции Российской Федерации могла бы способствовать работа по систематическому обобщению результатов экспертизы с целью выявления наиболее типичных ошибок, допускаемых правотворческими органами субъектов Российской Федерации, распространения позитивного опыта в регламентации общественных отношений, а также обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.

С учетом профиля рассматриваемого проекта нормативного правового акта иногда необходимо проведение комплексной экспертизы. Это вызвано тем, что экспертам в подобных случаях приходится выйти «за пределы» анализа лишь правовых явлений и вторгнуться в сферу иных отношений (экономических, политических и др.). Методологическая ценность комплексного подхода в том, что он как раз и помогает с достаточной полнотой оценить предлагаемое в проекте многоплановое правовое регулирование. В подобной ситуации важно привлечение к экспертизе специалистов разных отраслей знания, хорошо разбирающихся в специфике соответствующей отрасли и способных на достаточно профессиональном уровне осуществить системную (комплексную) экспертизу проекта нормативного правового акта³.

Особое место среди правовых экспертиз занимает антикоррупционная экспертиза.

Вопросы, относящиеся к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов), в настоящее время приобретают все большую актуальность, поскольку они связаны с дея-

¹ О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 июня 1995 г. № 550 с изм. и доп.

² Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 с изм. и доп.

³ Надеев Р. Правовая экспертиза законопроектов // Российская юстиция. 1998. № 1. С. 38—40.

тельностью органов государственной власти и должностных лиц по регулированию основных сфер жизнедеятельности общества, а в условиях роста количества коррупционных преступлений приобретают особое значение. Проблемам института антикоррупционной экспертизы только за последние семь лет на диссертационном уровне посвящены многие работы¹.

Для исследования любого правового института первоочередное значение имеет верное раскрытие его понятия и содержания. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не содержит определения термина «антикоррупционная экспертиза». Лишь только в модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике»² закреплено, что она состоит в деятельности специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Если обратиться к этимологии слова «экспертиза», то в слове русского языка оно означает рассмотрение какого-нибудь вопроса экспертами для вынесения заключения³.

Существует множество подходов к толкованию понятия «антикоррупционная экспертиза», раскрывающих его основные характеристики как через внешние, так и через внутренние признаки.

¹ См.: Юлегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 203 с. ; Ермакова А. В. Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 25 с. ; Мелешко А. О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 26 с. ; Ланцевич Ю. М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 30 с. ; Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 145 с.

² Основы законодательства об антикоррупционной политике : модельный закон : принят на двадцать втором заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 22-15 от 15 нояб. 2003 г.) // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225—260.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 787.

Так, Т. О. Кошаева, отождествляя антикоррупционную экспертизу с анализом нормативных правовых актов, понимает под ней выявление в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, т. е. правовых норм, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении этих актов¹.

К. И. Головщинский определяет антикоррупционную экспертизу законодательства как комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия².

По мнению других авторов, антикоррупционная экспертиза — это «деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящая из проведения исследования нормативных правовых актов и (или) проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дача ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов»³. Данное определение характеризует содержательную сторону антикоррупционной экспертизы. Однако следует обратить внимание, что далеко не во всех случаях субъекты наделены полномочиями по проведению экспертизы, а осуществляют ее исключительно в инициативном порядке (независимые эксперты, неаккредитованные институты гражданского общества и физические лица).

Вместе с тем представляется, что, несмотря на множество предлагаемых определений данного термина, общим для них является то, что все они характеризуют антикоррупционную экспертизу как деятельность специального субъекта, преследующего в качестве основной цели выявление коррупциогенных факторов в правовом акте (его проекте) и принятие мер по их устранению.

¹ Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов : науч.-практ. пособие / И. С. Власов [и др.] ; отв. ред. Е. И. Спектор, Ю. А. Тихомиров. М., 2012. 152 с.

² Головщинский К. И. Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М. А. Краснова, Г. А. Сатарова. М., 2004. С. 18.

³ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / под ред. П. А. Кабанова. Казань, 2010. С. 13.

Полагаем, что именно эти элементы данной деятельности позволяют выделять ее среди других экспертиз, проводимых в рамках правотворческого процесса.

Очевидно, что качественный правовой акт может быть принят только в результате многоаспектного применения экспертиз различной видовой направленности, и не только правовой. При этом особую значимость имеет именно антикоррупционная экспертиза, обладающая следующими отличительными признаками:

антикоррупционная экспертиза в первую очередь является одним из видов исследования и проводится специально на то уполномоченным лицом;

антикоррупционная экспертиза представляет собой форму применения специальных знаний. Термином «специальные знания» обычно обозначают сферу профессиональных знаний, которые использует эксперт и которые не относятся к общим. Это знания, полученные в результате профессиональной деятельности и опыта в определенной сфере деятельности;

основные положения об экспертизе регулируются нормативными правовыми актами;

антикоррупционная экспертиза проводится по решению или поручению уполномоченных на то лиц либо без такового, но в силу непосредственного закрепления в нормативных правовых актах¹.

Данные признаки можно отнести к наиболее общим, поскольку они не позволяют идентифицировать антикоррупционную экспертизу среди прочих правовых экспертиз. Поэтому необходимо вычленение таких признаков, которые подчеркивают уникальность данной экспертизы и позволили бы разграничивать ее с другими частными видами экспертной деятельности.

Во-первых, антикоррупционная экспертиза направлена на выявление коррупциогенных норм. Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы².

Во-вторых, антикоррупционная экспертиза направлена на выполнение превентивной функции в отношении коррупционных

¹ Аверьянова Т. В. Интеграция и дифференциация научных знаний как источники и основы новых методов судебной экспертизы. М., 1994. С. 110.

² Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова. М., 2007. С. 20.

проявлений. Являясь предупредительной мерой в процессе противодействия коррупции, антикоррупционная экспертиза выполняет ряд значимых функций и характеризуется комплексом важнейших свойств. Так, антикоррупционная экспертиза в системе экспертиз правовых актов и проектов правовых актов позволяет:

на начальных стадиях правотворчества добиваться устранения имеющихся недостатков, пробелов, сводить к минимуму различные отрицательные факторы, тем самым способствуя принятию эффективного правового акта высокого качества;

во взаимодействии с правовым мониторингом ликвидировать пробелы действующих правовых актов.

Сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов заключается в таком использовании научных достижений в области права и правоприменительной практики, при котором соблюдаются правила юридической техники, достигается корректность и согласованность употребляемых дефиниций и юридических терминов, не допускается возникновение многозначности и путаницы в правовых нормах, что в итоге приводит к оптимальному снижению негативных проявлений в деятельности субъектов права, а также вносит определенный вклад в процесс противодействия проявлениям коррупции и в становление и развитие правового государства.

Содержание экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов характеризует ее внутреннюю сторону как исследования. Она включает в себя различные действия и операции, осуществляемые экспертом при производстве самой экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза прежде всего способствует выявлению указанных дефектов норм. Устранение их в большинстве случаев связано либо с добровольной деятельностью органа, принявшего акт (правотворческого органа), либо с принудительной деятельностью уполномоченных государственных органов (например, органов прокуратуры).

Основным предназначением антикоррупционной экспертизы является осуществление раннего выявления коррупциогенных факторов, создающих вероятностную возможность для коррупционных проявлений в виде решений и действий субъектов правоприменения — должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия

на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства¹.

Устранение коррупционных рисков возможно в рамках правотворческой деятельности органа, который принял этот акт, а также в результате реализации правоохранительных полномочий специальных государственных органов, в частности органов прокуратуры. В первую очередь устранение коррупционных факторов в правовых нормах направлено на повышение результативности правового влияния в сфере общественных отношений и обеспечение законности.

При анализе понятия и сущности такого правового явления, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов), в доктрине особняком стоит проблема разграничения и соотношения ее с правовой экспертизой. Кроме того, отдельными специалистами делаются попытки сравнения и отождествления антикоррупционной экспертизы с иными видами экспертиз, проводимых в отношении нормативных правовых актов и (или) их проектов, в частности лингвистической, экологической, финансовой. Однако представляется, что цели и задачи, которые ставятся перед данными видами экспертиз, совершенно различны. Поэтому полагаем, что подобное отождествление не выдерживает критики.

Подходы к определению природы антикоррупционной экспертизы в отечественной учебной и научной литературе можно разделить на следующие группы: 1) подход, при котором антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является составной частью правовой экспертизы; 2) подход, при котором под ней понимается самостоятельный вид экспертной деятельности.

Существует также и третий, менее распространенный, подход, впервые представленный в модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Автором данного подхода является С. В. Матковский. По его мнению, антикоррупционная экспертиза определяется как вид криминологической экспертизы, порядок проведения которой, статус экспертов и последствия поступления отрицательных заключений при проведении такой экспертизы определяются законами и

¹ Кудашкин А. В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: науч.-практ. комментарий. М., 2011. 208 с.

принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъектов государства¹.

Третий подход в современной доктрине, в том числе криминологической, не получил широкого распространения. Поэтому считаем правильным остановить внимание на первых двух. Первые два подхода в исследовании природы института антикоррупционной экспертизы являются самыми распространенными. Сторонники обеих точек зрения ведут постоянную научную дискуссию, приводя доводы в пользу занимаемой позиции. Соотношение правовой и антикоррупционной экспертизы имеет особое значение для дальнейшего исследования понятия и природы последней, ввиду чего данному вопросу следует уделить отдельное внимание.

Сторонники выделения антикоррупционной экспертизы в качестве самостоятельного вида экспертной деятельности придерживаются категоричного мнения, что она решает частные, специфичные задачи, в отличие от правовой, которая дает ответы на такие вопросы, как соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня, соблюдение правил юридической техники, возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, соответствие правилам современного русского литературного языка, необходимость финансово-экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов и др.

Не игнорируя диалога мнений, стоит в первую очередь отметить, в каких качествах может выступать антикоррупционная экспертиза в соотношении с правовой экспертизой:

1) антикоррупционная экспертиза может выступать в качестве одного из этапов правовой экспертизы параллельно с юридико-лингвистической. Несмотря на «включенность» антикоррупционной экспертизы, в данном случае допустимо говорить о ней как о разновидности правовой экспертизы, поскольку их предмет, объект и методы схожи; отличие можно проследить в характере цели. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» федеральные органы исполнительной власти, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов норма-

¹ Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24. С. 28.

тивных правовых актов) при проведении правовой экспертизы данных актов и мониторинге их применения. Другими словами, антикоррупционная экспертиза, являясь по своей сути разновидностью правовой экспертизы, в то же время является узкопрофильным исследованием, которое направлено на идентификацию коррупционных рисков;

2) антикоррупционная экспертиза — самостоятельный вид экспертной деятельности по исследованию нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в частности, такой подход характерен для экспертизы, проводимой органами прокуратуры и независимыми экспертами).

Анализируя соотношение правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Р. А. Колесов предлагает рассматривать определенные черты, которые позволяют судить о сходстве и различиях этих двух экспертиз. Так, он считает, что их сходство состоит в том, что они:

представляют собой разновидности правовой экспертизы в широком смысле слова;

в качестве объекта экспертизы выступает правовой акт или его проект;

конечным их результатом является устранение из объекта экспертизы недостатков;

осуществляется специалистами в области права (что отличает их от некоторых других экспертиз нормативных правовых актов и их проектов);

проводятся в отношении всех принимаемых проектов правовых актов, являются обязательными элементами правотворческого процесса (что также отличает их от некоторых других экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, которые могут проводиться лишь тогда, когда следует учитывать специфику принимаемого нормативного правового акта);

проводятся, как правило, в одно и то же время (в случае проведения их специалистами органа, принимающего нормативный правовой акт) и т. д.¹.

В качестве различий можно привести следующие:

целью правовой экспертизы является устранение широкого круга недостатков, в то время как антикоррупционная экспертиза

¹ Колесов Р. А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации // Военное право : электрон. науч. изд. 2010. № 2. URL: <http://voennoepravo.ru/node/3963> (дата обращения: 11.03.2016).

имеет более узкую профильную ориентацию на выявление и устранение только коррупциогенных факторов;

отрицательным следствием правотворческой ошибки применительно к антикоррупционной экспертизе является коррупциогенность нормативного правового акта (правовой нормы), в то время как недостатки в проведении правовой экспертизы могут не привести к таким последствиям;

антикоррупционная экспертиза проводится более широким кругом субъектов, включающим институты гражданского общества и граждан, в то время как в проведение правовой экспертизы вовлечены, как правило, только представители органа (организации), принимающего нормативный правовой акт;

правовая и антикоррупционная экспертизы регулируются различными нормативными правовыми актами. Антикоррупционная экспертиза урегулирована специальным федеральным законом и прочими законами и подзаконными актами.

Полагаем, что подобные различия позволяют все же утверждать о самостоятельности антикоррупционной экспертизы, ее отличии от правовой экспертизы, несмотря на отмеченные смежные признаки. И данная точка зрения обусловлена сразу несколькими факторами. Во-первых, деятельность по осуществлению антикоррупционной экспертизы имеет самостоятельное нормативное регулирование, которому посвящены отдельные федеральные законы и подзаконные акты. Во-вторых, уникальность антикоррупционной экспертизы подчеркивается кругом ее субъектов, характеризующихся максимальной независимостью и невовлеченностью в правотворчество. В-третьих, характер цели проведения антикоррупционной экспертизы — выявление и устранение выявленных в правовых нормах коррупциогенных факторов — указывает на узкопрофильность данной деятельности.

Все более распространенным становится мнение о том, что исследование нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупционную составляющую не является экспертизой в узком смысле это термина. Это связано и с требованиями, которые обычно предъявляются к экспертам в той или иной области науки, искусства, техники и т. д., а также с характером осуществляемой экспертом деятельности. Сегодня экспертизой принято называть любую оценку фактов, объектов материального мира, документов, обусловленную некоторым исследованием лицом или группой лиц, обладающими знаниями в определенной области. В этой связи и подвергается сомнению природа антикоррупционного исследования нормативных правовых актов на коррупционную составляющую.

Интересным представляется мнение Е. Р. Россинской на этот счет. Сегодня уже не является аксиомой, что юридические знания не относятся к специальным. В настоящее время судья, следователь, дознаватель, как правило, владеют знаниями только в определенных отраслях законодательства и не в состоянии должным образом ориентироваться во всех тонкостях современного обширного законодательства, которое к тому же постоянно изменяется и развивается. В этих сложных условиях в каждой из отраслей законодательства можно условно очертить круг общеизвестных для практикующих юристов, наиболее часто востребуемых ими знаний. В то же время знание тонкостей современного законодательства во многих случаях крайне необходимо для полного, объективного и всестороннего установления истины. Для производства судебных экспертиз в Конституционном Суде Российской Федерации в качестве экспертов вызываются высококвалифицированные юристы (доктора и кандидаты юридических наук), и на их разрешение ставятся вопросы чисто правового характера, касающиеся трактовки и использования отдельных норм материального и процессуального права¹.

Исходя из этого субъекты проведения антикоррупционной экспертизы должны специализироваться не только в отдельных областях права, но и иных областях специальных знаний. Это связано с тем, что нормативные правовые акты регулируют самые разнообразные и всеобъемлющие правоотношения, затрагивающие нередко довольно узкие специальные области знаний, в том числе технические, финансово-экономические, медицинские и иные. В этой связи лицо, осуществляющее антикоррупционную экспертизу, для того чтобы качественно и квалифицированно проверить тот или иной нормативный правовой акт на коррупционную составляющую, должен быть, на наш взгляд, компетентным специалистом не только в области юриспруденции, но и в соответствующих областях специальных знаний. Именно по этим причинам можно подвергнуть сомнению само название и природу антикоррупционной экспертизы, поскольку данный вид деятельности не отвечает признакам и свойствам, которые предъявляются к экспертной деятельности.

Вместе с тем полагаем, что, руководствуясь принципами общей теории судебной экспертизы, по аналогии с ней, целесообразным представляется выделение в рамках антикоррупционной

¹ Россинская Е. Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов правовых актов (в аспекте современной экспертологии) : учеб. пособие. М., 2014. С. 181.

экспертизы отдельных ее видов, основанием классификации которых и станут области специальных знаний, на регулирование которых и направлен тот или иной нормативный правовой акт. Кроме того, считаем, что для полноценной проверки акта на коррупционные риски проверяющий субъект должен также обладать специальными знаниями либо в обязательном порядке привлекать профильного специалиста, который также должен составлять заключение в отношении проверяемого акта в пределах своей компетенции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 с изм. и доп.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.
4. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.
5. Об организации местного самоуправления : закон Санкт-Петербурга от 23 сент. 2009 г. № 420-79 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru>.
6. Устав Санкт-Петербурга : принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 янв. 1998 г. с изм. и доп. // Конституции Российской Федерации : сайт. — URL: <http://constitution.garant.ru>.
7. О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 апр. 1999 г. № 78 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru>.
8. Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22 дек. 1994 г. № 9 с изм. и доп. // Кодекс : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru>.
9. Об утверждении Регламента органа Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 10 мая 2006 г. № 236 с изм. и

доп. // Администрация Санкт-Петербурга : офиц. сайт. — URL: [http:// gov.spb.ru](http://gov.spb.ru).

10. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144 с изм. и доп.

11. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 24 нояб. 2008 г. № 243.

12. Абрамова А. И. Законодательный процесс в Российской Федерации / А. И. Абрамова. — Москва : Юрист, 2005. — 139 с.

13. Бессарабов В. Г. Правотворческая деятельность отечественной прокуратуры / В. Г. Бессарабов // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 11. В 2 т. Т. 2. — Москва : Юрист, 2011. — С. 835—838.

14. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник / В. Г. Бессарабов. — Москва : Проспект, 2008. — 406 с.

15. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов об общественных объединениях : пособие / В. Г. Бессарабов, И. С. Викторов, М. В. Маматов. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2010. — 58 с. — (Библиотека прокурора).

16. Бессарабов В. Г. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности / В. Г. Бессарабов, Р. Б. Хуторецкий. — Москва : Камерон, 2008. — 320 с.

17. Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник / Е. Ю. Винокуров. — Москва : Высшее образование, 2007. — 340 с.

18. Вишневский А. Ф. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта / А. Ф. Вишневский, В. Я. Дмитрук. — Москва : Дикта, 2005. — 148 с.

19. Власенко Н. А. Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила) : учеб. пособие / Н. А. Власенко. — Иркутск : Восточно-Сибирская издательская компания, 2001. — 144 с.

20. Власенко Н. А. Основы теории юридических документов : курс лекций / Н. А. Власенко, С. В. Стародубцев. — Москва : РАП, 2006. — 90 с.

21. Гаджимагомедов Г. А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г. А. Гаджимагомедов, Т. П. Ивлиев. — Москва : Норма, 2008. — 224 с.

22. Григорьева И. В. Прокурорский надзор : учеб. пособие / И. В. Григорьев. — 6-е изд. — Москва : ИНФРА-М, 2016. — 460 с.
23. Дудин Н. П. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности : конспект лекций / Н. П. Дудин, И. И. Головкин. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2014. — 35 с.
24. Жидких А. А. Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции : монография / А. А. Жидких. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2010. — 160 с.
25. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : науч.-практ. пособие / А. А. Алейкин [и др.] ; отв. ред. Р. Ф. Васильев. — Москва : Юриспруденция. — 320 с.
26. Зенов А. Р. Роль прокуратуры в обеспечении эффективности правотворчества / А. Р. Зенов // Эффективность правотворчества и правоприменительной деятельности правового государства : сб. науч. докладов и сообщений преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов на «круглых столах» 25 февраля 2010 года. — Орел : ОРАГС, 2011. — 252 с.
27. Каргин К. В. Юридические документы / К. В. Каргин ; науч. ред. В. А. Толстик. — Москва : Юрист, 2008. — 191 с.
28. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / Е. В. Китрова, В. А. Кузьмин. — Москва : Норма, 2014. — 103 с.
29. Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учебник / Н. В. Ласкина. — Москва : Юстицинформ, 2013. — 224 с.
30. Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации. Вопросы методики. Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2000. — 81 с.
31. Марченко М. И. Проблемы общей теории государства и права. В 2 т. Т. 2. Право / М. И. Марченко. — 2-е изд. — Москва : Проспект, 2015. — 648 с.
32. Меденцов А. А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе : лекция / А. А. Меденцов, Н. А. Соловьева. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2015. — 96 с.
33. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : в 2 т. / Н. В. Муравьев. — Москва : Тип. Министерства юстиции, 1889. — 2 т.
34. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. — Москва : Юрайт, 2014. — 1159 с.
35. Нормография: теория и технология нормотворчества : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю. Г. Арзамасова. — Москва : Юрайт, 2017. — 460 с.

36. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. — Москва : Юстицинформ, 2013. — 312 с.
37. Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. — Москва : Норма, 2008. — 352 с.
38. Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского права в условиях глобализации : сб. ст. / под ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. — Нижний Новгород, 2007. — 278 с.
39. Рябцев В. П. Прокурорский надзор : курс лекций / В. П. Рябцев. — Москва : Норма, 2008. — 440 с.
40. Смирнов Л. В. Законотворческая техника в современной России : учеб. пособие для вузов / Л. В. Смирнов ; Моск. ун-т МВД России. — Тула : РИФ «Инфра», 2006. — 155 с.
41. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : информационно-аналитический доклад (2005) / под общ. ред. А. Я. Сухарева. — Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2006. — 137 с.
42. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : информационно-аналитический доклад (2006) / под общ. ред. И. Э. Звечаровского. — Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2007. — 157 с.
43. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : информационно-аналитический доклад (2008). В 2 ч. Ч. 2. / под общ. ред. И. Э. Звечаровского. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2009. — 106 с.
44. Техника правотворчества: природа, основные приемы, значение : ретроспективный библиографический указатель / авт.-сост. В. М. Баранов. — Москва : Юнити, 2010. — 663 с.
45. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т. Я. Хабриева. — Москва : Наука, 2016. — 318 с.
46. Шувалов И. И. Теория законотворчества / И. И. Шувалов. — Москва : Норма, 2006. — 208 с.
47. Шугрина Е. С. Техника юридического письма : учеб.-практ. пособие / Е. С. Шугрина. — Москва : Дело, 2000. — 272 с.

Учебное издание

*Владимир Александрович ТОМИН,
кандидат юридических наук*

ПРАВОВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Редактор *Н. Я. Ёлкина*
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 28.09.2017. Формат 60х90/16.
Печ. л. 6,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—120). Заказ 2303.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44