

УДК 340.1

Бритов Александр Сергеевич

магистрант направления подготовки
«Юриспруденция»
Мордовский государственный университет
имени Н.П. Огарёва
Саранск, Россия
iamjoggurt@yandex.ru

Курмаева Наталья Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент
Мордовский государственный университет
имени Н.П. Огарёва
Саранск, Россия
kurmaeva_n@mail.ru

Alexander S. Britov

Post-graduate student of the direction of
preparation «Jurisprudence»
Ogarev Mordovia State University
Saransk, Russia

Natalia A. Kurmayeva

Candidate of Law, Associate Professor
Ogarev Mordovia State University
Saransk, Russia

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА**

**THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS
OF LEGAL EXAMINATION
OF NORMATIVE LEGAL ACT**

Аннотация

Статья посвящена проблемам правовой экспертизы нормативных правовых актов в России. Отмечается отсутствие легального закрепления понятия нормативного правового акта, своеобразие норм об оспаривании законности данного акта, а также выявляются проблемы процессуального характера в рамках рассмотрения дел о законности нормативных правовых актов.

Ключевые слова:

правовая экспертиза, нормативный правовой акт, законность

Abstract

The article is devoted to the problems of legal expertise of normative legal acts in Russia. The absence of legal consolidation of the concept of a normative legal act is noted, the originality of the norms on challenging the legality of this act, and procedural problems are identified in the framework of the consideration of cases on the legality of normative legal acts.

Keywords:

legal expertise, normative legal act, legality

На современном этапе в правовой доктрине и практике нормотворчества значительно возрос интерес к проблемам эффективности нормативных правовых актов (далее – НПА). Зачастую принимаемые в органах публичной власти различных уровней НПА противоречат основным положениям Конституции Российской Федерации [1].

Ошибки технического характера, неоднозначность в толковании нормативных положений усложняет правоприменительную практику, влечет появление правовых коллизий, нарушает единство правового пространства.

Правовая экспертиза НПА является сложным многоуровневым правовым явлением, изучение которого предполагает, прежде всего, определение ее природы. По нашему мнению, необходимо разграничивать правовую экспертизу как институт права и правовую экспертизу как исследование.

Как институт, правовая экспертиза НПА представляет собой «комплексный институт права, предметом которого является регулирование общественных отношений в сфере организации, назначения, проведения правовых экспертиз, а также применения их результатов в юридической деятельности».

Комплексность института правовой экспертизы подтверждается многообразием существующих классификаций правовых экспертиз и отраслевой взаимообусловленностью. Комплексность правоэкспертной деятельности предполагает необходимость стандартизации правовых экспертиз и соответствующей унификации понятийного аппарата и правовых норм, регламентирующих их производство.

Под экспертизой НПА следует понимать в некотором смысле исследование, которое осуществляется лицом, обладающим специальными знаниями в какой-либо области, основной целью которого является необходимость повысить качество НПА в стране, а также дать действительную оценку предполагаемых последствий их реализации [21, С. 16].

Правовая экспертиза НПА как экспертное исследование – это экспертная деятельность лиц, обладающих специальными познаниями, направленная на выявление имеющихся недоработок, ошибок и противоречий НПА.

Нормативно-правовую основу правовой экспертизы НПА составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [4], Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [3], процессуальное законодательство, иные федеральные законы, подзаконные акты, включающие Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, в частности, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7], ведомственные акты министерств и ведомств, а также соответствующие акты регионального и муниципального уровня.

Предметом правовой экспертизы НПА является установление соответствия НПА, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, требованиям Конституции РФ и федеральных законов, а также оценка НПА требованиям юридической техники (в том

числе проверка наличия необходимых реквизитов, соблюдения порядка принятия и обнародования (публикации) НПА).

Понятие НПА в законодательстве отсутствует, из-за чего дискуссии о его понятии, признаках и видах не утихают.

В. В. Ковалева считает, что «НПА – это официальный документ, принятый в регламентированном одностороннем порядке, в особой форме специально уполномоченным субъектом правотворчества, содержащий нормативные правовые предписания» [16, С. 17].

Н. А. Власенко пишет «НПА – акт правотворчества, содержащий юридические нормы, направленный на установление, изменение или отмену нормы права» [12, С. 126]. А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев считают, что «НПА – это официальный письменный акт, изданный компетентным органом или принятый всеми гражданами государства в форме референдума, который устанавливает, изменяет либо отменяет нормы права» [13, С. 344].

Первоначальное определение НПА было дано в Постановлении Государственной думы Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» [8], в котором под НПА понимался «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм».

Пленум Верховного Суда РФ не определяет понятие НПА, но выделяет его существенные признаки: это издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц [10].

В каждом из понятий есть свои недостатки, в частности, у В. В. Ковалевой отсутствует указание на народ, как участника правотворчества в рамках референдума, в отличие от понятий данного А. Н. Головистиковой и Ю. А. Дмитриевым. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 излишними субъектами, на наш взгляд, являются «уполномоченные организации».

Законодательство регионов содержит собственные законы о НПА. Согласно Закону РМ от 21 февраля 2002 г. № 10-3 «О правовых актах Республики Мордовия»

[9] НПА – это «официальный письменный документ, содержащий нормы права (то есть рассчитанные на многократное применение правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально не определенного круга лиц и (или) предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо прекращение действия НПА)». Также данный закон определяет структуру и содержание правового акта, технику изложения НПА (ст. 18), экспертизу НПА в т.ч. публичную независимую (ст. 19), антикоррупционную экспертизу (ст. 19.1) и пр.

Более точное понятие НПА дано в Рекомендательном законодательном акте «О нормативных правовых актах государств-участников СНГ» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 13 мая 1995 г.) [2] под которым понимается – «письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение».

Анализ вышеуказанных положений позволяет дать авторское определение НПА – как документ принятый органами единой системы публичной власти или народом в особой процедурной форме в целях реализации норм Конституции РФ, содержащий нормативную правовую информацию, рассчитанную на многократное применение, направленную на установление, изменение или отмену правовых норм в отношении неопределённого круга лиц и вступающий в юридическую силу после официального опубликования и включённый в регистр НПА.

НПА необходимо отличать от правовых актов, обладающих нормативными свойствами и от ненормативных правовых актов, вносящих изменения в НПА (например, изменение состава комиссии, поручения конкретным должностным лицам), ненормативные правовые акты, вносящие изменения юридико-технического характера (замена падежей, изменений знаков препинания и пр.) в НПА, от ненормативного правового акта, а также от локального НПА.

Исходя из анализа Федерального закона от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [6] можно выделить общие признаки НПА: 1) официальный документ, обладающий юридической силой; 2) общеобязательность; 3) содержит информацию о нормах

права; 4) принимается специально уполномоченными субъектами входящими в единую систему публичной власти, а также народом; 5) подлежит официальному опубликованию; 6) обладает юридической силой; 7) составляет единую иерархическую систему законодательства; 8) предназначен для неопределенного круга лиц; 9) рассчитан на многократное применение; 10) публично-властный характер; 11) легитимность; 12) формальная определенность.

Цели правовой экспертизы НПА – выявление и устранение в них недостатков, влияющих на качество правового регулирования общественных отношений, а также нарушающих единство правовой системы Российской Федерации.

Поскольку правовая экспертиза НПА одновременно является юридической деятельностью и научным исследованием она характеризуется специфическим набором принципов [20, С. 71], определяющих ее сущность и содержание.

Основные принципы правовой экспертизы НПА: принцип профессиональности; принцип научности; принцип своевременности; принцип оперативности; принцип планомерности; принцип полноты; принцип оценочности; принцип информационной всесторонности; принцип комплексности [22, С. 177].

К принципам правовой экспертизы муниципальных правовых актов относят также: 1) законность; 2) обязательность проведения; 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов; 4) планомерность; 5) учет в муниципальных правовых актах интересов населения; 6) единство, полнота и непротиворечивость муниципальных правовых актов; 7) компетентность [17, С. 17].

Проведение экспертиз регионального уровня регулируется собственными законами. Так в Республике Мордовия согласно ст. 19 Закона Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия» выделяется независимая научная экспертиза, которая проводится независимыми организациями, однако минусом данной процедуры, является тот факт, что заключение независимых экспертов носит необязательный характер для разработчика проекта НПА и не всегда принимается во внимание.

Анализ Закона Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-З показал, что каких-либо правовых последствий их мнение не имеет. Говоря о независимой научной экспертизе НПА Республики Мордовия следует выделить отрицательные моменты, в частности:

– на обязательную экспертизу направляются только несколько видов НПА Республики Мордовия – в сфере законы в форме кодексов, законы о поправках в Конституцию Республики Мордовия, законы органов государственной власти Республики Мордовия. Полагаем, что научной экспертизе должны подлежать все НПА в силу их общеобязательности;

– отсутствует указание на итоговый документ экспертного исследования – заключение научной независимой экспертизы и его правовой статус. Предлагаем в ст. 19 Закона Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-3 закрепить отдельную норму в следующей редакции: «Заключение научной независимой экспертизы должно содержать выводы по оценке качества НПА и предложения о способах устранения выявленных юридико-технических дефектов. Заключение подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти, назначившим данную экспертизу и Государственным Собранием Республики Мордовия»;

Законность НПА может быть выявлена в ходе административного судопроизводства по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [5] (далее – КАС РФ), в котором НПА может быть признан не действующим.

Анализ прокурорского надзора Вологодской области показал, что в 1 полугодии 2022 года органами местного самоуправления муниципальных образований области принято (издано) 6849 НПА. За этот же период горрайпрокурорами оспорено 714 нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе 5 уставов муниципальных образований. Преимущественно незаконные правовые акты принимались органами местного самоуправления в сферах защиты прав и свобод человека и гражданина, при организации муниципального контроля, формирования и исполнения местных бюджетов, социальной защиты отдельных категорий граждан, распоряжения муниципальной собственностью, градостроительства, муниципальной службы. Так, ежегодно прокурорами изучается более 16 тысяч проектов НПА. По результатам изучения проектов НПА в 1 полугодии 2022 года подготовлено около 300 отрицательных заключений. Принятые прокурорами в 2020-2022 гг. меры позволили предотвратить принятие более 1200 незаконных муниципальных правовых актов [18].

Проводимая органами прокуратуры республики работа по выявлению коррупциогенных факторов направлена на повышение качества нормативно-

правового регулирования, снижение коррупциогенности нормативных правовых актов органов власти регионального и местного уровней.

Прокуратурой Республики Бурятия [19] в первом полугодии 2021 года в ходе антикоррупционной экспертизы 6 140 НПА прокурорами выявлено более 400 коррупциогенных факторов. В целях их исключения внесено 22 требования, 11 представлений, принесено 72 протеста, направлено 158 информации.

Типичными нарушениями в правотворческой деятельности органов региональной власти, местного самоуправления остаются превышение компетенции при принятии нормативного правового акта и несвоевременный учет изменений федерального законодательства.

К примеру, административные регламенты Республиканского агентства занятости населения содержали завышенные требования об обязательном предоставлении заявителями индивидуальной программы реабилитации инвалида, свидетельств о рождении, о заключении брака. Вместе с тем такие сведения могли быть получены Агентством самостоятельно в рамках межведомственного взаимодействия. По представлению прокуратуры республики административные регламенты скорректированы.

Прокурором Кяхтинского района опротестованы положения о родительском комитете 5 муниципальных спортивных школ. Документами вопреки требованиям Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на родителей обучающихся возлагались обязанности по укреплению материально-технической базы школ, соблюдению санитарно-гигиенических правил и норм, охране жизни и здоровья занимающихся, организации безопасных условий тренировочного процесса. За неисполнение обязанностей предусматривалась ответственность.

Основным предметом исследования является соблюдение законности (ч. 7 ст. 213 КАС РФ), выяснению подлежат следующие вопросы:

- 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы заявителя;
- 2) соблюдены ли требования НПА, устанавливающих:
 - компетенцию органа принявшего НПА;
 - форму и вид НПА;
 - процедуру принятия НПА;
 - обнародование и регистрация НПА и вступления их в силу;
- 3) соответствие НПА актам с большей юридической силой.

Суд решает исключительно вопросы права и вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает (Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 4 апреля 2022 г. № АПЛ22-376 [11]).

Из анализа ст. 213 КАС РФ, что юридико-технические дефекты (лингвистические, стилистические, языковые и пр.) не входят в предмет исследования законности НПА в административном судопроизводстве, тогда как в конституционном является первостепенным, что отмечено Конституционным Судом РФ [14].

Предлагаем дополнить ч. 8 ст. 213 КАС РФ п. 4.в следующей редакции: «наличие юридико-технических дефектов (лингвистические, стилистические, языковые и иные дефекты)».

В случае признания судом НПА не действующим он не подлежит применению, как и все НПА принятые во исполнение его меньшей юридической силой (ст. 216 КАС РФ).

Из ст. 216 КАС РФ не совсем понятны правовые последствия, единственное последствие видится в том, что проверяя законность, суд лишь выносит решение, что НПА не подлежит применению, но в данном случае не решается вопрос, что незаконный НПА утрачивает силу, так же в КАС РФ не решен вопрос об обнародовании данного решения суда в соответствующем официальном издании СМИ (в зависимости от уровня НПА, федерального, регионально или муниципального уровня).

Предлагаем дополнить ст. 216 КАС РФ нормой следующего содержания: «Нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные незаконными, утрачивают силу с момента принятия решения суда и подлежат немедленному обнародованию».

Таким образом, на сегодняшний день в российском правовом поле вопрос о понятии и признаках НПА не решён окончательно, также как и не решён вопрос о процессуальных вопросах признания НПА незаконным и их последствиях.

Список использованной литературы

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : текст с изменениями и дополнениями на 1 июля 2020 года. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. – URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/. – Режим доступа: сеть Интернет.

2. Рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств-участников СНГ» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 13.05.1995 г.). – Текст : электронный // Гарант : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: <https://base.garant.ru/2567507/>. – Режим доступа: сеть Интернет.

3. Российская Федерация. Законы. Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон № 32-ФЗ. – [принят Государственной Думой 16 марта 2005 года : одобрен Советом Федерации 23 марта 2005 года]. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/. – Режим доступа: сеть Интернет.

4. Российская Федерация. Законы. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон № 172-ФЗ. – [принят Государственной Думой 3 июля 2009 : одобрен Советом Федерации 7 июля 2009 года]. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/. – Режим доступа: сеть Интернет.

5. Российская Федерация. Законы. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : КАС : текст с изменениями и дополнениями на 5 декабря 2022 года : [принят Государственной Думой 20 февраля 2015 года : одобрен Советом Федерации 25 февраля 2015 года. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/. – Режим доступа: сеть Интернет.

6. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон № 414-ФЗ. – [принят Государственной Думой 14 декабря 2021 : одобрен Советом Федерации 15 декабря 2021 года]. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/. – Режим доступа: сеть Интернет.

7. Российская Федерация. Законы. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ № 96 : текст с изменениями и дополнениями на 10 июля 2017 года : [подписано Председателем Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года]. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [справ.-правов. система]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/4125bafdd052b31b7f313fb61af8205ae8dbdd62/. – Режим доступа: сеть Интернет.

8. Российская Федерация. Законы. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ № 781-II ГД : [подписано Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 ноября 1996 года]. – Текст : электронный // Консультант Плюс : [справ.-правов. система]. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=240552#NwuDYQTfz7rs9yD>. – Режим доступа: сеть Интернет.

9. Российская Федерация. Законы. О правовых актах Республики Мордовия : Закон Республики Мордовия №10-З : текст с изменениями и дополнениями от 30 мая 2022 года. – [принят Государственным Собранием Республики Мордовия 14 февраля 2002 года]. – Текст: электронный // Гарант : [сайт информ.-правовой компании]. – URL: <https://base.garant.ru/8909536/>. – Режим доступа: сеть Интернет.

10. Российская Федерация. Законы. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50. – Текст: электронный // Консультант Плюс : [справ.-правов. система]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/. – Режим доступа: сеть Интернет.

11. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 4 октября 2022 г. № АПЛ22-376. – Текст: электронный // URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-apelliatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-04102022-n-apl22-376/>. – Режим доступа: сеть Интернет.

12. Власенко Н. А. Теория государства и права: учебное пособие / Н. А. Власенко. – 3-е изд., доп. и испр. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 480 с. – ISBN 978-5-9176-8869-5. – Текст: непосредственный.

13. Головистикова А. Н. Проблемы теории государства и права: учебник / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. – Москва : EKSMO EDUCATION : Эксмо, 2005. – 824 с. – ISBN 978-5-6991-0693-6. – Текст: непосредственный.

14. Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021). – Текст: электронный // Консультант Плюс : [справ.-правов. система]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399426/. – Режим доступа: сеть Интернет.

15. Ким А. В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий / А. В. Ким // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 78-85. – ISSN 2071-1166. – Текст: непосредственный.

16. Ковалева В. В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. В. Ковалева ; Моск. гос. юрид. акад. – Москва, 2009. – 26 с. – Текст: непосредственный.

17. Ломакина Н. В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. В. Ковалева ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2013. – 22 с. – Текст: непосредственный.

18. Прокуратура Вологодской области. – Текст: электронный // URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_35/mass-media/news?item=77248351. – Режим доступа: сеть Интернет.

19. Прокуратура Республики Бурятия подвела итоги работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. – Текст: электронный // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_03/activity/combating-corruption/expertise/result?item=63830782. – Режим доступа: сеть Интернет.

20. Савичев А. А. Принципы юридической экспертизы нормативных правовых актов и их реализация в системе муниципального правотворчества / А. А. Савичев // Вестник МГЭИ. – 2019. – № 11. – С. 70-86. – ISSN 2619-0265. – Текст: непосредственный.

21. Серегина А. И. Экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства / А. И. Серегина, О. А. Короткова // Вестник Калужского университета. – 2020. – № 2 (47). – С. 13-15. – ISSN 1819-2173. – Текст: непосредственный.

22. Скоробогатов А. В. Аксиологические аспекты правовой экспертизы нормативных правовых актов / А. В. Скоробогатов // Юридическая техника. – 2022. – № 4. – С. 177-182. – ISSN нет. – Текст: непосредственный.