

# ПОНЯТИЕ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В МЧС РОССИИ

**В.А. Зокоев, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

**А.К. Дзугкоев.**

**Санкт-Петербургский военный институт внутренних войск МВД России**

Рассматривается такой необходимый элемент нормотворческого процесса в подразделениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, как правовая экспертиза правовых актов и их проектов.

*Ключевые слова:* правовая экспертиза, нормативный правовой акт, эксперт, МЧС России

## THE LEGAL EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE ADMINISTRATION BODIES EMERCOM OF RUSSIAN

V.A. Zokoev.

Saint-Petersburg university of the State fire service of EMERCOM of Russia.

A.K. Dzugkoev.

Saint-Petersburg institute of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia

In this article the author reveals an essential element of the rulemaking process in units of EMERCOM of Russia such as legal expertise of legal acts and their projects.

*Key words:* legal expertise, normative-legal act, expert, EMERCOM of Russia

Право – важнейший регулятор общественных отношений. Именно через правовые установки достигается необходимая упорядоченность и стабильность в жизни социума. Еще И. Кант предупреждал, что право может служить как средством ограничения произвола, так и средством попираания свобод человека [1]. Ориентир необходимо держать не на право как таковое, а на право истинное, отражающее насущные и перспективные потребности общественного развития. Именно поэтому Президент Российской Федерации в своих ежегодных Посланиях Федеральному собранию [2] уделяет огромное внимание укреплению и значимости права в свете формирования в Российской Федерации демократического общества, общества господства права, режима законности, стабильного правопорядка во всех сферах жизнедеятельности.

Право является результатом сложнейшей работы государственных органов, и оно в данном контексте понимается как система нормативных правовых актов.

В свете проводимых политических, экономических и административных реформ в стране возросли требования к организации нормотворческого процесса проводимого органами государственной власти, поскольку качество нормотворческой деятельности – это качество самого права.

Однако, несмотря на большие качественно новые перемены в российской правовой действительности, все так же активны бюрократизация права и нормативная конфликтность, бытует моральная устарелость норм, проявляется нестабильность правового регулирования и много других недостатков.

С полной уверенностью можно утверждать, что нормативно-правовая база требует постоянной переработки, так как должна соответствовать потребностям развития общества, новым задачам и целям, которые стоят перед ним, и это касается не только федерального, регионального, но и ведомственного нормативного материала.

Каждый руководитель государственного аппарата любого уровня должен знать технологии нормотворческого процесса, чтоб создавать нормы права с максимальным качеством и как следствие для правоприменителя с удобным и ясным пониманием применения этих норм в практической деятельности.

В научной литературе констатируется, что «...право – мощный, высокоэффективный инструмент проведения в жизнь политики государства, специфическое средство (форма) организации и обеспечения его разносторонней деятельности, осуществления его задач и функций» [3]. Поэтому государство не может быть безразличным к тому, как осуществляется правовое регулирование общественных отношений, насколько эффективен его механизм. Правовая политика государства своим влиянием охватывает все аспекты правового регулирования – от формулирования права в виде нормативных правовых актов до обеспечения их реализации [4]. В этой связи в содержании правовой политики юристы выделяют несколько направлений (форм): правотворческое (нормотворческое), правоприменительное, правоохранительное и правоинтерпретационное. Авторы отводят правотворческому направлению среди названных форм правовой политики особую роль, и это связано с тем, что нормативные правовые акты выступают действенным и естественным каналом, через который реализуется потенциальная энергия права. Все остальные формы правового регулирования подчинены обеспечению реализации содержащейся в них государственной воле. Цель государства при этом состоит в создании эффективной законодательной основы человеческой деятельности, обеспечении единства в системе юридических норм правовых институтов, субъективных прав, обязанностей, запретов, поощрений, санкций, льгот и т.д.

В формировании правовой политики государства активное участие принимают федеральные органы исполнительной власти, они практически реализуют ее положения в своем нормотворчестве и деятельности подведомственных органов и подразделений, определяют задачи, направления и средства совершенствования правового регулирования в полномочных сферах деятельности, подготавливают предложения по корректировке действия правовой политики и докладывают их Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Однако в МЧС России в отличие от других министерств и ведомств в настоящее время такой концепции нет, и, по мнению авторов, она должна появиться в максимально короткие сроки, так как это основной документ, который должен определять направления правовой политики в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, этим документом определяются основы формирования национальной правовой базы в сфере деятельности МЧС России.

Процесс по совершенствованию нормативной базы в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должен носить непрерывный характер, и в этой связи, в целях определения перспективных задач развития правовой деятельности МЧС России, необходимо выработать и сформировать единые подходы по вопросам выработки и реализации ведомственной правовой политики, основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы МЧС России на долгосрочную перспективу. Данный концептуальный документ должен держать свой ориентир на достижение качественно нового, более высокого уровня нормативного правового регулирования деятельности структурных подразделений МЧС России.

Как показывает практика, действующие нормативные правовые акты в МЧС России содержат значительное количество норм, существенно снижающих эффективность правового регулирования в отдельных областях общественных отношений. Подчас применение норм права приносит противоположный от ожидаемого эффект. Повседневная

жизнь свидетельствует о некачественности российского законодательства, которое среди прочих проблем способствует злоупотреблению властными полномочиями и, как следствие, порождает коррупцию. Ведь еще в древности великий мыслитель Сократ задавал вечный вопрос Гиппию о том, является ли вредом или пользой закон для государства, на что Гиппий отвечал: «устанавливается закон, я думаю ради пользы; иногда же он приносит и вред, когда его плохо установили» [5].

Задачам по приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством недопущению в них нормотворческих ошибок и повышению их эффективности способствует экспертиза правовых актов и проектов правовых актов, являющаяся одним из значимых элементов правотворческого (законотворческого) процесса. Основная цель экспертизы – разработка и принятие качественных нормативных правовых актов, соответствующих Конституции Российской Федерации и российскому законодательству.

Нормотворческий процесс в МЧС России представляет собой процедуры (алгоритмы) осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов, и он должен быть построен таким образом, чтобы в значительной мере минимизировать риски принятия некачественных актов. В этой связи экспертиза правовых актов и проектов к ним является одним из значимых элементов нормотворческого процесса в МЧС России.

Термин «экспертиза» происходит от латинского слова «*expertus*», что означает опытный, сведущий. Например, современный экономический словарь под экспертизой понимает анализ, исследования, проводимые привлеченными специалистами (экспертами), экспертной комиссией, завершаемые выпуском акта, заключения, в отдельных случаях – сертификата качества, соответствия; проверку подлинности денежных знаков, ценных бумаг, документов; проверку качества товаров, работ, услуг [6].

Экспертиза – заключение, данное сведущими людьми, приглашенными для исследования или для осмотра чего-либо; а также и само это исследование, сам осмотр.

Таким образом, из всего многообразия понятий, которые даются в различных словарях, под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения [7, 8].

В своих научных трудах, в том числе и диссертационных исследованиях, ученые - юристы дают различные определения экспертизе. Например, под экспертизой К.И. Плетнев понимает основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам, специально отобранными высококвалифицированными специалистами в целях обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации [9]. Ралдугин Н.В. определил экспертизу как деятельность специалистов (группы специалистов или специализированных учреждений) по исследованию конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и предоставлением заключения, содержащего результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы [10]. Разуваев А.А. под экспертизой понимает основанное на применении специальных познаний исследование, осуществляемое сведущими лицами (экспертами), выполненное по поручению заинтересованных лиц, в целях установления обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений и дачи заключения по результатам такого исследования [11].

Таким образом, анализируя данные научных исследований в основе проведения любого вида экспертизы, лежат специальные знания, то есть система теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта. Экспертная деятельность – это «целенаправленная, квалифицированная, характеризующая удовлетворение спроса процедура оценки ситуации, явления (действия), определения

закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики» [12].

Итак, для проведения любого вида экспертной деятельности необходимо быть квалифицированным специалистом в определенной области знаний, уметь применять эти знания в исследовательской деятельности искомого объекта и предмета, уметь оформлять результаты исследования, то есть полученных в результате исследования новых знаний об объекте и предмете установленным образом в виде квалифицированного заключения.

Закиров И.А. в своем диссертационном исследовании дает научное определение правовой экспертизе и выделяет несколько видов правовых экспертиз: экспертиза правовых актов и проектов правовых актов, судебная экспертиза, градостроительная экспертиза, таможенная экспертиза, военно-врачебная экспертиза и т.д. Выделяя экспертизу нормативных правовых актов и их проектов как один из видов правовой экспертизы, которой присущи в полной мере все признаки данной экспертизы, И.А. Закиров считает, что она обладает также и особенными признаками, которые свойственны только ей.

Авторы выделяют следующие признаки:

- экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является неотъемлемой и составной частью нормотворческого процесса;

- экспертиза правовых актов и проектов правовых актов проводится с целью обеспечения соответствия нормативных предписаний Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, положениям федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, ранее изданным ведомственным нормативным правовым актам;

- в процессе экспертной деятельности правовых актов и проектов правовых актов экспертом устраняются нормотворческие ошибки (неверные юридические сегменты) различного характера и формулируются предложения и варианты устранения выявленных погрешностей;

- предметом правовой экспертизы является проект нормативного правового акта в единстве его текста, структуры и формы;

- последствием ошибки в проведении экспертизы правовых актов и проектов правовых актов является дефектность правового акта и, как следствие, бюрократизация права, нормативная конфликтность, моральная устарелость норм, нестабильность правового регулирования, неэффективное правоприменение, коррупциогенность правовых норм;

- экспертиза правовых актов и проектов правовых актов проводится перед представлением в полномочный орган или на подпись должностному лицу.

Выделение признаков какого-либо явления позволяет сформулировать его определение.

Так, экспертизу правовых актов и проектов правовых актов в широком смысле слова можно представить как исследование, осуществляемое лицами, обладающими специальными познаниями, в целях определения качества правовых актов и проектов правовых актов и прогнозной оценки возможных последствий их реализации и/или принятия.

В МЧС России в соответствии с приказом МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» [13], нормативно-правовой акт, согласованный заинтересованными структурными подразделениями центрального аппарата, организациями МЧС России и заместителями министра, представляется ответственным исполнителем на правовую экспертизу в правовое управление. Данный приказ не раскрывает сущности и содержания правовой экспертизы нормативных правовых актов, поэтому при проведении экспертного анализа юрист правового управления руководствуется научными знаниями и приобретенным практическим опытом. Этот процесс включает в себя различные действия и операции, осуществляемые экспертом при производстве самой экспертизы. Под действием эксперта следует понимать

внешне выраженный акт его поведения, а под операцией – совокупность действий, объединенных локальной целью. При этом действия эксперта осуществляются по определенной методике посредством исследования объектов экспертизы с использованием различных методов и средств.

Совокупность различных действий и операций эксперта, осуществляемых им в процессе исследования конкретного объекта, образуют содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов.

В ходе проведения экспертного анализа юрист, сотрудник МЧС России, полностью поглощен в мыслительный процесс, который включает совокупность мыслительных операций, совершаемых им на основе различных экспертных методик и собственного опыта практической деятельности.

Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов позволяет:

- на ранних стадиях правотворчества устранять имеющиеся недоработки, ошибки, различные негативные факторы, способствуя принятию качественного, эффективного правового акта, не содержащего изъянов различного характера;
- при сопряжении с правовым мониторингом устранять недостатки действующих правовых актов.

Для эффективного проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов эксперт должен произвести комплекс последовательных действий:

- оценить соответствие нормативных правовых предписаний проекта правовых норм актам высшей юридической силы;
- оценить согласованность положений проекта с актами однопорядковой юридической силы (к примеру, согласованность проекта ведомственного нормативного акта с другими ведомственными актами);
- оценить внутреннюю согласованность правовых норм и других элементов проекта нормативного правового акта;
- выявить положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции;
- оценить и учесть результаты независимой экспертизы;
- проверить соблюдение правил оформления проекта нормативного правового акта (юридической тактики, возможности удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, соответствия акта правилам современного русского литературного языка, необходимости финансово-экономического обеспечения, вероятности причинения ущерба окружающей природной среде и др.);
- сформулировать и предложить разработчикам проекта нормативного акта варианты устранения выявленных погрешностей;
- квалифицированно оформить результаты заключения экспертизы.

Экспертиза правовых актов и их проектов в МЧС России должна соответствовать следующим требованиям:

- информированность всех заинтересованных лиц как по поводу направляемых на экспертизу правовых актов (проектов правовых актов), так и о проведении экспертизы, о ее результатах с учетом последующего устранения сделанных замечаний;
- подбор профессиональных, компетентных и независимых экспертов (специалистов);
- соблюдение качественных показателей и недопустимость формализма при проведении экспертизы;
- осуществление экспертизы с учетом системного подхода;
- научная обоснованность и законность выводов, содержащихся в заключение экспертов (специалистов);
- личная ответственность экспертов (специалистов) за выводы, сформулированные в экспертном заключении.

Соблюдение юристами, сотрудниками МЧС России всех требований, перечисленных авторами, будет способствовать повышению эффективности экспертной деятельности, а это, в свою очередь, позволит принимать качественные нормативные правовые акты.

## Литература

1. Кант И. Собр. соч. Т. 4. Гл. 2. М., 1965. С. 140.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. М., 2009. С. 2–9.
3. Байтын М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 75.
4. Муромцев Г.Н., Мальцев Г.В., Лукашева Е.В. Право и политика современной России. М., 1996. С. 5–8.
5. Платон. Собр. соч.: в 4 т. Т. 1. М., 1990. С. 390.
6. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 479.
7. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 704.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 787.
9. Плетнев К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. С. 10.
10. Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 1998. С. 10.
11. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2006. С. 9.
12. Филатова А.В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России: моногр. / под ред. Н.М. Кониная. М., 2009. С. 5.
13. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации: Приказ МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140 // Рос. газ. 2004. 10 мая.