

## К ВОПРОСУ О РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА РОССИИ

Исследуются содержание и сущность назначения правовой экспертизы, осуществляемой в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы. Проводится анализ норм Регламента по применению механизма правовой экспертизы законопроектов. Формулируются выводы о нецелесообразности существующего способа регламентации механизма правовой экспертизы законотворческого процесса, протекающего в парламенте России. Предлагается исключить императивный характер проведения правовых экспертиз в Правовом управлении.

**Ключевые слова:** законодательный процесс; Государственная Дума; правовая экспертиза законопроектов; Регламент Государственной Думы.

Депутатский состав парламента и разнородность уровня и направления их квалификации позволяют утвердительно заявлять о том, что законотворческий процесс Российской Федерации как федерального, так и регионального уровня законодательной власти является результатом психологического и политического восприятия депутатами законопроекта. Влияние психологических аспектов на законы подтверждается учеными в сфере психологии [1. С. 30]. Поэтому деятельность специалистов, ориентированных на различные виды экспертиз, осуществляемых в рамках законотворческого процесса, является важным фактором качества закона.

Идея принятия общедерального акта о регламентации правил юридической техники в законотворческом процессе является очень актуальной. На современном этапе процедуры регламентации законотворческого процесса основной проблемой стадии экспертного анализа остается отсутствие четкого механизма регулирования процедур техники процесса экспертного заключения. Вместе с тем правила, определяющие процесс прохождения законодательных актов в парламенте Российской Федерации, должны быть оптимально проработанными.

Нормативным источником законотворческого процесса является Регламент Государственной Думы [2]. Процедура квалифицированной проработки законопроекта, которая включает экспертизы, не находит закрепления принципов единообразного механизма применения парламентом. Вместе с тем экспертизы по законопроектам носят регулярный характер. Экспертизы законопроектов носят как обязательный, так и факультативный характер [3. С. 15].

Важным вопросом являются механизм осуществления экспертиз и степень влияния экспертизы на дальнейшее прохождение законотворческой инициативы до стадии окончательного принятия закона. Таким образом, необходимо определить влияние мнения квалифицированных специалистов на «судьбу» законотворческого процесса в целом.

Регламент Государственной Думы Российской Федерации содержит положения об обязательном проведении правовой экспертизы законопроектов, при этом прописываются результаты действий Правового управления Аппарата Государственной Думы. Это означает, что основная нагрузка по оценке внесенного законопроекта возлагается на этот государ-

ственный орган. В качестве факультативных экспертиз регламент Государственной Думы Российской Федерации устанавливает научное заключение специалистов, экспертизу Общественной палаты, лингвистическую экспертизу (ст. 112 Регламента). Регламент разграничивает правовую и лингвистическую экспертизы как две разновидности: первая обязательная, вторая – факультативная. Вместе с тем грань между правовой и лингвистической экспертизой в Регламенте размыта. По смыслу ст. 112 Регламента Государственной Думы Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта должно подготовить заключение на законопроект вне зависимости от наличия или отсутствия по законопроекту замечаний правового и лингвистического характера [4. С. 233].

Особое место в законодательном процессе в Государственной Думе Российской Федерации занимает правовая экспертиза, которая проводится Правовым управлением Аппарата Государственной Думы. Экспертная работа Правового управления Аппарата Государственной Думы «сопровождает» практически весь законодательный процесс, проходящий в Государственной Думе Российской Федерации.

Экспертизы на предмет соответствия законопроекта действующим нормам законодательства Правовым управлением Аппарата Государственной Думы осуществляются на всех стадиях законодательного процесса. За время прохождения стадий законотворческого процесса один и тот же законопроект подвергается неоднократной экспертной оценке со стороны Правового управления Аппарата Государственной Думы. Анализ норм Регламента Государственной Думы Российской Федерации позволяет определить понятие «Правовая экспертиза Правового управления».

Во-первых, правовая экспертиза – это обязательная форма к осуществлению законодательного процесса к первому, второму и третьему чтениям. Регламент палаты строго указывает на необходимость производства правовой экспертизы. В частности, вводится запрет на одобрение законопроекта на стадии первого (п. 8 ст. 119), второго (п. 13 ст. 123) или третьего чтений (п. 2 ст. 124), если нет заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, отражающего результаты правовой, юридико-технической и лингвистической экспертиз.

Во-вторых, правовая экспертиза является механизмом обеспечения правовых консультаций по про-

хождению законотворческого процесса. Регламент содержит положения, согласно которым экспертная работа на стадиях проработки законопроекта осуществляется совместно с ответственным комитетом.

В-третьих, правовая экспертиза – это первоначальный этап в решении вопроса о первичном принятии к рассмотрению законопроекта. Первоначально экспертиза представляет собой ответ на вопрос соответствия проекта пределам норм Конституции Российской Федерации и логическому построению с точки зрения права (противоречий внутри законопроекта). Эта процедура и предопределяет факт дальнейшей жизни законопроекта.

В-четвертых, правовая экспертиза является своеобразным механизмом, обеспечивающим прохождение законопроекта на всех стадиях законотворческого процесса в ходе проработки законопроекта. Экспертиза осуществляется Правовым управлением Аппарата Государственной Думы после принятия законопроекта в первом или втором чтении. Проводится независимая экспертиза поправок на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам.

Регламент Государственной Думы определяет условия к назначению правовой экспертизы, проводимой Правовым управлением Аппарата Государственной Думы. Следует отметить, что Регламент не в достаточной мере четко формулирует механизм применения условий обязательного осуществления правовой экспертизы. Так, указывается обязательное наличие заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект для последующего рассмотрения Государственной Думой (п. «е» ст. 122). В то же время ответственному комитету предоставляется право на осуществление такого рода экспертизы (п. 1, 6 ст. 121). Это означает, что процедура осуществления правовых экспертиз Правовым управлением Аппарата Государственной Думы приобретает форму императивного соблюдения процедуры их применения на всех этапах и стадиях законодательного процесса даже при условии вариантного поведения участников законодательного процесса.

Регламент устанавливает инициаторов экспертиз, проводимых Правовым управлением Аппарата Государственной Думы: ответственный комитет и Совет Государственной Думы (п. 2 ст. 112). На этапе проработки законопроекта инициатором правовых экспертиз является ответственный комитет (ст. 121, 124). Совет Государственной Думы наделен правом по назначению правовой экспертизы законопроекта, но Регламент не определяет условия к назначению экспертиз проектов законов этим органом. По своему статусу Совет Государственной Думы является контролирующим органом, обеспечивающим соблюдение порядка осуществления законодательного процесса. Поэтому предполагается, что экспертизы могут быть назначены Советом Государственной Думы в случае несоблюдения ответственным комитетом процедуры назначения экспертизы по законопроекту.

Нормы Регламента не содержат четкого формулирования прав инициаторов проведения правовой экспертизы в Правовом управлении Аппарата Государ-

ственной Думы. Общие основы осуществления правовой экспертизы содержатся в ст. 112 Регламента. Вместе с тем нормы регламента указывают и на других участников, уполномоченных обращаться к назначению экспертизы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы.

Во-первых, комитет или комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов (ч. 2 ст. 27). Такое полномочие объясняется работой всех депутатов над законопроектами, находящимися на рассмотрении в Государственной Думе. Таким образом, законопроект может подвергаться дополнительной экспертизе в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы любым другим, не ответственным по законопроекту комитетом.

Во-вторых, на этапе регистрации законопроекта и определения необходимости рассмотрения законопроекта Государственной Думой инициатором правовой экспертизы установлен профильный комитет (ст. 107). При этом в Регламенте нет положения о том, что именно профильный комитет впоследствии определяется в качестве ответственного для дальнейшей работы с законопроектом.

В-третьих, лицом, обладающим правом к назначению правовой экспертизы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, регламентом наделяется сопредседатель специальной комиссии: на стадии согласования принятого законопроекта между Государственной Думой и Советом Федерации до подписания заключительного протокола и сопоставительной таблицы федерального закона (ст. 135).

Итак, деятельность Правового управления Аппарата Государственной Думы по своему назначению можно назвать текущей регулярной работой по «сопровождению» законопроекта и законотворческой деятельности в сфере правового обеспечения. Экспертное заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы может быть охарактеризовано как непрерывная консультация депутатов Государственной Думы правового характера. Таким образом, работа Правового управления Аппарата Государственной Думы призвана обеспечить восполнение пробела уровня квалификации депутатов в правовой сфере познания.

Справедливо мнение о том, что экспертиза носит индивидуальный характер и каждый эксперт выступает с заключением от своего имени; очевидно, что на его мнение могут влиять различные факторы: принадлежность к той или иной научной школе, собственные убеждения и т.д. [5. С. 204]. Таким образом, слишком насыщенное воздействие мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы (экспертное заключение – это именно мнение квалифицированного специалиста) может негативно воздействовать и на депутатов, и на законотворческий процесс. Поэтому предлагается исключить элемент «сопровождения» законотворческого процесса мнением Правового управления Аппарата Государственной Думы. Необходимо определить баланс между императивным ме-

тодом использования экспертного заключения и обеспечением правового сопровождения законопроектов в виде «консультаций».

При комитетах Государственной Думы создаются и успешно работают экспертные консультативные советы. В структуру комитета входят консультанты, советники, экспертные советы. Так, экспертный совет функционирует в комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. В функции экспертного совета входит:

- осуществление научно-правовой экспертизы законопроектов, находящихся на рассмотрении в Комитете;

- анализ эффективности применения законодательства по вопросам, отнесенным к ведению Комитета, подготовка научно обоснованных законодательных предложений по его совершенствованию, в том числе на основе зарубежного опыта;

- осуществление экспертной оценки на предмет коррупциогенности отдельных норм и положений законопроектов, находящихся на рассмотрении в Комитете;

- подготовка предложений по определению приоритетов законопроектной работы Комитета;

- информирование членов Комитета о последних достижениях науки и техники в сфере безопасности и связанных с ними перспективах законодательной деятельности;

- оказание содействия в подготовке и проведении парламентских слушаний, «круглых столов», конференций, совещаний и других мероприятий в Государственной Думе по вопросам, отнесенным к ведению Комитета;

- участие в издательской деятельности Комитета [6].

Экспертные советы со схожими компетенциями созданы и во многих других комитетах Государственной Думы. В некоторых комитетах создается единый экспертный совет:

- Экспертный совет по вопросам собственности, действующий в комитете Государственной Думы по вопросам собственности (состав совета – 127 членов);

- Экспертный совет Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (состав совета не определен);

- Экспертный совет Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству (состав совета – 47 членов);

- Высший экологический совет Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии (состав совета не определен);

- Экспертный совет Комитета Государственной Думы по транспорту;

- Экспертный совет Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (состав совета 50 членов).

В комитетах Государственной Думы действуют одновременно несколько советов:

- экспертные советы Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству: совет по градостроительной деятельности (состав совета – 53 члена), совет по земельным отношениям (состав совета – 62 члена), совет по дорожному хозяй-

ству и логической инфраструктуре (состав совета – 51 член), совет по вопросам деятельности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, проектирования и строительства (состав совета – 57 членов), совет по вопросам производства строительных материалов, машин и оборудования для строительства (состав совета – 39 членов);

- экспертные советы Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи: совет по информационным технологиям (ИТ) (состав совета – 28 членов), совет по связи и телекоммуникациям (состав совета – 23 члена), совет по телевидению (состав совета – 19 членов), совет по радиовещанию (состав совета – 19 членов), совет по периодическим печатным изданиям и информационным агентствам (состав совета – 9 членов), совет по рекламе в средствах массовой информации (состав совета – 6 членов), совет по Интернету и развитию электронной демократии (состав совета – 41 член), совет по почтовой связи (состав совета – 2 члена), совет по блогосфере (состав совета – 16 членов), совет по киберспорту и индустрии развивающих игр (состав совета – 4 члена);

- экспертные советы Комитета Государственной Думы по культуре: совет по вопросам сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации (состав совета – 34 члена); совет по вопросам архитектуры и сохранению архитектурного наследия (состав совета – 37 членов); совет по защите авторских и смежных прав (состав совета – 31 член); совет по правовой культуре (состав совета не определен);

- экспертные советы при Комитете Государственной Думы по промышленности: совет по инновационному развитию автомобильной промышленности и спецтехники: совет по законодательному обеспечению модернизации промышленности и развитию элементной базы, производству стратегических материалов и содействию ВТС; совет по развитию предприятий оборонно-промышленного комплекса; совет по авиационно-космическому комплексу; совет по техническому регулированию и стандартизации; совет по законодательному обеспечению модернизации и развития металлургической и горнорудной промышленности; совет по развитию технологической базы российского машиностроения и станкостроения; совет по развитию биотехнологий, совет по фармацевтической и медицинской промышленности; совет по глубокой переработке зерна и альтернативным видам топлива; совет по вопросам лесного комплекса;

- экспертные советы при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку: совет по законодательству о банковской деятельности и аудите (состав совета – 35 членов); совет по законодательству о страховании (состав совета – 49 членов); совет по инвестиционному законодательству (состав совета – 58 членов); совет по небанковским финансово-кредитным организациям, микрофинансированию и кредитной кооперации (состав совета – 42 члена); совет по негосударственным пенсионным фондам и инвестированию средств пенсионных накоплений (состав совета – 38 членов); совет по юридическим ли-

цам публичного права, осуществляющим деятельность в финансовой сфере (состав совета 19 членов);

– экспертные советы при Комитете Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству: совет по вопросам предпринимательства, инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса и институтов развития; совет по вопросам государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции и пива; совет по вопросам развития социального предпринимательства; совет по антимонопольной, ценовой и тарифной политике; совет по законодательству в сфере туризма; совет по вопросам инновационного развития; совет по общественному контролю за соблюдением требований федерального законодательства в сфере государственных закупок; совет по доступному жилью; совет по развитию юридически значимого электронного документооборота и применению электронно-цифровой подписи; совет по вопросам несостоятельности (банкротства); совет по развитию ювелирной отрасли в Российской Федерации; совет по государственно-частному партнерству в сфере инфраструктурного развития; совет по вопросам регулирования рекламной деятельности; совет по вопросам защиты интеллектуальных прав; совет по экономической политике и взаимодействию России, ЕвразЭС и ВТО в сфере АПК; совет по экономике социального развития и миграционной политике; совет по экономической политике, стратегическому планированию и инвестициям; совет по внутреннему и въездному туризму; совет по развитию взаимных инвестиций России и Иберийских стран; совет по вопросам экономического развития Республики Крым и города Севастополя;

– экспертный совет при Комитете Государственной Думы по энергетике в составе секций: по совершенствованию Федерального закона № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (состав совета – 81 член); по вопросам законодательного и нормативно-правового регулирования, тарифной и ценовой политики, бюджетного финансирования электроэнергетики, включая комбинированную выработку тепловой и электрической энергии, стимулирование использования возобновляемых источников энергии, импортозамещение в электротехнической

промышленности (состав совета – 68 членов); по вопросам законодательного обеспечения использования атомной энергии (состав совета – 39 членов); по вопросам законодательного регулирования деятельности в области газовой промышленности (состав совета – 42 члена); по вопросам малой энергетики (состав совета 37 членов); по вопросам законодательного регулирования международной энергетической деятельности (состав совета – 82 члена); по вопросам законодательного регулирования в области неуглеродной энергетики и вопросам совместного ведения с Комитетом Государственной Думы по транспорту и Комитетом Государственной Думы по строительству и земельным отношениям (состав совета – 7 членов); по вопросам законодательного регулирования деятельности в области нефтяной промышленности (состав совета – 77 членов); по вопросам региональной энергетической политики (состав совета – 10 членов); по вопросам законодательного регулирования деятельности в области угольной промышленности (состав совета – 26 членов); по вопросам законодательного обеспечения энергосбережения, повышения энергетической эффективности и развития энергосберегающих технологий (состав совета – 19 членов).

Таким образом, структура и состав комитетов Государственной Думы позволяет исключить обязательное применение положений Регламента Государственной Думы и не применять работу Правового управления Администрации Государственной Думы в сфере предоставления правовых услуг по «сопровождению» законопроекта. Видится перспективным осуществить регламентацию преимущественного диспозитивного способа регулирования правил по участию экспертов Правового управления в работе ответственного комитета в законотворческой деятельности. Для обеспечения контроля соблюдения процедуры правовой экспертизы Регламент определил орган – Совет Государственной Думы. Именно этот орган определен в качестве инициатора правовой экспертизы.

Механизм регламентации правовых экспертиз в Государственной Думе сопровождается рядом нерешенных проблем. Ряд норм, регламентирующих порядок осуществления правовой экспертизы, требует детальной проработки. Предлагается пересмотреть порядок и условия проведения правовых экспертиз законопроектов в Государственной Думе, закрепляющих императивный характер их осуществления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Кибак И.А. Психология законотворчества: проблемы и пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 28–33.
2. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П-ГД (ред. 21 марта 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
3. Стародубцева И.А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 14–19.
4. Ивлиев Г.П., Ковалев О.И. Комментарий к отдельным статьям Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / под отв. ред. Г.П. Ивлиева, О.И. Ковалева. М. : Издание Государственной Думы, 2003. 568 с.
5. Кукушкин М.И. К вопросу об экспертной оценке законопроектов в субъектах Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 202–204.
6. Решение комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции от 20.04.2012 «Об утверждении Положения об Экспертном совете Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции». URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/051057049124054056051.html> (дата обращения: 25.07.2014).

Статья представлена научной редакцией «Право» 6 сентября 2014 г.

## ON THE REGULATION OF LEGAL EXAMINATION IN LEGISLATIVE ACTIVITY OF THE PARLIAMENT OF RUSSIA

*Tomsk State University Journal*. No. 387 (2014), 175-179.

**Fomicheva Olga A.** Orenburg State Institute of Management (Orenburg, Russian Federation). E-mail: olga-fomicheva@mail.ru

**Keywords:** legislative process; State Duma; legal examination of bills; Regulations of the State Duma.

Modern legal framework for the content of skill level to the State Duma calls for the involvement of experts in the legislative process. Therefore, the current rules provide support of legal examination for the regulation of the legislative process. The current model of regulation of legal examination carried out in the Legal Department of the State Duma of the Russian Federation will require adequate consideration. In the current study, the author proposed to consider the regulation mechanism of the legal examination of the legislative process in the State Duma of the Russian Federation. The author's use of specifically legal research methods allowed formulating the definition and nature of legal examination carried out by the Legal Department of the State Duma. This study allowed identifying the purpose of legal examination, the initiators and the rules of examination. At the present stage of development of procedural law in the legislative process of the State Duma Regulation remains the primary source of governing in detail the legislative process in the Lower House of the Parliament. The author's work on the study of norms of the Regulation of the State Duma of the Russian Federation has identified shortcomings in establishing procedures for the appointment and conducting legal examination with the legal control of the State Duma. The author recognizes the legal examination procedure inappropriate and irrelevant. As a result, the author's detailed study of the rules of the State Duma Regulation concludes that the activities of the responsible committee on the legal assessment of bills must comply with the work of the Legal Department of the State Duma. Regulation of the State Duma contains mandatory directives for the implementation of legal examination at all stages of the elaboration of the draft law. However, the author's study of the contemporary composition and structure of the State Duma allows affirming that the committees have skilled professionals in various fields of knowledge. The author formulated a proposal to revise the regulation on participation procedures of the Legal Department of the State Duma in the legislative process. The study shows that the activities of the State Duma committees include the necessary components for effective work on the legal assessment of bills. The author proposes to fix in the regulation the principle that allows balancing the imperative participation of the Legal Department of the State Duma in the responsible committee's activities. A transition to the dispositive method of regulating the relations of legal examinations between the initiator of the bill in the face of the Executive Committee and the executor in the face of the Legal Department of the State Duma.

### REFERENCES

1. Kibak I.A. *Psikhologiya zakonotvorchestva: problemy i puti razvitiya* [Psychology of lawmaking: problems and ways of development]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2012, no. 2, pp. 28-33.
2. Regulation of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Adopted by a resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of January 22, 1998 № 2134-II-DG (eds. March 21, 2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 1998, no. 7. Art. 801. (In Russian).
3. Starodubtseva I.A. *Ekspertiza normativnykh pravovykh aktov kak sposob predotvrashcheniya kolliziy: osobennosti pravovogo regulirovaniya v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii* [Examination of normative legal acts as a way to prevent conflicts: peculiarities of legal regulation in the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2012, no. 9, pp. 14-19.
4. Ivliev G.P., Kovalev O.I. *Kommentariy k otdel'nym stat'yam Reglamenta Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii* [Commentary to certain articles of the Regulation of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Moscow: Izdanie Gosudarstvennoy Dumy Publ., 2003. 568 p.
5. Kukushkin M.I. On the question of expert assessment of draft laws in the subjects of the Russian Federation. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2012, no. 6, pp. 202-204. (In Russian).
6. Decision of the State Duma Committee for Security and Anti-Corruption of 20th April 2012 "On approval of the Regulation on the Council of Experts of the State Duma Committee for Security and Anti-Corruption." Available at: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/051057049124054056051.html>. (Accessed: 25th July 2014). (In Russian).

Received: 06 September 2014