

А. А. Арнаутова*

Генезис экспертизы законопроектов в России

Аннотация. В статье рассматривается история развития экспертизы законопроектов в России. Выявлено, что правовая экспертиза появилась раньше других видов экспертиз законопроектов. Юридический отдел при Секретариате Президиума Верховного Совета РСФСР совмещал выполнение двух функций: разработки законопроектов и проведения их правовой экспертизы. Ситуация отказа от правового регулирования экспертизы законопроектов сохранялась до 1991 г., до закрепления в положении об Аппарате Верховного Совета РСФСР проведения правовой экспертизы в качестве одной из функций юридического отдела, а на редакционно-издательский отдел возлагалась обязанность по проведению лексической экспертизы. Самым «молодым» видом экспертизы является антикоррупционная, проводимая комитетами Совета Федерации с 2009 г. История развития экспертизы законопроектов подтверждает тот факт, что организация законодательного процесса является индикатором политической и правовой обстановки в государстве.

Ключевые слова: экспертиза законопроектов, законопроект, правовая экспертиза, лингвистическая экспертиза, юридико-техническая экспертиза, общественная экспертиза, научная экспертиза, антикоррупционная экспертиза, независимая экспертиза, социально-экономическая экспертиза.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.020-024

Экспертиза — анализ, исследование, проводимое экспертом, экспертной комиссией, завершается выпуском акта, заключения, в некоторых случаях — сертификата качества, соответствия¹. Экспертизы находят применение в самых разных видах деятельности: судопроизводстве (судебные экспертизы), разработке месторождений (экспертиза геологической модели), управлении промышленной безопасностью (экспертиза декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта), трудовой деятельности

(врачебно-трудовая экспертиза), торговле (товарная экспертиза), архивном деле (экспертиза ценности документов), правотворчестве (экспертиза проектов нормативных правовых актов).

В силу сложности и важности законопроект как проект нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой, стал объектом исследования раньше проектов других видов нормативных правовых актов. Экспертиза законопроекта проводится Научным советом по правотворчеству при Председателе Государ-

¹ Юридическая энциклопедия. 2015 // URL: http://yuridicheskaya_encyclopedia.academic.ru/12884/%D0%AD%D0%9A%D0%A1%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%A2%D0%98%D0%97%D0%90 (дата обращения: 17 сентября 2017 г.).

© Арнаутова А. А., 2018

* Арнаутова Александра Александровна, аспирант кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) alexandraarnaut111@gmail.com 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ственной Думы, Общественной палатой РФ, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации, Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации, комитетом Государственной Думы, ответственным за подготовку законопроекта, комитетами Совета Федерации, а также привлеченными независимыми экспертами. В Регламентах палат Федерального Собрания перечислены такие виды экспертиз законопроектов: правовая, лингвистическая, юридико-техническая, общественная, научная, антикоррупционная, независимая, социально-экономическая. Между тем, несмотря на такое разнообразие экспертизы законопроектов, вопрос ее возникновения и развития не изучался.

Для выявления момента возникновения экспертизы законопроекта следует определить, что она собой представляет. Экспертиза законопроекта — специальное исследование, проводимое с целью оценки качества законопроекта, его соответствия Конституции РФ и действующему законодательству, оценки перспектив действия закона, принятого на основе данного законопроекта². Отметим, что это исследование проводится экспертами в определенной области знаний в нормативно определенном порядке, а результаты его проведения отражаются в заключении эксперта.

Законодатель с большой осторожностью подходил к регламентации данного вопроса, и долгое время проведение экспертиз законопроектов осуществлялось имплицитно. Отсутствовали какие-либо упоминания о специальных исследованиях. Тем не менее такие исследования проводились.

Согласно ст. 32 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденной постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов Союза Советских

Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г., законодательная власть в СССР осуществлялась исключительно Верховным Советом СССР³. Принятие Конституции СССР 1936 г. означало завершение периода законодательной деятельности, которая осуществлялась системой высших органов власти СССР: съездом Советов СССР, ЦИК СССР, его Президиумом и Советом народных комиссаров СССР⁴. В связи с принятием Конституции СССР в 1936 г. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 января 1937 г. по ее модели была утверждена Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики⁵.

Через шесть лет, во время Великой Отечественной войны, в 1944 г. Секретариат Президиума Верховного Совета РСФСР начал работу по подготовке положения о юридическом отделе при Секретариате Президиума. Закономерно, что правовая экспертиза стала первым видом экспертизы законопроекта. В проектах положения о юридическом отделе при Секретариате Президиума Верховного Совета РСФСР была закреплена функция юридического отдела по даче заключений на законопроекты, вносимые Советом народных комиссаров РСФСР, что свидетельствует о проведении им правовой экспертизы. Кроме того, была выделена функция по разработке проектов законов об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР. 18 мая 1944 г. п. 5 Протокола № 139 Секретариата Президиума Верховного Совета РСФСР положение было утверждено⁶.

В итоговом варианте указывалось только на «справки», которые дает отдел. Однако в Планах работы юридического отдела на январь — март 1944 г. можно встретить такие поручения: подготовить материалы и проекты законов о преобразовании некоторых общесоюзных наркоматов СССР в союзно-республиканские наркоматы СССР; подготовить материал и проект закона «Об

² Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России : энциклопедический словарь. М. : Юрид. лит., 2002.

³ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

⁴ Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922—1936 годах : монография. М. : Зерцало-М, 2014. С. 373.

⁵ Собрание узаконений РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

⁶ ГАРФ РФ. Фонд А385. Оп. 26. Д. 38.

изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», вытекающих из Указов Президиума Верховного Совета СССР, принятых после VIII сессии Верховного Совета. Из этого следует, что юридический отдел при Секретариате Президиума Верховного Совета РСФСР совмещал выполнение двух функций: разработки законопроектов и проведения их правовой экспертизы. В настоящее время такое совмещение представляется в корне неверным, поскольку не позволяет обеспечить объективность и независимость при проведении исследования.

В 1978 г. в законодательном процессе РСФСР произошли изменения, связанные с принятием новой Конституции СССР. Согласно пп. 1 ст. 122 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г., Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии имел право вносить в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР⁷. Президиум Верховного Совета РСФСР наделялся аналогичными полномочиями в отношении действующих законодательных актов РСФСР.

26 марта 1980 г. Верховным Советом РСФСР принят Регламент Верховного Совета РСФСР⁸. На смену Секретариату Президиума Верховного Совета РСФСР пришел Аппарат Президиума Верховного Совета РСФСР. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 августа 1984 г. было утверждено Положение об Аппа-

рате Президиума Верховного Совета РСФСР⁹. В данном положении так же, как и ранее, не было упоминаний о проведении экспертиз, отсутствовало и указание на проведение редакторских работ над текстом законопроектов. Согласно Положению юридический отдел подготавливал либо организовывал подготовку материалов и предложений, связанных с разработкой вносимых на рассмотрение законодательных предположений законопроектов и других вопросов правового характера.

Ситуация отказа от правового регулирования проведения экспертизы законопроектов сохранялась до 1991 г. Это обусловлено тем, что правотворческая деятельность является самым политически окрашенным видом юридической деятельности, а экспертиза могла препятствовать проведению политической линии. После 1990 г. был взят курс на демократические реформы, но требовалось время для становления экспертизы в качестве самостоятельного элемента законотворческого процесса и обособления ее от непосредственного написания аппаратами текстов законов.

В 1991 г. было утверждено новое Положение об Аппарате Верховного Совета РСФСР. Проведение правовой экспертизы стало одной из функций юридического отдела, а на редакционно-издательский отдел возлагалась обязанность по проведению лексической экспертизы¹⁰. Определение правовой и лексической экспертизы в Положении сформулировано не было.

Законом РФ от 18 июня 1992 г. № 3073-1¹¹ в Регламент Верховного Совета РФ от 24 октября 1990 г.¹² внесены изменения, в соответствии

⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁸ Регламент Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1980 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 14. Ст. 350.

⁹ Положение об Аппарате Президиума Верховного Совета РСФСР (утв. постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 августа 1984 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 150-1.

¹⁰ См.: Положение об Аппарате Верховного Совета РСФСР (утв. постановлением Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2098-1).

¹¹ Закон РФ от 18 июня 1992 г. № 3073-1 «Об изменениях и дополнениях Регламента Верховного Совета РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1786.

¹² Регламент Верховного Совета Российской Федерации от 24 октября 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 320.

с которыми Президиум Верховного Совета РФ по каждому законопроекту или законодательному предложению определяет головной комитет (головную комиссию), этапы подготовки законопроекта к рассмотрению Верховным Советом РФ, в том числе виды и сроки проведения экспертных работ. Комитет Верховного Совета РФ по законодательству с привлечением юридической и редакционно-издательской служб Верховного Совета РФ осуществлял правовую и лингвостилистическую, а Высший экономический совет и Контрольно-бюджетный комитет — финансово-экономическую экспертизу текста законопроекта. Таким образом, в 1991—1992 гг. выделилось еще два вида экспертизы законопроектов: лексическая (лингвостилистическая) и финансово-экономическая.

В это же время рассматриваемый вопрос заинтересовал ученых. Предлагались различные варианты регламентации проведения экспертных работ над законопроектами. К примеру, проект положения об экспертизе проектов законов, законодательных предложений и иных актов, внесенных на рассмотрение Верховного Совета РФ, 1992 г. был подготовлен в Парламентском центре РФ рабочей группой из четырех человек (К. Д. Лубенченко, А. В. Иванченко, С. В. Поленина, И. А. Дубова). В нем формулировалось понятие экспертизы законопроектов, определялись виды экспертных работ (общие, специальные, дополнительные) и сроки их проведения, а также круг лиц, проводящих экспертизы.

Дальнейшее развитие экспертизы законопроектов обусловлено экономическими и политическими изменениями, преобразованием государственного аппарата, расширением сферы правового регулирования. 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федерации. Представительным и законодательным органом стало Федеральное Собрание РФ (парламент Российской Федерации), состоящее из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. В соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

С принятием Регламента Государственной Думы в 1994 г. у комитетов и комиссий появилась возможность назначать независимую экспертизу законопроектов, Правовое управление Аппарата Государственной Думы было наделено полномочием по проведению правовой и лингвистической экспертизы законопроектов по поручению ответственного комитета¹³. Также по решению ответственного комитета законопроект мог быть отправлен на научную экспертизу.

Самым «молодым» видом экспертизы законопроектов является антикоррупционная, проводимая комитетами Совета Федерации с 2009 г.¹⁴ Общественная экспертиза введена постановлением Государственной Думы от 10 марта 2006 г. № 2882-IV ГД¹⁵.

Также следует отметить, что постановлением Государственной Думы от 10 июня 2005 г. № 1978-IV ГД¹⁶ введена юридико-техническая

¹³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания — Парламента Российской Федерации» // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 3. Ст. 160.

¹⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29 апреля 2009 г. № 149-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. II). Ст. 2180.

¹⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 марта 2006 г. № 2882-IV ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1269.

¹⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 июня 2005 г. № 1978-IV ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о признании утратившим силу положения пункта 1 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2005. № 25. Ст. 2480.

экспертиза, проводимая Аппаратом Государственной Думы. Между тем в Регламенте¹⁷ все еще не сформулировано определение юридико-технической экспертизы (в отличие от лингвистической и правовой), что составляет серьезную теоретическую проблему.

История развития экспертизы законопроектов подтверждает тот факт, что организация законодательного процесса является индикатором

политической и правовой обстановки в государстве. Эволюция экспертизы законопроектов, происходящая в течение последних 70 лет, продолжается. Такие вопросы, как классификация видов экспертизы законопроектов, методика ее проведения, разработка теоретических основ и определение места экспертизы нормативных правовых актов в юридической науке остаются открытыми.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России : энциклопедический словарь. — М. : Юрид. лит., 2002.
2. Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922—1936 годах : монография. — М. : Зерцало-М, 2014. — 399 с.

Материал поступил в редакцию 7 октября 2017 г.

GENESIS OF DRAFT LAWS EXPERTISE IN RUSSIA

ARNAUTOVA Aleksandra Aleksandrovna — Postgraduate Student of the Department of Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
alexandraarnaut111@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article considers the history of the development of analysis of draft laws in the Russian Federation. It has been revealed that the legal expertise appeared before any other type of examination of draft laws. The Legal Department under the Secretariat of the Presidium of the Supreme Council of the RSFSR combined two functions: elaboration of draft laws and their legal expertise. Until 1991, examination of draft laws was not legally regulated. Then, the provision for legal expertise was envisaged in the Statute of the Supreme Soviet of the RSFSR and it defined the expertise of draft laws as one of the functions of the legal department; and the editorial and publishing department was obliged to carry out lexical expertise. The most recent type of expertise includes anti-corruption expertise that has been carried out by the committees of the Federation Council since 2009. The history of the development of draft laws expertise confirms the fact that organization of the legislative process is an indicator of the political and legal situation in the state.*

Keywords: *draft laws expertise, draft law, legal expertise, linguistic expertise, juridical and technical expertise, public expertise, scientific expertise, anti-corruption expertise, independent expertise, socio-economic expertise.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ivanets G. I., Kalinskiy I. V., Chervonyuk V. I. Konstitutsionnoe pravo Rossii : entsiklopedicheskiy slovar'. — М. : Yuridicheskaya literatura, 2002.
2. Maksimova O. D. Zakonotvorchestvo v SSSR v 1922—1936 godakh : monografiya. — М. : Zertsalo-M, 2014. — 399 s.

¹⁷ Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.