

- приведение в соответствие ст.6 УПК РФ, определяющей назначение уголовного судопроизводства, с задачами уголовного закона (ст.2 УК РФ);
- «стыковку» нормативных предписаний уголовного и уголовно-процессуального закона, устанавливающих условия и порядок освобождения от уголовной ответственности;
- корректировку процессуальных правил (ст.316 УПК РФ) назначения наказания при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением;
- норм об основаниях, условиях и порядке освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности с назначением принудительных мер воспитательного воздействия, направлением в специализированное учреждение для несовершеннолетних (ст. 432 УПК РФ) с положениями Общей части УК РФ;
- оптимизация предусмотренных гл. 31 УК РФ «Преступления против правосудия» комплекса уголовно-правовых средств, направленных на достижение задач уголовного судопроизводства

Изложенное свидетельствует об актуальности теоретической разработки проблем соотношения и согласования уголовно-процессуального законодательства с уголовным, изучения практики применения норм УПК и УК РФ, которые, несмотря на расположение в разных законах, тесно взаимодействуют между собой, регламентируют сходные ситуации, дублируют друг друга, а иногда находятся в противоречии, чем снижают эффективность правоприменительной деятельности.

Игишев К.А.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ ЭКСПЕРТИЗ ПРОЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Среди основных видов экспертиз, которые используются в федеральном законопроектном процессе как зарубежных государств, так и Российской Федерации, можно выделить финансовую, экономическую, научную, социально-психологическую, криминологическую, правовую и лингвистическую.

Финансовая экспертиза законопроектов проводится Счетной палатой РФ¹ в отношении проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров РФ, федеральных программ и других документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации, в том числе предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. В законе определен конкретный перечень вопросов, по которым Счетная палата РФ проводит экспертизу и дает заключения. Срок представления результатов

¹ Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

финансовой экспертизы определяется палатой в ее постановлении, содержащем соответствующее поручение.

Финансовая экспертиза может проводиться также Национальным банковским советом, созданным при Центральном банке России. Согласно ст. 21 Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, осуществление экспертизы законопроектов и иных правовых актов в области банковского дела является одной из функций Национального банковского совета.

*Экологическая экспертиза*² подразделяется на два вида – государственную экологическую экспертизу и общественную экологическую экспертизу. Однако из закона не следует с определенностью, что проекты федеральных законов по тем или иным вопросам подлежат обязательной государственной экологической экспертизе. В перечне объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, указаны проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду.

Экономическая (социально-экономическая) экспертиза предполагает определение корректности содержащейся в законопроекте проблемы, касающейся как всех, так и отдельных сторон социально-экономической жизни общества и путей ее решения, оптимальности соотношения расходов государства на различные потребности со сроками их окупаемости.

Необходимость введения экономической экспертизы проектов федеральных законов в условиях реформирования экономики и выбора путей преодоления экономического кризиса особенно актуальна и должна быть реализована в установлении обязательности ее проведения. Практика введения законодательными актами экономической экспертизы законопроектов в развитых зарубежных странах подтверждает особое значение именно этого вида экспертизы для создания благоприятных условий, способствующих развитию экономики и социально-экономической жизни стран.

Введение экономической экспертизы в федеральный законопроектный процесс позволило бы полностью обеспечить активных субъектов этого процесса научно обоснованной объективной информацией по проблемам, которых касается тот или иной законопроект. Недостаточность информации никогда не способствовал принятию правильных, обоснованных решений. Поэтому в современных условиях особую значимость приобретает необходимость введения экономической экспертизы в законопроектный процесс.

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

Экономическая экспертиза федеральных законопроектов должна осуществляться на всех стадиях подготовки и рассмотрения законопроектов в парламенте, включая процедуру подготовки законопроектов к рассмотрению в первом и последующих чтениях перед принятием закона Государственной Думой, а также процедуру рассмотрения законопроекта Советом Федерации и Президентом РФ. Она должна проводиться по всем без исключения законопроектам, касающимся федерального бюджета, бюджетного, валютного, финансового, налогового, таможенного регулирования, регулирования деятельности банковской и денежно-кредитной системы, формирования основных направлений социально-экономической политики государства и внешнеэкономической деятельности России.

Согласно Регламенту ГД, Комитет Государственной Думы, ответственный за законопроект вправе направить его в государственные органы и другие организации для проведения *научной экспертизы* (ч. 1 ст. 112 Регламента ГД) и установить сроки ее проведения. Научную экспертизу обычно называют независимой экспертизой (даже если она и выполняется государственными учреждениями). Она может осуществляться научными институтами, государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, специализированными научно-исследовательскими учреждениями и организациями, ведущими учеными¹. Особенностью этого вида экспертизы является то, что она сочетается со специализированными экспертизами, образно говоря, находится впереди них и используется преимущественно по наиболее сложным законопроектам, когда необходим высокий уровень профессиональных знаний, особенно при решении новых комплексных проблем. В целях привлечения науки к решению задач, возникающих в процессе подготовки законов в Министерстве юстиции России образован Научно-консультативный совет по законопроектной деятельности. Рекомендации Совета активным образом используются в практической деятельности, учитываются при подготовке соответствующих материалов и проектов решений как Министерства Юстиции, так и Правительства РФ². Более того, использование научного подхода будет способствовать развитию законодательства³.

Криминалогическая экспертиза законопроектов предложения о проведении которой неоднократно высказывались депутатами Государственной Думы, Генеральным прокурором РФ, Министром Внутренних Дел РФ (в том числе и на заседаниях Государственной Думы второго созыва)⁴, до настоящего времени не урегулирована федеральным

¹ См.: *Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Абрамова А.И.* Законопроекты должны проходить проверку на зрелость // Журнал Российского права. 1997. № 10. С. 16-23.

² *Евдокимов В.* От подготовки законов к их эффективной реализации // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 13.

³ *Зелетукин А.А.* Законодательство в современной правовой жизни общества // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4. С. 12.

⁴ Совет Федерации Федерального Собрания. Стенограмма заседаний. Изд.

законом, хотя объективная потребность в ней существует давно, ожидая своей реализации¹. Она могла бы проводиться по проектам законов о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ, а так же законов, касающихся предупреждения преступлений, их профилактики, исполнения уголовного наказания, проектов постановлений Государственной Думы об объявлении амнистии. В настоящее время правовое регулирование данного вида экспертизы не осуществляется, хотя в науке высказываются предложения о законодательном урегулировании криминологической экспертизы². Более того, показательным опытом правового регулирования для России может служить опыт законодательного закрепления криминологической экспертизы проектов законов в Республики Беларусь³. Президентом Республики Беларусь подписан Указ от 24 мая 2007 г. № 244, которым утверждено Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь. Криминологической экспертизой является исследование содержания проекта закона Республики Беларусь в целях выявления в нем норм, реализация которых может повлечь возникновение криминогенных последствий в финансово-экономической сфере, в сферах правоохранительной деятельности (включая борьбу с преступностью и коррупцией), государственной службы, социальной защиты, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и других сферах общественных отношений.

Криминологическая экспертиза проектов законов проводится государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры

Совета Федерации. Бюллетень № 2 (122) 1999. 13 февр. С. 5; Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Изд. Гос. Думы. Бюллетень № 6. 1994. 19 янв. С. 14; № 65. 1994. 16 нояб. С. 23; № 141. 1995. 8 дек. С. 51; № 20 (162). 1996. 12 апр. С. 12; № 242 (384). 1999. 5 марта. С. 30.

¹ Постановлением Государственной Думы от 19 марта 1999 г. «О координации действий федеральных органов законодательной и исполнительной власти по борьбе с преступностью в Российской Федерации» поручено Председателю Государственной Думы рассмотреть вопрос о возможности создания в структуре Правового управления Аппарата государственной Думы отдела криминологической экспертизы проектов федеральных законов, а комитетам Государственной Думы рекомендовано проведение в необходимых случаях независимой криминологической экспертизы проектов федеральных законов, привлекая к проведению независимой экспертизы юристов-криминологов (пп. 3, 4) // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. № 10. Ст. 693.

² *Осипова Е.С.* Основания и условия назначения криминологической экспертизы нормативно-правовых актов; Гордиенко В.В. Развитие института криминологической и социально-правовой экспертизы: теория и практика // <http://www.spbpravo.ru/comm.php?id=643>.

³ См.: *Гуринович А.Г.* Правовое обеспечение нормотворческой деятельности в Республике Беларусь // Аналитический обзор отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания. М., 2006, март.

Республики Беларусь». Криминологическая экспертиза осуществляется после проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона, однако криминологическая экспертиза проекта закона, вносимого на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, должна быть проведена перед его внесением в установленном порядке главе государства.

В России проведение криминологической экспертизы проектов законов призвано обеспечить совершенствование правовой базы правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступностью¹.

Социально-психологическая экспертиза могла бы проводиться по самому широкому перечню законопроектов, касающихся каждого гражданина, в особенности порядка осуществления прав и свобод граждан, их обязанностей, взаимоотношений с государственными органами, с учреждениями и организациями, другими участниками правоотношений. Социально-психологическую экспертизу целесообразно было бы проводить (разумеется, наряду с правовой и исторической), скажем, по проектам федеральных конституционных законов о государственных символах Российской Федерации.

Язык, в особенности политический и правовой, был и будет одним из наиболее эффективных инструментов социальной власти², поэтому очень важно уделять внимание лексике и терминологии нормативных правовых актов. Регламентом каждой из палат Федерального Собрания устанавливается обязательность проведения наряду с правовой и лингвистической экспертизы проектов федеральных конституционных и федеральных законов. Однако вряд ли можно признать правильным утверждение о проведении лингвистической экспертизы в тех случаях, когда соответствующее заключение как таковое не представляется, а специалистами в области лингвистики в основном осуществляется редакционная, редакционно-техническая доработка, уточняющая правка слов и словосочетаний, оборотов и других составных частей текста в соответствии с правилами орфографии, передаваемая обычно разработчикам законопроекта или направляемая в ответственный комитет вместе с так называемым «рабочим» текстом законопроекта «в рабочем порядке». Так что вид работы, выполняемой специалистами отдела лингвистической экспертизы законопроектов, входящего в состав Правового управления Аппарата государственной Думы, не соответствует в полной мере принятым понятиям экспертизы, а существо работы специалистов-языковедов с законопроектами следовало бы уточнить, не называя ее экспертизой.

¹ Постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы».

² *Барабашева Н.С.* Слова, слова, слова (лексика наших правовых актов) // Советское государство и право. 1990. №8. С. 82.

Сказанное относится и к положению ч. 7 ст. 121 Регламента ГД о том, что *«лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов»*. Вопросы, ответы на которые должны быть даны ответы в результате проведения лингвистической экспертизы, Регламент ГД не определяет. Особо важна лингвистическая экспертиза проектов кодифицированных актов, равно как и тематических блоков проектов отраслевого законодательства¹.

В 2004 году Центром стратегических разработок была предложена *антикоррупционная (коррупционная) экспертиза*, целью которой является выявление наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте не только законопроекта, но и закона вступившего в юридическую силу. Под коррупционностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм². Анализ коррупционности проводится экспертом – специалистом в области применения анализируемого законодательного акта³. В своей работе эксперт использует общетеоретические и специальные познания, в том числе знание практики применения законодательства как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области. При необходимости может привлекаться специалист из другой области знаний (юрист-криминолог, экономист и др.). Наиболее актуальна антикоррупционная экспертиза в отношении тех актов, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия органов государственной власти (государственных служащих) во взаимоотношениях с гражданами и негосударственными юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий.

Целесообразно, чтобы во время проведения экспертизы, по крайней мере, один эксперт был специалистом в области применения нормативных

¹ Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «конфликт закона и общества»). – М., 1998. С. 105-104.

² Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательства.

³ «Законодательный акт – федеральный конституционный закон, федеральный закон (кодекс), закон субъекта Российской Федерации (равно как их проекты), распространяющийся на неопределенный круг лиц, принятый законодательным органом Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), регулирующий наиболее важные сферы общественных отношений. При анализе коррупциогенности необходимо также учитывать конституционные принципы соотношения различных законодательных актов (ст.76 Конституции РФ), так как их нарушение может порождать правовые коллизии» п. 1.2 Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательства.

правовых актов. В целях более предметного анализа эксперт должен использовать как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов. Для детального изучения действующей практики эксперту рекомендуются обращение к средствам массовой информации, источникам в Интернете, консультации в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), общественных и саморегулируемых организациях. Полезно использовать предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические, характерные для данной сферы деятельности, коррупционные факторы. Наиболее актуален анализ тех нормативных правовых актов, которые формулируют полномочия органов исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. При анализе полномочий государственного служащего необходимо сопоставить их с должностным регламентом, который является составной частью административного регламента государственного органа. Ввиду того, что в действующем законодательстве на нормативном уровне не установлено обязанности проведения антикоррупционной экспертизы, следует применять действующее законодательство¹, с учетом некоторых особенностей его применения в процессе проведения такого вида экспертизы.

Таким образом, значение проведения представленных экспертиз достаточно велико, ввиду того, что текст федерального законопроекта рассматривается различными специалистами под разным углом зрения, проводится анализ предполагаемого регулирования правоотношений, возникновение которых планируется после вступления в силу федерального закона. Однако отсутствие единых требований к проведению различных видов экспертиз на нормативном уровне негативно складывается на развитии федерального законопроектного процесса и на качестве российского законодательства.

¹ Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и др.