



## ФУНКЦИИ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Ольга МИНКОВА,  
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

### Summary

This article is devoted to the justification of the concept of functions of expertise of normative legal acts, as well as the study of the main directions of influence expert activities on law-making. The existing in jurisprudence points of view on the concept and types of functions of expertise were analyzed and summarized. The features of diagnostic, preventive, predictive, control and procedure-conciliation functions of expertise of legal acts and their projects were disclosed and characterized. It was concluded that all these functions are important, collectively they concretize the role and purpose of expertise in law-making, contribute to the deepening of scientific representations about its specificity compared to other types of expert activities.

**Key words:** law-making, normative legal act, expertise, function, functions of expertise.

### Аннотация

Статья посвящена обоснованию понятия функций экспертизы нормативно-правовых актов, а также исследованию основных направлений влияния экспертной деятельности на правотворчество. Проанализированы и обобщены имеющиеся в юридической науке взгляды на понятие и виды функций экспертизы. Раскрыто содержание и охарактеризованы особенности диагностической, профилактической, прогностической, контрольной и процедурно-согласительной функций экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Сделан вывод, что все указанные функции являются важными, в совокупности они конкретизируют роль и назначение экспертизы в правотворчестве, способствуют углублению научных представлений о ее специфике, по сравнению с другими видами экспертной деятельности.

**Ключевые слова:** правотворчество, нормативно-правовой акт, экспертиза, функция, функции экспертизы.

**Постановка проблемы.** Формирование эффективного, логически и структурно согласованного законодательства объективно требует профессиональной оценки разрабатываемых нормативных документов, непредвзятой проверки их текста и структуры на предмет соответствия существующим критериям качества нормативно-правовых актов. Вопросы экспертного обеспечения правотворчества приобретают особое значение в условиях усложнения социальных связей и отношений, углубления диалога цивилизаций и культур, модернизации экономической, политической и правовой систем общества. Надлежащее научно-экспертное сопровождение нормотворческой деятельности является важным условием создания действенных механизмов защиты прав и свобод граждан и реализации функций государственного управления обществом.

**Актуальность темы** исследования объясняется теоретической и практической значимостью экспертизы нормативно-правовых актов для существования и развития современной правовой

системы общества, а также подтверждается отсутствием в отечественной науке системного исследования указанной проблемы. Отдельные вопросы использования возможностей различного рода экспертиз в правотворческой деятельности были предметом анализа таких авторов, как А.С. Автономов, И.С. Андреев, А.К. Балдин, Е.В. Журкина, Н.В. Мамитова, А.К. Мусаева, Ю.В. Орлов, Ю.А. Тихомиров и многие другие. Вместе с тем конкретизация роли и назначения экспертизы в правотворчестве, углубление представлений о ее специфике, по сравнению с другими видами экспертной деятельности, предполагает раскрытие функций экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов.

**Целью** статьи является обоснование понятия функций экспертизы нормативно-правовых актов, а также исследование основных направлений влияния экспертной деятельности на правотворчество.

**Изложение основного материала исследования.** Слово «функция» (лат.

права; історія політичних і правових вчень» / А.І. Супруновський. – Одеса, 2011. – 19 с.

10. Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

11. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

13. Про імміграцію : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2491-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 27. – Ст. 1198.

14. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 94. – Ст. 2709.

15. Устав Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter14.shtml>.

16. Всеобщая декларация прав человека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).

17. Декларация о территориальном убежище, принятая Комитетом Министров Совета Европы [Електронный ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/territorial\\_asylum.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml).

18. Международный пакт о гражданских и политических правах [Електронный ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

19. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105).

20. Хельсинкский заключительный акт [Електронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

21. Конвенция про статус біженців [Електронный ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011).



исполнение, свершение) в общем смысле означает назначение, роль чего-нибудь [1, с. 675]. В юридической науке под функциями чаще всего понимаются основные направления: а) влияния определенных явлений на социальные связи или б) деятельности соответствующих субъектов. В совокупности функции очерчивают круг спланированных, предполагаемых положительных последствий определенной общественной деятельности, определяют роль социального института или процесса в системе других политических и юридических явлений. Важно подчеркнуть, что не все последствия социальной деятельности отражают ее функции. В связи с этим, следует упомянуть позицию Р. Мертона, согласно которой социальная функция представляет собой комплекс наблюдаемых последствий, способствующих адаптации или приспособлению системы к среде. В том случае, когда последствия уменьшают приспособление или адаптацию системы, речь идет о дисфункции. Кроме того, существует эмпирическая возможность нефункциональных последствий, которые попросту безразличны для системы [2, с. 226].

В теории государства и права традиционно уделяется значительное внимание функциям государства, функциям права и отдельных элементов правовой системы. Что касается функций экспертного обеспечения правотворческой деятельности, то данный вопрос остается недостаточно разработанным. Как следствие, в новейших теоретико-правовых исследованиях встречаются недостаточно обоснованные позиции по этому поводу. Например, О.А. Короткова функции экспертной деятельности применительно к законодательству определяет как систему устоявшихся направлений анализа законопроектов и действующих законов в их взаимосвязи и обусловленности целями и задачами права и правовой политики в обществе и государстве [3, с. 16]. Считаем данное определение недостаточно корректным, поскольку направлениями анализа законопроектов является лингвистический, правовой, криминологический анализ и т. д., и здесь речь идет скорее о видах экспертизы, нежели о ее функциях. Похожим образом В.А. Бутенко характеризует функции правовой экспертизы как основные направления деятельности субъектов правовой экспертизы по ана-

лизу юридического документа и представлению обоснованного экспертного заключения [4, с. 11]. В данном случае наблюдается смешение понятий «функции экспертизы» (как института, явления) и «функции субъектов экспертизы» (то есть тех, кто реализует данную функцию). По нашему мнению, функции экспертизы нормативно-правовых актов следует определить не как устоявшиеся направления анализа таких документов или их проектов и не как направления деятельности субъектов экспертизы, а как основные направления влияния экспертной деятельности на правотворчество, в которых конкретизируются ее цели и задачи как важного инструмента обеспечения качества конечного «продукта» правотворчества – текста нормативно-правового акта.

Относительно того, какие именно функции выполняет экспертная деятельность в рамках правотворчества, среди ученых существуют разные мнения. Так, М.В. Кострицкая считает, что экспертные выводы выполняют правозащитную, редакционную, превентивную и рекомендательную функции [5, с. 20]. А.Н. Попов и Н.Л. Хананашвили выделяют оценочно-диагностическую, социально-контрольную, консультативно-согласительную, прогностическую и проектно-управленческую функции экспертизы [6, с. 14].

Полагаем, что для экспертизы нормативно-правовых актов как эффективного инструмента совершенствования правотворческой деятельности характерны следующие функции.

*Диагностическая функция.* Термин «диагноз» (*διάγνωσις*) имеет древнегреческое происхождение и буквально означает «распознавание, различение; определение». Диагностика является важной составляющей многих видов технической, медицинской, социальной деятельности, она позволяет своевременно выявить в соответствующих объектах и процессах негативные проявления и отклонения от оптимального, нормального, желаемого состояния. Так же и при экспертном исследовании проектов нормативно-правовых актов, в первую очередь, осуществляется оценка их соответствия имеющимся стандартам и требованиям, выявляются определенные правотворческие дефекты и ошибки.

В научной литературе под правотворческими ошибками понимаются

нарушения требований законодательной техники, логики или грамматики, которые снижают качество закона, вызывают трудности в толковании содержания его нормативно-правовых предписаний, препятствуют их реализации в конкретных правоотношениях [7, с. 29]. Существуют объективные и субъективные причины правотворческих ошибок. К объективным относятся коренные изменения, произошедшие за последние годы в правовой системе государства, и связанные с ними пробелы в отечественной теории государства и права; необходимость в короткие сроки заново создавать или обновлять законодательство; несовершенство правотворческой процедуры и тому подобные факторы. К субъективным причинам можно отнести поспешность рассмотрения и принятия нормативно-правовых актов, незнание многими субъектами и участниками законопроектной деятельности действующего законодательства, методологии, методики правотворчества, правил юридической техники и современного государственного языка, волюнтаризм отдельных руководителей, проявляющийся во внесении популистских законопроектов [8, с. 51].

По нашему мнению, при экспертной диагностике проектов нормативно-правовых актов следует различать правотворческие дефекты и правотворческие ошибки. Под дефектом понимается изъяс, недостаток [9, с. 174], то есть отклонение от определенной нормы или требования. Поэтому, если в процессе анализа текста спроектированного нормативно-правового акта эксперт находит несоответствия официально признанным нормативам создания документов такого рода (например, несоответствие актам высшей юридической силы, нарушение правил юридической техники, внутренняя несогласованность норм права), мы имеем дело с правотворческим дефектом. Если же формально все данные требования соблюдены, но есть обоснованные причины полагать, что данный нормативный акт содержит положения, которые не улучшат состояние нормативной урегулированности общественных отношений, более того, приведут к негативным экономическим, политическим, экологическим и другим непредсказуемым последствиям, то это следует признать правотворческой ошибкой.



*Профилактическая функция.* Экспертное обеспечение правотворчества имеет значительный профилактический потенциал, поскольку позволяет предупредить правотворческие ошибки и другие негативные последствия принятия непродуманных и некачественных актов. Ю.В. Булатова верно отмечает, что чем ниже техническое качество действующих в государстве нормативных правовых актов, тем больше появляется возможностей для различного рода манипуляций с ними, что неизбежно приводит к различным нарушениям законности и низкому уровню правопорядка в обществе. Кроме того, нельзя забывать и о том, что небрежно составленные акты, которые имеют многочисленные нарушения требований правотворческой техники, самим фактом своего существования отрицательно влияют на формирование правового сознания граждан и должностных лиц, способствуют распространению и на бытовом, и на ведомственном уровнях такого крайне нежелательного для общества явления, как правовой нигилизм [10, с. 6].

Экспертиза проектов нормативно-правовых актов является также преградой на пути принятия актов законодательства в духе «наивного оптимизма», когда желаемое выдается за действительное, и положения таких актов не могут быть реализованы в силу объективных причин. Термин «наивный оптимизм» впервые был употреблен Д. Канеманом относительно легкомысленных решений в сфере экономики [11], но данное явление находит свое проявление во многих других сферах. По словам В.А. Рыбакова, оценка правовой реальности должна сопровождаться ответственным и самостоятельным мышлением, отказом от догматизма, идеологизации и социальных утопий. Любая программа, как бы привлекательно она не выглядела, не будучи научно обоснованной, оказывается, в конечном счете, очередной утопией или социальным мифом и поэтому в итоге может повлечь такие разрушительные последствия, которых изначально никто не предполагал. Метод проб и ошибок при реформировании общества и его правовой системы является неприемлемым. Каждый принятый закон должен концептуально соответствовать ориентирам, ценностям и принципам существующего строя. Сообразно единой концепции вносятся из-

менения и дополнения в действующие нормативные правовые акты, ведется работа над проектами данных актов, в которых отражается как данный исторический тип переходного периода, так и отдаленная перспектива развития общества [12, с. 9].

Своевременное экспертное исследование проектов нормативно-правовых актов позволяет также предупредить потенциальные правонарушения, предпосылки совершения которых содержатся в таких актах. Например, в ч. 3 ст. 5. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. закреплена обязанность каждого государства-участника периодически осуществлять оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней [13].

*Прогностическая функция.* Термин «прогноз» (от греческого πρόγνωσις) дословно означает предзнание, предсказание. Поскольку общественные процессы и отношения являются динамичными, подвижными, а нормативно-правовые акты рассчитаны на перспективное действие, очень важно в процессе разработки и экспертной оценки их проектов использовать возможности юридического прогнозирования. Юридическое прогнозирование, как известно, является научным предвидением будущего состояния государственно-правовых процессов, их характера и особенностей, темпов и этапов, направлений и путей развития. Оно основывается на определенных закономерностях социального, экономического и политического развития общества и применении общенаучных и специальных методов исследований [14, с. 37].

В правовой науке юридическое прогнозирование, в зависимости от видов, подразделяют на государствоведческое (общий объект – государство как сложное системное социальное образование, влияющее на все без исключения области общественной жизни); правовое (общий объект – право как система нормативного регулирования общественных отношений); криминологическое, объектом которого являются общие и локальные изменения динамики преступности; отраслевое, в основе которого – прогнозирование развития опре-

деленной отрасли права; локальное, целью которого является предсказание развития отдельного правового института. В методологическом аспекте юридическое прогнозирование должно основываться на понимании социального развития как движения в направлении правового прогресса. С одной стороны, сущность такого прогресса заключается в соблюдении требований нравственно-го императива, общечеловеческих и общецивилизационных ценностей, согласно которым свободное развитие человека как высшей социальной ценности, а не государственных институтов де-юре и де-факто должно рассматриваться как цель и основа дальнейшего развития общества. С другой стороны, сущность правового прогресса заключается в создании и реальном обеспечении, в частности, юридическими средствами соответствующих общественных условий для проявления творческой индивидуальности людей, направленной в конечном итоге на обеспечение общего блага, публичных интересов общества [15, с. 14–15].

В процессе юридического прогнозирования следует также предусматривать и учитывать возможные изменения этапов и форм правового регулирования различных сфер общественных отношений, трансформации механизма правоприменения и системы управления, динамику поддержки и отчуждения граждан, вероятные социальные конфликты, коррекцию стратегических и тактических целей и действий и многие другие факторы [16, с. 76–77].

*Контрольная функция.* Контроль означает проверку, учет деятельности кого или чего-либо, надзор за кем-то, чем-то [9, с. 313]. Правотворчество является одной из важнейших сфер общественной деятельности, и оно также подлежит широкому контролю, в том числе со стороны независимых экспертов. Еще Г. де Лольм, известный английский государствовед, обращал внимание на то, что для создания прочных конституционных основ государственности необходимы определенные правовые рамки не только для исполнительной власти, но и для законодательной, которая при известных обстоятельствах может мгновенно все перевернуть своей верховной волей [17, с. 228–229]. Т. Джефферсон придерживался подобной точки зрения: «Орган народа, так же как и лицо, явля-



ется склонным к тирании, поэтому его действия должны постоянно находиться под контролем» [18, с. 124]. Следует в этом контексте согласиться с Г.Т. Чернобелем, который отмечает, что контекст общественного развития является таковым, что законодатели всегда будут нуждаться в той или иной экспертной правотерапии [19, с. 50]. Экспертиза проектов нормативно-правовых актов является важным инструментом контроля гражданского общества и специализированных экспертных учреждений над качеством, законностью, социальной обоснованностью правотворческой деятельности.

*Процедурно-согласительная функция* вытекает из того, что технология правотворчества требует обязательного проведения экспертной оценки проектов нормативно-правовых актов как одного из условий признания результатов правотворческой деятельности законными и обоснованными. Заключение экспертного исследования нормативного правового акта является одним из сопроводительных документов, без которого процедура принятия нормативного документа не может быть легально завершена. Например, согласно ст. 103 Регламента Верховной Рады Украины, зарегистрированный и включенный в повестку дня сессии законопроект при подготовке к первому чтению в обязательном порядке направляется для проведения научной экспертизы, а при подготовке ко всем последующим чтениям — для проведения юридической экспертизы и редакционной обработки в соответствующие структурные подразделения Аппарата Верховной Рады. Кроме того, отдельные законопроекты могут направляться для получения экспертных заключений в Кабинет Министров Украины, соответствующие министерства, другие государственные органы, учреждения и организации, а также отдельным специалистам. Заключение, подготовленные по результатам экспертизы, направляются главному комитету для учета при рассмотрении законопроекта и принятия решения относительно дальнейшей работы над ним [20].

**Выводы.** Обобщая все вышеизложенное, следует отметить, что функции экспертизы нормативно-правовых актов представляют собой основные направления влияния экспертной деятельности на правотворчество, в которых конкре-

тизируются ее цели и задачи как важного средства обеспечения качества законодательства. Основными функциями экспертной деятельности в сфере правотворчества, на наш взгляд, являются диагностическая, профилактическая, прогностическая, контрольная и процедурно-согласительная. Все указанные функции являются важными и взаимосвязанными, в своей совокупности они конкретизируют и детализируют роль и назначение экспертизы в правотворческой деятельности.

#### Список использованной литературы:

1. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. : В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. — К. : Аконті, 2008. — Т. 3 : П — Я. — 2008. — 862 с.
2. Американская социологическая мысль : тексты / под ред. В.И. Добренькова. — М. : Изд-во МГУ, 1994. — 496 с.
3. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов : теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.А. Короткова. — М., 2010. — 25 с.
4. Бутенко В.О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.О. Бутенко. — К., 2011. — 20 с.
5. Кострицкая М.В. Экспертная законопроектная деятельность : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М.В. Кострицкая. — Белгород, 2009. — 22 с.
6. Попов А.Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности / А.Н. Попов, Н.Л. Хананашвили. — М. : Общественный совет города Москвы, 2010. — 106 с.
7. Шишпаренок О.Н. Экспертно-правовая оценка законов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия правилам законодательной техники / О.Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. — 2009. — № 1. — С. 27–34.
8. Шишпаренок О.Н. Вопросы законодательного регулирования правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О.Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. — 2007. — № 28. — С. 50–53.
9. Бибик С.П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С.П. Бибик, Г.М. Сюта ; за ред. С.Я. Єрмоленко. — Х. : Фоліо, 2006. — 623 с.
10. Булатова Ю. . Правотворческая техника как составляющая правовой экспертизы управленческих решений / Ю.В. Булатова // Современное право. — 2009. — № 6. — С. 6–9.
11. Lovallo D. Delusions of success: How optimism undermines executives' decisions / D. Lovallo, D. Kahneman // Harvard Business Review. — 2003. — July. — P. 56–63.
12. Рыбаков В.А. Переходный период в развитии права: к вопросу о понятии / В.А. Рыбаков // Современное право. — 2009. — № 4. — С. 3–10.
13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 49. — Ст. 2048.
14. Андріюк В.В. Методологічні проблеми нормативного юридичного прогнозування / В.В. Андріюк // Держава і право. — 2009. — № 44. — С. 37–44.
15. Нагребельний В.П. Прогнозування у законодавчій діяльності / В.П. Нагребельний // Держава і право. — 2009. — № 45. — С. 13–20.
16. Эффективность законодательства в экономической сфере : [науч.-практ. исследование] / отв. ред. — проф. Ю.А. Тихомиров. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 384 с.
17. The constitution of England, or An account of the English government, in which it is compared both with the republican form of government, and the other monarchies in Europe / By J. L. De Lolme. — London : Baldwin and Co, 1817. — 565 p.
18. The Papers of Thomas Jefferson / Edited by Julian P. Boyd and others. — New Jersey: Princeton University Press, 1955. — 746 p.
19. Чернобель Г.Т. Закон и его нормативно-правовые модусы / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. — 2011. — № 12. — С. 45–55.
20. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № № 14–15, 16–17. — Ст. 133.