

УДК 340.143

РОЛЬ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

С. А. Ворошкевич

Белорусский торгово-экономический университет
потребительской кооперации,
преподаватель предметной (цикловой) комиссии правоведения

***Аннотация.** В статье представлены национальный и зарубежный опыт применения института научной экспертизы в нормотворческой деятельности. Обосновывается вывод и предлагаются направления совершенствования данного института в Республике Беларусь.*

***Ключевые слова:** научная экспертиза, нормотворчество, проект НПА, цифровизация, экспертиза.*

***Annotation.** The article presents national and foreign experience in using the institute of scientific expertise in rule-making activities. The conclusion is substantiated and directions for improving this institute in the Republic of Belarus are proposed.*

***Keywords:** scientific examination, rule-making, draft legal acts, digitalization, examination.*

Нормотворческая деятельность во все времена была сложным и многогранным процессом, требующим тщательного и сбалансированного подхода к его организации. Упорядочение общественных отношений посредством создания правовых норм, их последовательная регламентация и глубокая проработка — одна из центральных функций государства. В настоящее время в правовой науке и практике осуществляется поиск оптимальных инструментов оценки качества законодательства, преодоления коллизий правовых норм и устранения нормотворческих ошибок. Важнейшим инструментом обеспечения качества действующего законодательства и проектов нормативных правовых актов (далее — НПА) является экспертиза.

В Республике Беларусь, как и во многих зарубежных государствах, проводятся различные виды экспертиз проектов НПА. Одним из таких видов является научная экспертиза. Научная экспертиза проектов НПА осуществляется, как правило, в сочетании с иными видами экспертиз, не противопоставляется им и проводится преимущественно по наиболее сложным проектам, требующим высокого уровня профессиональных знаний и компетенций в процессе решения комплексных проблемных аспектов соответствующих общественных отношений. В качестве таковой экспертизы целесообразно рассматривать направление проекта НПА для обсуждения

на заседаниях ученых советов учреждений высшего образования, научно-практических секций, экспертных советов нормотворческих органов.

Упоминание о проведении научной экспертизы содержится в Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной академии наук Беларуси» [1], Указе Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2003 г. № 56 «О некоторых вопросах Национальной академии наук Беларуси» [2], Указе Президента Республики Беларусь от 27 мая 2019 г. № 197 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности» [3].

Согласно положениям указанных правовых актов, функции по проведению научной экспертизы проектов важнейших НПА возложены на Национальную академию наук Беларуси.

Как отмечает представитель НАН Беларуси Ю. В. Кочурко-Станиславчик, «научная экспертиза проводится в целях оценки соответствия положений проектов НПА современным достижениям соответствующей отрасли науки, возможности применения результатов научных исследований на практике. Однако порядок ее проведения на законодательном уровне не регламентирован. Субъект нормотворческой деятельности самостоятельно определяет случаи, когда необходимо проведение такой экспертизы» [4].

Вместе с тем каждому важнейшему проекту НПА в Республике Беларусь уделяется особое внимание научным сообществом, что подтверждается наличием в п. 7 ст. 6 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее — Закон об НПА) принципа научности нормотворческой деятельности. Данный принцип обеспечивается применением результатов научных исследований, привлечением ученых к разработке проектов НПА, в том числе при проведении различных экспертиз проектов НПА [5].

Велика роль представителей научного и экспертного сообщества в процессе публичного обсуждения проектов НПА. В соответствии с ч. 2 п. 4 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов», публичное обсуждение проектов НПА может осуществляться посредством проведения заседаний научных, консультативных общественных советов при государственных органах [6].

Актуальность вопросов развития института научной экспертизы проектов НПА также обозначена в НПА стран СНГ. Проведем краткий обзор на примере Республики Казахстан, Республики Узбекистан и Российской Федерации.

Экспертную деятельность в сфере нормотворчества в Республике Казахстан осуществляют «специализированные подразделения нормотворческих и других государственных органов, высшие учебные

заведения, научно-исследовательские институты, общественные объединения и некоммерческие организации, в которых работают специалисты в сфере экспертной деятельности, а также сотрудники, имеющие признанный корпоративным сообществом авторитет в своей профессиональной сфере» [7].

Представляет интерес опыт Республики Казахстан в части применения института научной правовой экспертизы, законодательное регулирование которого произошло в 2021 г. В рамках совершенствования института научной правовой экспертизы Законом Республики Казахстан от 12 марта 2021 г. № 15-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» впервые определен термин «научная правовая экспертиза» [8]. Согласно подпункту 1-1 пункта 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» (далее — Закон № 480-V) научная правовая экспертиза — «независимый профессиональный экспертный анализ объектов научной правовой экспертизы в части оценки их качества, обоснованности, научной проработанности проекта, определения возможных негативных социальных и правовых последствий его принятия, соответствия предлагаемых норм системе права и системе законодательства» [9].

Вместе с тем Закон № 480-V содержит специальную 6 главу, посвященную научным экспертизам проектов НПА. Статья 30 указанного Закона включает важную оговорку о том, что по проектам НПА, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими общественных отношений является обязательным, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться [9].

Проведение экспертизы и согласование проекта НПА в Республике Узбекистан установлено главой 4 Закона Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 г. № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах». Согласно статье 25 приведенного Закона, проект НПА по решению разработчика или органа, обладающего правом принятия НПА, может быть подвергнут экономической, финансовой, научной, лингвистической, экологической, а также иным видам экспертиз. При этом в качестве экспертов привлекаются организации и (или) лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта НПА. Для проведения экспертизы могут быть привлечены ученые и специалисты, в том числе из других государств и международных организаций [10].

В Российской Федерации научная экспертиза осуществляется научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля,

экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов.

В соответствии со статьей 112 постановления Государственной думы Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П, «по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы» [11].

Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует о том, что научная экспертиза проектов НПА играет важнейшую роль в нормотворческом процессе. Наблюдается положительная тенденция привлечения независимых экспертов, ученых, уполномоченных органов, государственных и коммерческих институтов, учреждений высшего образования и иных экспертных организаций, не принимавших участия в разработке законопроектов. Такой подход комплексно отражает смысл научной экспертизы.

В целях повышения эффективности научной экспертизы законопроектов в Республике Беларусь следует обратить внимание, по нашему мнению, на 3 важных направления:

1. *Принятие мер, направленных на усиление нормативного правового регулирования института научной экспертизы проектов НПА (при необходимости).* В рамках реализации обозначенного направления, на наш взгляд, видится логичным проведение комплексного анализа правоприменительной практики с целью выявления проблемных аспектов правового регулирования научной экспертизы проектов НПА. В случае высокого уровня востребованности правового регулирования выявленных проблем следует детализировать институт научной экспертизы проектов НПА в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

2. *Изучение фактического состояния дел.* Как было отмечено ранее, уполномоченной организацией по проведению научной экспертизы проектов важнейших НПА на законодательном уровне определена Национальная академия наук Беларуси. При этом фактически система научной правовой экспертизы проектов НПА обеспечивает вовлеченность всего научного сообщества в процесс разработки законопроектов: представителей Национальной академии наук, ученых-юристов из профильных научно-практических центров, профессорско-преподавательского состава учреждений высшего образования, экспертов по различным отраслям права. В этой связи важно обратить внимание на расширение круга субъектов, уполномоченных проводить рассматриваемый вид экспертизы.

3. *Развитие магистрального направления цифровизации нормотворчества.* В настоящее время Национальный центр правовой информации Республики Беларусь решает ответственную задачу по переводу всей нормотворческой деятельности в цифровой формат взаимодействия посредством создания автоматизированной информационной системы «Нормотворчество» (АИС «Нормотворчество»). Данная система обеспечит комплексное цифровое взаимодействие нормотворческих органов на всех стадиях нормотворческой деятельности в отношении всех видов НПА. В этой связи считаем целесообразным согласиться с мнением П. В. Соловьева о том, что «в целях организационного упорядочивания и дальнейшего развития взаимодействия науки и нормотворчества видится разумным создание открытого банка данных нормотворческих предложений ученых, который будет системно (по отраслям законодательства и (или) в привязке к конкретному НПА) аккумулировать в себе проекты НПА или мотивированные нормотворческие предложения, подготовленные учеными и направленные в нормотворческие органы для рассмотрения» [12, с. 134]. Полагаем, что создание указанного открытого банка данных в рамках функционирования АИС «Нормотворчество» станет успешным драйвером на пути объединения усилий научного сообщества в подготовке НПА.

1. О Национальной академии наук Беларуси [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 159-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2021 г. № 74-З. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

2. О некоторых вопросах Национальной академии наук Беларуси [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 3 февр. 2003 г., № 56 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 07.05.2020 г. № 156. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

3. О научной, научно-технической и инновационной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 27 мая 2019 г., № 197 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 07.05.2020 г. № 156. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

4. Кочурко-Станиславчик Ю. В. Место и роль научной экспертизы в прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

5. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З : в ред. от 17.07.2023 г. № 292-З. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

6. О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 янв. 2019 г., № 56. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

7. Тлембаева Ж. У. Правовая экспертиза НПА как средство обеспечения эффективности законодательства [Электронный ресурс] // Право и государство. 2012. № 1 (54). URL: <https://km.kazguu.kz/uploads/files/7%20%D0%A2%D0%BB%D0%B5%>

D0%BC%D0%B1%D0%B0%D0%B5%D0%B2%D0%B0%2041-45.pdf (дата обращения: 01.02.2024). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

8. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 12 марта 2021 г., № 15-VII. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34740730&pos=1;-8#pos=1;-8 (дата обращения: 01.02.2024). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

9. О правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 6 апр. 2016 г., № 480-V : с изм. и доп. по сост. на 01.07.2023 г. // Zakon.kz. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788&pos=3;-106#pos=3;-106 (дата обращения: 01.02.2024). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

10. О нормативно-правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Узбекистан, 20 апр. 2021 г., № ЗРУ-682. URL: <https://lex.uz/ru/docs/5378968> (дата обращения: 02.02.2024). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

11. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Гос. Думы Рос. Федерации, 22 янв. 1998 г., № 2134-II ГД : в ред. постановления Гос. Думы Рос. Федерации от 15.02.2022. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=418095> (дата обращения: 01.02.2024). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

12. Соловьев П. В. Нормотворческий принцип научности: конституционно-правовое содержание и реализация в Республике Беларусь // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Эконом. и юрид. науки. 2022. № 12. С. 129–135. [Вернуться к статье](#)