

ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Оригинальная статья/ Original article

УДК 342

<https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.65-76>

Значение экспертизы законопроектов на федеральном уровне в сфере обеспечения правовой безопасности

О.А. Колоткина, И.Д. Ягофарова✉

Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия✉ vaina3@yandex.ru

Аннотация

В настоящей статье изучены вопросы экспертного сопровождения законотворческого процесса в Российской Федерации и их влияния на обеспечение правовой безопасности. Установлено, что экспертиза законопроектов должна трактоваться в качестве одного из эффективных способов обеспечения правовой безопасности, при которой гарантируется устранение рисков (угроз), негативным образом влияющих на качество принимаемых законов. Рассмотрены основные виды рисков (угроз) правовой безопасности, связанные с законотворческим процессом: наличие коррупциогенных факторов, лингвистические ошибки, недооценка негативных последствий принятия закона и др. Предлагаются авторские определения понятий «экспертиза законопроекта» и «правовая безопасность» в их взаимосвязи. Обоснована необходимость систематизации законодательства в области организации и проведения экспертного сопровождения законодательной деятельности с целью уточнения системы экспертиз, определения их цели, объекта, предмета, субъектов проведения.

Ключевые слова: экспертиза, законопроект, экспертное сопровождение, риски и угрозы, правовая безопасность, качество и эффективность законов

Для цитирования: Колоткина О.А., Ягофарова И.Д. Значение экспертизы законопроектов на федеральном уровне в контексте обеспечения правовой безопасности // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2025. Т. 167, кн. 3. С. 65–76. <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.65-76>.

The importance of draft law expertise at the federal level in the context of ensuring legal security

O.A. Kolotkina, I.D. Yagofarova✉

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

✉ vaina3@yandex.ru

Abstract

This article explores the issues associated with expert support in the legislative process of the Russian Federation and their impact on ensuring legal security. It was demonstrated that the expertise of draft laws should be considered as an effective way to safeguard legal security, which guarantees the elimination of risks (threats) that compromise the quality of adopted laws. The main types of legislative risks (threats) to legal security were considered: corruption factors, linguistic errors, failure to adequately assess potential negative consequences of the legislative enactment, etc. The definitions of the concepts of “draft law expertise” and “legal security” were refined, emphasizing their relationship. The need for systematization of the legislation governing the organization and exercise of expert involvement in the legislative process was substantiated in order to codify the system of expert examinations and specify their objectives, scope, subject, and responsible actors.

Keywords: expertise, draft law, expert support, risks and threats, legal security, quality and effectiveness of laws

For citation: Kolotkina O.A., Yagofarova I.D. The importance of draft law expertise at the federal level in the context of ensuring legal security. *Kazan Journal of Historical, Linguistic, and Legal Research*, 2025, vol. 167, no. 3, pp. 65–76. <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.65-76>. (In Russian)

Введение

В современных условиях невозможно представить осуществление законотворческого процесса без участия не только парламентариев, но и привлекаемых к оценке законопроектов экспертов-специалистов с целью повышения качества принимаемых законов как на федеральном, так и региональном уровнях. Целесообразность привлечения экспертов к оценке законопроектов, разрабатываемых и принимаемых представительным (законодательным) органом, объясняется различными причинами, среди которых следует отметить и тот факт, что субъекты законотворческого процесса в большинстве своем не имеют базового или иного профессионального юридического образования и не владеют в совершенстве приемами, методами и правилами юридической техники [1, с. 55–57]. Следовательно, привлечение экспертов объективно оправданно, так как способствует повышению эффективности организации законотворческого процесса и доверия гражданского общества к его результатам.

Безусловно, в правовом государстве принимаемые законы должны быть качественными и эффективными. Добиться такого результата представляется возможным лишь при условии соблюдения ключевых принципов законотворческого процесса – обеспечения профессионального и научного сопровождения. Мы убеждены, что оценить разрабатываемые и принимаемые законопроекты на предмет определенных рисков, негативно влияющих на обозначенные параметры (качество и эффективность), можно только при условии привлечения различных отраслевых экспертов.

Материалы и методы

В современной юридической литературе вопросам экспертного сопровождения законотворческого процесса, отдельным видам экспертиз и выявлению их эффективности уделяется большое внимание. В частности, можно назвать работы М.В. Батюшкиной, Т.В. Чернышевой [2], Е.С. Зайцевой [3], А.Р. Корнилова, Б.Е. Кошелюк, Е.И. Христофоровой [4], А.А. Павловой¹, О.А. Фомичевой [5], И.Д. Ягофаровой [6] и др.

Относительно новой, но уже устоявшейся в юридической доктрине является категория «правовая (юридическая) безопасность», содержание, место и роль которой в системе национальной безопасности изучены в работах таких авторов, как О.А. Колоткина [7], А.А. Фомин [8], А.С. Шабуров [9], В.Н. Шутова [1] и др. В процессе проведения научного исследования были задействованы разнообразные исследовательские подходы, среди которых философские методы, позволившие осуществить детальное изучение отдельных феноменов посредством абстрагирования от эмпирического уровня и выявления сущностных характеристик объектов исследования. Диалектический подход обеспечил возможность рассмотрения изучаемых процессов в динамике развития и взаимодействия противоположных тенденций. В ходе аналитической работы широко использовались такие общенаучные методы, как анализ, логический и системный методы исследования, способствующие установлению связей между явлениями и формированию целостного представления относительно проблемы оценки законопроектов. Наряду с перечисленными методами применялись специально-научные приемы, ориентированные на оценку социальной и государственной значимости рассматриваемой процедуры экспертиз.

Результаты и обсуждение

Установление взаимосвязи экспертиз законопроектов на федеральном уровне с обеспечением правовой безопасности предполагает уяснение ряда принципиально важных вопросов. *Во-первых*, можно ли рассматривать правовую безопасность в качестве системного элемента национальной безопасности при отсутствии текстуального закрепления последней в качестве самостоятельного стратегического национального приоритета в действующей в настоящее время Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (УП 400) (далее – Стратегия НБ)? Нельзя отрицать очевидного факта – национальная безопасность является сложной саморазвивающейся системой, а определение приоритетов ее обеспечения выстраивается с учетом государственной политики в области стратегического планирования. При этом важно осознавать, что наличие многих видов/подвидов национальной безопасности, к которым следует отнести и правовую, не может быть связано лишь с фактом нормативного закрепления их в Стратегии НБ. Другими словами, отсутствие прямого текстуального выражения правовой безопасности в Стратегии НБ не дает оснований для умаления ее роли в качестве системного элемента национальной безопасности, границы содержания и приоритеты которой могут уточняться и конкретизироваться. Правовая безопасность является неким индикатором состояния права на современном этапе его развития, а также оказывает влияние на полноту и стабильность правового обеспечения национальной безопасности и ее отдельных видов, обозначенных в Стратегии НБ. Принимаемые в современных условиях на федеральном уровне законы ориентированы на приоритеты стратегического планирования, одним из которых является обеспечение национальной безопасности во взаимосвязи с социально-экономическим развитием страны.

¹ Павлова А.А. Экспертиза законопроектов в Российской Федерации: понятие и значение на современном этапе // Право как искусство добра и справедливости. Сборник научных трудов 3-й Всероссийской научной конференции памяти д.ю.н., профессора О.Г. Лариной (10 ноября 2022 года) / Редкол.: А.А. Горохов (отв. ред.). Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2022. С. 335–339.

Основу национальной безопасности составляют национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты, которые, на наш взгляд, невозможно обеспечить вне правового поля без разработки и принятия качественных и эффективных законов в указанной сфере. Перечень таких интересов и приоритетов достаточно широк: конституционные права и свободы российских граждан, развитие человеческого потенциала и обеспечение достойного уровня жизни, оборона страны, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, выявление и пресечение правонарушений и др. Вопросы обеспечения безопасности отнесены к ведению Российской Федерации (п. «м») ст. 71 Конституции РФ) и являются приоритетными в государственной политике в целом и законодательной политике федерального уровня в частности. Таким образом, в основе функционирования всех элементов национальной безопасности лежит правовая основа и база правовой безопасности, благодаря которой обеспечивается стабильность, эффективность и качество принимаемых законов в части регулирования обозначенных вопросов.

Н.В. Макарейко обоснованно утверждает, что правовая безопасность – вид национальной безопасности, а действующее законодательство и юридическая практика позволяют считать данный вид национальной безопасности реальным, а не вымышленным правовым явлением [10, с. 44]. Таким образом, правовая безопасность является неотъемлемой частью системы национальной безопасности, занимая в ней уникальное положение. Очевидно, что от качества и эффективности принимаемых законов зависит состояние каждого вида (приоритета) национальной безопасности, которые отражены в Стратегии НБ. Через механизмы правового регулирования обеспечивается защита национальных интересов, фиксируются потенциальные угрозы, определяется порядок действий по обеспечению безопасности, устанавливаются приоритетные направления государственной политики и прочие ключевые аспекты функционирования национальной безопасности и ее форм. Другими словами, современное состояние правовой безопасности оказывает существенное влияние на функционирование национальной безопасности и ее отдельных видов.

Во-вторых, что следует понимать под правовой безопасностью и каким образом она связана с экспертизой законопроектов на федеральном уровне? *Правовая безопасность* представляет собой системный элемент национальной безопасности Российской Федерации, характеризующийся таким состоянием действующего законодательства и законодательного процесса, при котором создаются условия (гарантии) для минимизации и (или) устранения рисков² в целях обеспечения и повышения качества принимаемых и действующих нормативных правовых актов и, как следствие, эффективности всего законодательства и правового регулирования в целом. Так, по мнению В.Н. Шутовой, обеспечение правовой безопасности связано с мерами, направленными на минимизацию (устранение) негативных тенденций, оказывающих деструктивное воздействие на качество и эффективность российского законодательства [1, с. 37]. Аналогичная точка зрения обозначена А.С. Шабуровым, который предлагает разграничивать схожие на первый взгляд понятия «юридическая безопасность» и «правовая безопасность», характеризуя последнюю через защиту системы права и системы законодательства от различных опасностей и угроз [9, с. 28]. В монографии, посвященной вопросам изучения юридической безопасности субъектов российского права, А.А. Фомин справедливо отмечает, что одним из приоритетных направлений обеспечения

² Использование понятия «риски» в обозначенном контексте, на наш взгляд, может рассматриваться как синонимы категорий «опасности» и «угрозы», которые являются устоявшимися и используемыми в документах стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности и ее отдельных сфер, с учетом национальных приоритетов.

правовой безопасности является правотворческая деятельность в целом и законодательный процесс в частности [8, с. 92]. Именно законодательный процесс и его различные формы, включая проведение экспертиз законопроектов и иные виды деятельности (правовое прогнозирование, парламентские слушания, оценка регулирующего воздействия и др.), направленные на повышение качества принимаемых законов, имеют особое значение для повышения эффективности правовой безопасности.

Правовая безопасность рассматривается в контексте настоящей статьи как средство противодействия рискам в правовом пространстве. Необходима разработка мер противодействия таким правовым рискам, их совершенствование в рамках отдельных видов деятельности (правотворческой и правоприменительной). При этом важно отметить, что отправной точкой действия таких мер должен стать прежде всего *правотворческий процесс* (его отдельные виды, включая законотворчество), в рамках осуществления которого необходимо выявить и устранить все риски (опасности/угрозы), содержащиеся еще в проекте разработанного и принимаемого нормативного правового акта, когда он еще не принят, не вступил в юридическую силу, не стал частью действующего законодательства и основой для правоприменения.

Авторы коллективной монографии, посвященной вопросам установления взаимосвязей между национальной и правовой безопасностью³, акцентируют внимание на наличии определенных рисков, связанных с законодательным процессом, которые при неблагоприятных условиях могут представлять собой вполне конкретную угрозу правовой безопасности в сфере правотворчества. Эти риски могут быть связаны с нарушением правил юридической техники, сознательным или неосознанным допущением законодательных ошибок и др.

В качестве действенных мер, направленных на устранение гипотетически возможных рисков (опасностей и угроз), содержащихся в тексте законопроекта, в специальной литературе называют меры, связанные с усилением роли экспертиз в законодательном процессе ([5, с. 51; 1, с. 37] и др.). Именно назначение и проведение экспертиз в отношении всех законопроектов позволит обеспечить их проверку на уровень рискогенности [11] с целью устранения (минимизирования) отрицательных последствий правотворческого процесса. Из этого следует, что экспертная деятельность по оценке законопроекта может справедливо рассматриваться в качестве эффективного способа обеспечения правовой безопасности. Именно в результате проведения различных видов экспертиз в ходе осуществления законотворческого процесса выявляются разноплановые риски и угрозы, оценивается степень их негативного воздействия на качество принимаемого законопроекта и эффективность дальнейшего правового регулирования. Здесь уместно проследить простую связь: от эффективности проведенных экспертиз законопроектов зависят качество принимаемых законов, минимизация количества различных изменений и дополнений, которые могут быть внесены в него в будущем, что позволит обеспечить стабильность всего законодательства и правоприменения, будет способствовать достижению правовой безопасности Российской Федерации.

К основным рискам (угрозам) правовой безопасности Российской Федерации, связанными с разработкой и принятием законопроектов, следует, на наш взгляд, отнести следующие:

– наличие в законопроекте *коррупциогенных факторов*, предусмотренных Методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ПП 96);

³ Право как искусство добра и справедливости. Сборник научных трудов 3-й Всероссийской научной конференции памяти д-ра юрид. наук, профессора О.Г. Лариной (10 ноября 2022 года) / Редкол.: А.А. Горохов (отв. ред.). Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2022. С. 88.

– встречающиеся в законопроекте *орфографические, пунктуационные, логические, грамматические и иные ошибки лингвистического характера*, оказывающие негативное влияние на точность, определенность, согласованность и логичность изложения правовой мысли, отраженной в тексте документа [2];

– *недооценка* субъектами законотворческого процесса возможных *негативных последствий* социального, экономического, юридического и иного характера от принятия конкретного законопроекта [12];

– неверное определение *предмета правового регулирования и цели* принятия закона;

– рассмотрение и принятие законодателями закона, *противоречащего Конституции РФ* или иным федеральным конституционным и федеральным законам;

– опасность использования инструментов лоббирования, основанных на интересах различных политических и иных сил, в законотворческом процессе с целью оказания влияния на сознание парламентария в процессе как разработки, так и обсуждения и принятия законопроекта.

Приведенный перечень рисков (угроз), влияющих на качество разрабатываемых и принимаемых законопроектов, не является исчерпывающим. Однако фактически все из них на той стадии, когда закон еще может быть исправлен с точки зрения как формы (наименование закона, определение его вида, указание всех необходимых реквизитов и др.), так и содержания (оценка текста законопроекта на предмет таких рисков как коррупциогенность, несоответствие правилам русского языка и др.), возможно выявить и предпринять меры по их устранению именно в ходе проведения различных видов экспертиз. В связи с вышеизложенным обозначим *ключевые проблемные моменты*, связанные с экспертным сопровождением законотворческого процесса на федеральном уровне.

Во-первых, это проблема правового регулирования экспертного сопровождения законотворческого процесса. В настоящее время на законодательном уровне *отсутствует* какой-либо *базовый закон*, в котором содержались бы специализированные нормы, направленные на регулирование вопросов организации и осуществления экспертной деятельности в рамках осуществления правотворческого процесса и его основной разновидности – законотворчества. В связи с обозначенным фактом современное состояние законодательства в области экспертного сопровождения законотворческого процесса характеризуется бессистемностью и пробельностью. По верному замечанию О.А. Фомичевой, отсутствие должной правовой регламентации экспертной законотворческой деятельности при рассмотрении законопроектов на федеральном и региональном уровнях объективно снижает качество всего законодательного процесса [5, с. 49].

К основным нормативным правовым актам в области экспертного сопровождения законодательного процесса на федеральном уровне следует отнести ряд законов, регламентирующих проведение отдельных видов экспертиз законопроектов: например, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. (172-ФЗ), Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. (ст. 13, 24) (41-ФЗ), Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. (32-ФЗ), Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденные ВС РФ 11 февраля 1993 г. (4462-1 ОЗ). Также вопросы организации и проведения экспертиз законопроектов регламентируются подзаконными актами, содержащими в себе как материальные, так и процессуальные (процедурные) нормы права. Особую роль играют такие ведомственные нормативные акты палат Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ФС

РФ), как Регламент Государственной Думы ФС РФ (ПГД 2134) и Регламент Совета Федерации ФС РФ (ПСФ 33), в которых предусмотрены конкретные виды экспертиз законопроектов, обозначены субъекты их проведения, обязательный или факультативный характер их проведения, процедура осуществления на конкретных стадиях законотворческого процесса и т. д.

Во-вторых, нужно отметить проблему множественности и неупорядоченности экспертиз законопроектов, осуществляемых на федеральном уровне. Как было отмечено выше, основную роль в регламентировании отдельных видов экспертиз законопроектов играют Регламенты ГД РФ ФС РФ и СФ ФС РФ. Анализ этих документов позволил обозначить следующие виды экспертиз с учетом обязательности их проведения (см. табл.).

Табл. Виды экспертиз законопроектов, предусмотренных регламентами ГД ФС и СФ ФС

Table Types of draft law expertise under the regulations of the State Duma of the Russian Federation and the Federation Council of the Russian Federation

Регламент ГД РФ	Виды экспертиз и их характер	Регламент СФ РФ
Ст. 94 (п. 4, 6), 112 (ч. 2, 3, 5), 119 (ч. 8), 121 (ч. 6), 123 (ч. 13), 130 (ч. 3), 135.1 (ч. 1), 153 (ч. 2), 190 (ч. 4)	Правовая экспертиза / обязательный характер	Ст. 70 (ч. 1), 141 (ч. 3), 142 (ч. 3)
Ст. 112 (ч. 2), 119 (ч. 8)	Юридикто-техническая экспертиза / обязательный характер	<i>Не предусмотрена регламентом</i>
Ст. 94 (п. 4, 6), 112 (ч. 2), 119 (ч. 8), 121 (ч. 6, 7), 123 (ч. 13), 130 (ч. 3)	Лингвистическая экспертиза / факультативный характер	Ст. 70 (ч. 1), 141 (ч. 3)
Ст. 26 (ч. 2), 27 (ч. 3), 38 (п. 1.1 ч. 1), 112 (п. 1.1 ч. 1, ч. 5), 114 (подп. «г.1» п. «г» ч. 2), 118 (ч. 2), 122 (п. «ж» ч. 1), 140 (ч. 2)	Общественная экспертиза, проводимая Общественной палатой РФ / факультативный характер	Ст. 18 (подп. «к.1» п. «к» ч. 1), 27 (подп. «г.1» п. «г», подп. «е.2» п. «е» ч. 1), ст. 132 ч. 7, ст. 105 (ч. 2), ст. 107 (ч. 1), ст. 125 (ч. 1), ст. 132 (ч. 1)
Ст. 112 (ч. 1)	Научная экспертиза / факультативный характер	<i>Не предусмотрена регламентом</i>
Ст. 27 (ч. 5), 112 (ч. 5), 114 (п. г. 3, ч. 2), ст. 118 (ч. 2), 121 (ч. 3), 123 (ч. 2), 164.1 (подп. «е.1» п. «е», подп. «з.1» п. «з»)	Экспертиза, проводимая Счетной палатой РФ (финансово-экономическая) / обязательный характер	<i>Не предусмотрена регламентом</i>
Ст. 127 (ч. 2), 121 (ч. 1)	Независимая экспертиза / факультативный характер	Ст. 93 (ч. 2)
<i>Не предусмотрена регламентом</i>	Антикоррупционная экспертиза / обязательный характер	Ст. 27 (подп. «а.1» п. 1), 106 (ч. 1)
<i>Не предусмотрена регламентом</i>	Социально-экономическая экспертиза / факультативный характер	Ст. 142 (ч. 3)

На основании представленных в таблице сведений нельзя не отметить главный *позитивный момент* – в целях обеспечения качества рассматриваемых и принимаемых законопроектов предусмотрено довольно большое количество различных экспертиз, проведение которых направлено на устранение рисков (угроз), обозначенных ранее в настоящей работе (коррупционность, неопределенность и размытость норм, недооценка негативных последствий закона и др.). Многие из предусмотренных Регламентами палат ФС РФ экспертиз носят обязатель-

ный характер, то есть проведение их должно быть гарантировано в рамках осуществления законотворческого процесса, что тоже следует отметить в качестве позитивного фактора.

Отмечая определенные проблемные моменты, стоит обратить внимание, к примеру, на то, что виды экспертиз, проводимых на стадиях рассмотрения законопроекта в Государственной Думе ФС РФ и Совете Федерации ФС РФ, не являются идентичными и не взаимно-исключают друг друга. К примеру, в Регламенте Совета Федерации ФС РФ предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы законопроекта, в то время как Регламент Государственной Думы РФ ФС такой вид экспертизы не включает. Возникает закономерный вопрос о своевременности проведения антикоррупционной экспертизы еще на стадии рассмотрения законопроекта депутатами Государственной Думы РФ, так как в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ федеральный закон может быть одобрен Советом Федерации и в том случае, если в течение 14 дней он не был рассмотрен сенаторами, за исключением законов, предусмотренных ст. 106 Конституции РФ.

Еще одним важным моментом является отсутствие детальной регламентации отдельных видов экспертиз, предусмотренных в Регламентах палат Федерального Собрания РФ: например, научной, независимой или социально-экономической экспертизы, по которым четко не определены цель, объект, предмет, субъекты проведения.

Перечисленные виды экспертиз не имеют обособленного текстуального закрепления в Регламентах палат ФС РФ – оно, как видно из таблицы, носит бессистемный характер, что не способствует прозрачности в вопросах правового регулирования.

В-третьих, можно выделить проблему времени проведения экспертиз законопроектов. В специальной литературе высказывается позиция, согласно которой моментом проведения различных видов экспертиз законопроектов должен стать предпроектный этап, на котором идет подготовка законопроекта к внесению его на рассмотрение палатами ФС РФ [14]. В целом такое предложение целесообразно, однако может существенным образом повлиять на сроки внесения законопроектов в Государственную Думу.

В-четвертых, проблемным является определение обязательности проведения экспертиз, предусмотренных Регламентами палат Федерального Собрания РФ. Как видно из представленной выше таблицы, ряд экспертиз проводится в обязательном порядке, а некоторые носят факультативный характер. На наш взгляд, такое положение дел умаляет значение отдельных видов экспертиз, которые не должны находиться в статусе «факультативных». К экспертизам, требующим обязательного проведения в рамках законотворческого процесса, следует отнести лингвистическую, общественную, научную, социально-экономическую. Безусловно, каждый из перечисленных видов экспертиз отличается особым предметом, целями, методами и результатами исследования, отвечает за свой аспект обеспечения качества законопроекта, позволяет минимизировать или устранить конкретные факторы риска. Так, проведение *лингвистической экспертизы* законопроекта позволяет в конечном итоге создать качественный юридически безупречный документ, четко определяющий рамки действия закона и исключающий возможность неправильного понимания и произвольного толкования его положений. *Общественная экспертиза* законопроекта должна стать обязательной, на наш взгляд, для всех законопроектов, затрагивающих вопросы гарантирования и реализации конституционных прав и свобод граждан, социальной политики, общественной безопасности и правопорядка. В рамках *научной экспертизы*, проводимой с привлечением представителей научного сообщества (научно-исследовательские центры, ученые различного профиля, академические учреждения и др.), возможно определить достоверность, полноту и глубину научного обоснования законодательных инициатив, а также минимизировать риски, связанные с недостоверностью и неполнотой информации, низкой эффективностью правового воздей-

ствия, падением авторитета власти, повторными изменениями или отменой принятого научно не обоснованного закона. *Социально-экономическая экспертиза*, которая проводится с привлечением специалистов-практиков из числа тех, кто занимается вопросами экономики и социальной политики, позволяет выявить положительные и отрицательные стороны предлагаемых мер в законопроекте, оценить их влияние на общественные отношения, экономику и социальную сферу. Данный вид экспертизы устанавливает, насколько законопроект соответствует интересам общества и обеспечивает устойчивое развитие экономики, анализирует распределение выгод и потерь среди различных слоев населения и хозяйствующих субъектов.

Заключение

Подводя итог исследования, можно сформулировать нижеследующие выводы.

1. Экспертизы, осуществляемые в рамках законотворческого процесса, оказывают положительное влияние на качество рассматриваемых и принимаемых законопроектов, способствуя тем самым повышению эффективности правового регулирования в целом. Под *экспертизой законопроекта* следует в узком смысле понимать предусмотренный нормами действующего законодательства вид экспертной деятельности, с организацией и проведением которого связано привлечение к исследованию и оценке текста законопроекта специалиста (эксперта) в определенной области с целью устранения различных рисков (угроз), оказывающих негативное влияние на качество принимаемого закона. Безусловно, в действующем законодательстве предусмотрены и иные смежные формы законодательной деятельности, связанные с учетом мнения представителей экспертного сообщества. К таким формам целесообразно отнести *деятельность экспертных советов*, созданных при различных федеральных органах властях, осуществляющих подготовку отзывов и заключений, в том числе на законопроекты (1); проведение *парламентских слушаний*, в рамках которых могут быть привлечены эксперты из числа ученых, юристов-практиков, представителей различных отраслей экономики, социальной сферы и т. д. (2); осуществление *правового прогнозирования* с привлечением экспертов для анализа и оценки вероятных правовых последствий введения новых норм, выявления потенциальных рисков и проблем, а также формирования рекомендаций по совершенствованию правовой системы (3); организацию и проведение, в том числе с привлечением независимых экспертов, оценки регулирующего воздействия законопроектов, связанной с процедурой предварительного анализа и расчета их экономических, социальных и иных последствий, позволяющей предотвратить появление неэффективных или излишне обременительных норм (4) и др. Перечисленные формы экспертной деятельности возможно рассматривать в рамках понятия «*экспертное сопровождение законопроекта*», трактуемого в широком смысле как совокупность различных форм экспертной деятельности, предусмотренных нормами действующего законодательства, связанных с экспертной оценкой законопроекта на предмет установления и своевременного устранения в нем различных рисков, негативно влияющих на его качество и дальнейшую эффективность правового воздействия.

2. Экспертиза законопроектов должна рассматриваться в качестве одного из эффективных способов обеспечения *правовой безопасности* Российской Федерации, рассматриваемой в качестве составляющих национальной безопасности, гарантирующей такое состояние действующего законодательства, при котором создаются условия для устранения рисков (угроз), негативно влияющих на правовое регулирование. Осуществление экспертного сопровождения законотворческого процесса гарантирует снижение таких рисков (угроз), минимизирует и устраняет опасность их влияния на качество действующего законодательства и эффективность правового регулирования в будущем.

3. К основным рискам (угрозам) правовой безопасности в области законотворческого процесса следует отнести низкое качество принимаемых законов, наличие коррупциогенных факторов в законопроектах, лингвистические ошибки, искажающие смысл текста законопроекта, отсутствие научного обоснования принимаемых норм, ведущее к недооценке негативных последствий принимаемого закона и др.

4. В целях совершенствования правовой основы экспертного сопровождения законотворческого процесса возможно предусмотреть *несколько вариантов*: а) принятие специализированного закона «Об экспертной деятельности в сфере правотворчества»; б) принятие базового закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (необходимость его принятия отмечалась неоднократно научным сообществом, включая экспертов-практиков). В перечисленных законах важно предусмотреть общие положения, где необходимо обозначить основные понятия, связанные с экспертной деятельностью в сфере правотворчества; определить принципы такой деятельности; перечислить все виды экспертиз, которые являются важными для правотворческого процесса, его конкретных разновидностей, уровней принятия нормативных правовых актов; указать на особенности правового статуса экспертиз (государственные, общественные, независимые). Актуальным представляется вопрос о целесообразности разграничения общественных и независимых экспертиз на законодательном уровне; определении круга субъектов проведения экспертиз и т.д. Также целесообразно, на наш взгляд, обозначить на законодательном уровне специфику проведения каждого вида экспертизы – правовые основы, цель, объект, предмет, субъекты, сроки проведения, требования к содержанию экспертного заключения и его значение в правотворческом процессе. Правила и методики проведения различных видов экспертиз в сфере правотворческой деятельности должны быть установлены подзаконными нормативными актами, к примеру, Правительства РФ, Министерства юстиции РФ, Общественной палаты РФ и др.

В целях реализации принципов демократизма и открытости при осуществлении экспертного сопровождения законотворческого процесса предлагается *размещать в открытом доступе все экспертные заключения*, подготовленные в рамках исследования и оценки конкретного законопроекта (за исключением случаев, связанных с государственной тайной). Такое размещение может быть реализовано на портале «Система обеспечения законодательной деятельности» (СОЗД) в разделе «Паспортные данные» либо в разделе «ЭРК по событиям» с учетом той стадии, на которой была проведена данная экспертиза.

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest. The authors declare no conflicts of interest.

Источники

- УП 400 – Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
- ПП 96 – Постановление Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Рос. газ. 2010. 5 мар. (№ 46).
- 172-ФЗ – Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2009. 22 июля (№ 133).
- 41-ФЗ – Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Рос. газ. 2013. 10 апр. (№ 77).
- 32-ФЗ – Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ // Рос. газ. 2005. 7 апр. (№ 70).
- 4462-1 ОЗ – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11 февр. 1993 г. № 4462-1) // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1993. Ст. 357.

- ПГД 2134 – Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный сайт Государственной Думы РФ ФС. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>, свободный.
- ПСФ 33 – Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный сайт Совета Федерации ФС РФ. URL: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>, свободный.

Литература

1. Шутова В.Н. Правовая безопасность Российской Федерации: проблемы понимания и оценка современных угроз // Пролог: журнал о праве. 2022. № 2. С. 32–29. <https://doi.org/10.21639/2313-6715.2022.2.4>.
2. Батюшкина М.В., Чернышева Т.В. Лингвистическая экспертиза законопроекта: общие подходы // Филология и человек. 2024. № 2. С. 94–111. [https://doi.org/10.14258/filichel\(2024\)2-07](https://doi.org/10.14258/filichel(2024)2-07).
3. Зайцева Е.С. Экспертиза как средство установления пределов правового регулирования // Юрид. техника. 2022. № 16. С. 298–301.
4. Корнилов А.Р., Кошелюк Б.Е., Христофорова Е.И. Виды юридической экспертизы нормативно-правовых актов // Аграрное и земельное право. 2024. № 5 (233). С. 36–38. https://doi.org/10.47643/1815-1329_2024_5_36.
5. Фомичева О.А. Экспертиза как форма законотворческой деятельности специалистов в реализации законодательного процесса // Рос. право: образование, практика, наука. 2019. № 5. С. 49–56. <https://doi.org/10.34076/2410-2709-2019-5-49-56>.
6. Ягофарова И.Д. Цифровые технологии и их применение в правотворческой деятельности // Право и образование. 2021. № 5. С. 103–108.
7. Колоткина О.А. К вопросу об определении предметной сферы юридической и правовой безопасности // Право и образование. 2021. № 6. С. 13–18.
8. Фомин А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2005. 331 с.
9. Шабуров А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Право. 2015. Т. 15, № 3. С. 24–30.
10. Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей / Под ред. Д.А. Липинского. М.: РИОР, 2020. 578.
11. Малышева И.В. Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. 25 с.
12. Нормография: теория и технология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2024. 542 с.
13. Михалева Н.А. Конституция 1993 г. – юридическая модель настоящего и будущего России // Lex russica. 2013. № 12. С. 1307–1317.
14. Шапошников А.В. Повышение уровня профессиональной подготовки парламентариев // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 1. С. 55–57. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2019-21-1-55-57>.

References

1. Shutova V.N. Legal security of the Russian Federation: Problems of understanding and assessing modern threats. *Prolog: Zhurnal o Prave*, 2022, no. 2, pp. 32–39. <https://doi.org/10.21639/2313-6715.2022.2.4>. (In Russian)
2. Batyushkina M.V., Chernysheva T.V. Linguistic expertise of the draft law: General approaches. *Filologiya i Chelovek*, 2024, no. 2, pp. 94–111. [https://doi.org/10.14258/filichel\(2024\)2-07](https://doi.org/10.14258/filichel(2024)2-07). (In Russian)
3. Zaitseva E.S. Expertise as a means of establishing the limits of legal regulation. *Yuridicheskaya Tekhnika*, 2022, no. 16, pp. 298–301. (In Russian)
4. Kornilov A.R., Koshelyuk B.E., Khristoforova E.I. Types of legal expertise of normative legal acts. *Agrarnoe i Zemel'noe Pravo*, 2024, no. 5 (233), pp. 36–38. https://doi.org/10.47643/1815-1329_2024_5_36. (In Russian)

5. Fomicheva O.A. Expertise as a form of legislative activity of specialists in lawmaking. *Rossiiskoe Pravo: Obrazovanie, Praktika, Nauka*, 2019, no. 5, pp. 49–56. <https://doi.org/10.34076/2410-2709-2019-5-49-56>. (In Russian)
6. Yagofarova I.D. Digital technologies and their application in law-making activities. *Pravo i Obrazovanie*, 2021, no. 5, pp. 103–108. (In Russian)
7. Kolotkina O.A. To the question of the definition of the substantive scope of judicial and legal security. *Pravo i Obrazovanie*, 2021, no. 6, pp. 13–18. (In Russian)
8. Fomin A.A. *Yuridicheskaya bezopasnost' sub'ektov rossiiskogo prava* [Legal Security of Subjects in Russian Law]. Senyakin I.N. (Ed.). Saratov, Izd. Sarat. Gos. Akad. Prava, 2005. 331 p. (In Russian)
9. Shaburov A.S. Legal security in the national security system. *Vestnik YuUrGU. Seriya: Pravo*, 2015, vol. 15, no. 3, pp. 24–30. (In Russian)
10. Lipinskii D.A. (Ed.) *Natsional'naya bezopasnost', yuridicheskaya otvetstvennost' i bezotvetstvennost': problemy mekhanizma vzaimodeistviya i sistemnykh svyazei* [National Security, Legal Responsibility and Irresponsibility: Problems of the Mechanism of Interaction and System Connections]. Moscow, RIOR, 2020. 578 p. (In Russian)
11. Malysheva I.V. Legislative risk: Concept, types, determination. *Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Diss. Vladimir*, 2007. 25 p. (In Russian)
12. Arzamasov Yu.G. (Ed.) *Normografiya: teoriya i tekhnologiya normotvorchestva* [Normography: Theory and Techniques of Lawmaking]. Moscow, Yurait, 2024. 542 p. (In Russian)
13. Mikhaleva N.A. The Constitution of 1993 – a legal model of the present and future of Russia. *Lex russica*, 2013, no. 12, pp. 1307–1317. (In Russian)
14. Shaposhnikov A.V. Improving the level of professional training of parliamentarians. *Gosudarstvennaya Sluzhba*, 2019, vol. 21, no. 1, pp. 55–57. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2019-21-1-55-57>. (In Russian)

Информация об авторах

Колоткина Оксана Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования, Уральский государственный экономический университет

E-mail: oks-kolotkina@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2587-5378>

Ягофарова Инара Дамировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования, Уральский государственный экономический университет

E-mail: vaina3@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8508-7920>

Author Information

Oxana A. Kolotkina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Competition Law and Antimonopoly Regulation, Ural State University of Economics

E-mail: oks-kolotkina@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2587-5378>

Inara D. Yagofarova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Competition Law and Antimonopoly Regulation, Ural State University of Economics

E-mail: vaina3@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8508-7920>

Поступила в редакцию 24.02.2025

Принята после рецензирования 05.05.2025

Принята к публикации 27.05.2025

Received February 24, 2025

Revised May 5, 2025

Accepted May 27, 2025