

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

**Г. Б. Кысыкова,**

*кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский институт государства и права имени Гайрата Сапаргалиева*

**В настоящей статье рассматриваются организационные вопросы проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Казахстан, которые могут повлиять на качество научного экспертного заключения, в частности, сроки проведения научной экспертизы, материалы, предоставляемые эксперту, и требования к выбору экспертов.**

**Ключевые слова:** научная экспертиза, эксперт, проект нормативного правового акта, научное заключение.

Согласно ст. 22 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» по проектам нормативных правовых актов может проводиться научная экспертиза (антикоррупционная, правовая, лингвистическая, экологическая, финансовая и др.) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами.

Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов была организована в целях установления барьера для норм, способных повлечь негативные последствия, в том числе и преступные. При этом следует полагать, что научная экспертиза в зависимости от тех или иных обстоятельств в различной степени справляется с данной задачей.

Во-первых, влияние на качество работы экспертизы оказывают полнота представленных материалов, первичных данных, сроки проведения экспертизы, а главное – квалификация эксперта. Во-вторых, на качестве работы экспертного заключения отражается методика, используемая экспертом, т.е. методика научного исследования и методические рекомендации. В-третьих, имеет значение отношение государственного органа к результатам экспертизы, так как даже качественная работа эксперта сводится «к нулю» при игнорировании выводов научного заключения. На содержание экспертного заключения, а значит, и на качество, влияет помимо опыта проведения научной экспертизы, методики исследования, вопросов органа-разработчика к экспертной группе и задач, поставленных организатором экспертизы, и такая составляющая, как оценка

заказчиком экспертизы проделанной экспертом работы.

Организация научной экспертизы проектов нормативных правовых актов регламентирована законодательством о нормативных правовых актах и договором. В соответствии с п. 10 Правил проведения научной экспертизы порядок и условия проведения научной экспертизы определяются гражданско-правовым договором, заключенным между организатором экспертизы и экспертом либо научной организацией в соответствии с законодательством Республики Казахстан<sup>1</sup>. Данное обстоятельство относится к обязательной научной экспертизе. Согласно п. 9 Правил проведения научной экспертизы отбор экспертов, научных организаций для проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов и концепций законопроектов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан о государственных закупках<sup>2</sup>.

В Российской Федерации согласно ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции<sup>3</sup>.

В связи с тем, что запрет в законодательстве не установлен, в Казахстане также не исключена возможность проведения «добровольной» или «неофициальной» экспертизы, механизм которой зависит исключительно от эксперта, он самостоятельно определяет сроки, методы исследования, ставит вопросы, на которые должен ответить, и т.д. Вместе с тем, если обязательная научная экспертиза имеет значение для разработчика проекта, несмотря на рекомендательный характер, то мнения экспертов, проводящих экспертизу вне рамок обязательной научной экспертизы, в учет принимаются достаточно редко. Кроме этого, заключения неофициального формата не прикладываются к проекту нормативного правового акта, когда тот отправляется на согласование.

В продолжение регламентирования порядка проведения научной экспертизы обозначим необходимость разделения «полномочий» между законодательством и договором на оказание услуг по проведению научной экспертизы. В частности, многие положения договора должны все же иметь место исключительно в нормативном правовом акте, а не в документе гражданско-правового характера.

Так, Правилами проведения научной экспертизы максимальный срок рассмотрения проекта нормативного правового акта составляет 15 календарных дней<sup>4</sup>, при этом при согласовании срок может быть увеличен, если объектом исследования стал проект кодекса или другой объемный проект нормативного правового акта. Однако 15-дневный срок, установленный законодательством, не имеет значения, если в качестве обязательства в договоре прописаны иные, более сокращенные, сроки. Полагаем, что предоставление возможности уменьшения срока проведения экспертизы говорит о посредственном отношении к роли научной экспертизы.

Еще одной составляющей экспертного исследования являются копия проекта нормативного правового акта, пояснительная записка, сравнительная таблица, паспорт по оценке социально-экономических последствий, статистические данные по изучаемой проблеме, т.е. материалы, которые эксперт непосредственно анализирует.

Как отмечалось, экспертиза представляет собой исследование проекта нормативного правового акта на наличие в нем дефектов, способных привести к нежелательным отрицательным последствиям для общества и государства. Поэтому при недостаточности материалов и несоответствия их друг другу невозможно провести полное обследование проекта и понять цель и назначение его разработки и принятия.

В случае непредставления всех материалов экспертная организация может отказать в ее проведении; между тем такие случаи редки. При этом присутствует вероятность, что отсутствие одного или нескольких документов, противоречия в представленных материалах станут причиной недостаточно полной оценки проекта. Следовательно, при отсутствии документов необходимо однозначно осуществлять отказ в проведении экспертизы либо регламентировать в Правилах проведения научной экспертизы возможность приостановления срока экспертизы до внесения органом-разработчиком полного пакета документов.

По вопросу квалификации эксперта важным является наличие не только высшего образования или ученой степени, но и опыта проведения научной экспертизы, знание законодательства, методических рекомендаций. Кроме этого, на качественную сторону экспертной деятельности помимо вышеизложенного влияет объем возложенной на эксперта работы. По вопросу нагрузки эксперта нельзя не отметить рациональность и обоснованность рассмотрения одной экспертной группой, например, основного и сопутствующего законопроектов, а также подзаконных нормативных правовых актов, разрабатываемых в целях реализации данных законопроектов. Вместе с тем при одновременном исследовании, причем в сжатые сроки, большого количества проектов может появиться обратный эффект, выраженный в некачественном экспертном заключении.

Кроме исследования проекта и дачи научного заключения, необходимо присутствие эксперта на рабочих группах и других встречах, посвященных обсуждению проекта нормативного правового акта. В связи с этим, целесообразно проведение экспертизы сотрудником, для которого экспертиза является основным видом деятельности, а не дополнительным, так как в этом случае нельзя не отметить повышенную нагрузку на эксперта.

Соответственно существенным является выбор эксперта для проведения научной экспертизы проекта нормативного правового акта.

В Республике Казахстан методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) одобрены на 2 заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции от 17 сентября 2007 г. При этом настоящая методика является рекомендательной, и не имеет статус обязательной к применению всеми экспертами. Поэтому научная организация или эксперт в праве разработать и применить свою методику работы с проектом, т.е. данная методика может подвергаться изменению, дополняться новыми факторами и т.д. Препятствовать преобразованию методик научных организаций мы считаем нецелесообразным, если улучшается качественный анализ проекта. Между тем организатор экспертизы должен осуществлять контроль за подобными изменениями методических рекомендаций.

Если научная организация не утвердит своим решением методические рекомендации для своих работников, эксперты должны проводить анализ проекта самостоятельно. В этом случае невозможно однозначно определить, насколько качественно проведена экспертом работа.

Согласно п. 34 Правил проведения научной экспертизы выводы научной экспертизы носят рекомендательный характер. Рекомендательный характер научной экспертизы может быть оправдан недостаточно проработанным заключением научной экспертизы, включаемым в себя необоснованные замечания и рекомендации, применение которых ухудшит содержание проекта нормативного правового акта.

При этом от ошибок не застраховано научное заключение, составителем которого является опытный квалифицированный эксперт, имеющий полный пакет документов для исследования, а также достаточное количество времени на ее проведение. Подобный риск, полагаем, является источником рекомендательного, т.е. необязательного, характера научного заключения и его выводов. В связи с этим существует стадия обоснования неприятия разработчиком рекомендаций экспертов. Здесь немаловажно наличие качественных обоснованных отказов от принятия рекомендаций экспертов, а не бессодержательного формального ответа.

В свою очередь императивность научного заключения придаст новый статус экспертизе, сделает ее обязательной не только к проведению, но и к исполнению. Однако для императива необходимо решение организационных вопросов, в частности о невозможности сокращения сроков проведения экспертизы, совершенствовании методических рекомендаций, ответственности экспертов за некачественную экспертизу проекта.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 г. № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» // База данных «Закон».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 г. № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

*Статья поступила в редакцию 27 февраля 2013 г.*