

цептуальной проработки и скорейшего последующего принятия концепции территориального развития Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бабури С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997; *Барсегов Ю.Г.* Территория в международном праве. М., 1958; *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. М., 2001; *Волова Л.И.* Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1981; *Клименко Б.М.* Государствен-

ная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974; *Ржевский В.А.* Территориальная организация советского государства. Саратов, 1966; *Саломаткин А.С.* Территориальная организация Российского государства. Челябинск, 1996.

2. *Гроций Г.* О праве войны и мира. М., 1994. С. 642.
3. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О государственной границе Российской Федерации" (с послед. изм. и дополн.) // Российская газета. 1993. 4 мая.
4. СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.
5. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.
6. СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА КАК КОМПЛЕКСНЫЙ МЕХАНИЗМ И ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

М.В. Мархгейм, М.В. Евсеева

Смена парадигмы государственного строительства Российской Федерации, существенные параметры которой отражены в ее Конституции, потребовала адекватной законодательной конкретизации и упорядочения новых складывающихся общественных отношений. Это стало объективным фактором активизации законодательной деятельности, которая была направлена на решение беспрецедентных по объему и сложности задач формирования правовой базы новых общественных отношений. По оценкам разных исследователей, в течение 1991–2000 гг. было принято около 1,5 тыс. законов [1], за 1994–2003 гг. – около 3 тыс. законов [2]. Приоритеты этой деятельности во многом диктовались динамичной текущей ситуацией.

Сформировавшийся в результате массив законодательных и подзаконных актов, с одной стороны, решил регулятивную задачу, с другой – обнаружил недостатки правотворчества материального и процессуального свойства. Таким состоянием отличался и федеральный, и субъектов Федерации уровень названной сферы. Все это оборачивалось нарушением единства правового пространства России и ошибками правоприменения. На данные проблемы обращали внимание И.Н. Барциц, В.И. Лафитский, Ю.А. Тихомиров [3] и другие исследователи.

Законодательство России, продолжая непрерывно обновляться, не поспевает за быст-

ротекущими процессами, создавая при этом все более замысловатые коллизии, правовые пробелы. По словам Н.И. Матузова, современное российское законодательство – сложное, многоотраслевое, иерархическое образование, в котором имеется масса всевозможных разночтений, нестыковок, дублирований, конфликтующих или конкурирующих норм и институтов [4]. Несовершенное законодательство создает условия для произвола властей, благоприятную среду для теневой деятельности, преобладания узкогрупповых интересов в ущерб общенародным. Противостоять этому могут только стабильные, прозрачные и обеспеченные механизмом государственного принуждения нормативные правовые акты. Качество данных актов, на наш взгляд, во многом определяется их предварительной комплексной экспертизой.

Аналогичные выводы в контексте исследования проблем экспертизы встречаются в работах Н.Н. Гришина, И.В. Гецмановой, А.Ю. Жданова, Д.А. Басангова, Ю.П. Кузякина, Е. Россинской и др. [5].

“Экспертиза” – от латинского “*expertus*”, что означает “опытный”. Экспертиза – это “исследование и разрешение при помощи сведущих людей какого-либо вопроса, требующего специальных познаний, например врачебная экспертиза, бухгалтерская экспертиза” [6]. Российская юридическая энциклопедия, популярный юридический энциклопедический словарь, большой юридический словарь не опре-

деляют термин “экспертиза”, указывая при этом на ее видовые (“судебная экспертиза”) и субъектные (“эксперт”) характеристики [7]. В словаре по экономике и праву [8] экспертиза определяется как анализ, исследование, проводимые привлеченными специалистами (экспертами), экспертной комиссией, завершаемые выпуском акта, заключения. Следовательно, экспертиза – это научное исследование, “научный труд” [9]. Он требует особых подходов, методов, принципов, отличается длительностью и трудоемкостью, направлен на получение достоверных выводов об исследуемом объекте. Субъекты, проводящие экспертизу, должны быть сведущими людьми, обязаны обладать специальными познаниями в определенной области.

Все это в полной мере относится к экспертизе законопроектов. Несмотря на то, что нам не удалось найти единого определения экспертизы законопроекта и ее правовой природы, в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ упоминаются ее виды. Правовой анализ данного документа показал, что назрела потребность в определении экспертизы законопроекта и в раскрытии ее сущности. Поскольку данный Регламент не содержит подобных норм, для выявления сущности и специфики исследуемого явления целесообразно обратиться к рассмотрению разновидностей экспертизы законопроекта.

Р.К. Надеев полагает, что в общем виде “правовая экспертиза законопроекта – это специальное исследование, проводимое для оценки законопроекта на предмет его совместимости с Конституцией, федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации, а также установления качества законопроекта с точки зрения применения правил законодательной техники” [10]. Такая трактовка соответствует статьям Регламента Государственной Думы, касающимся правовой экспертизы, и, на наш взгляд, может быть включена в данный Регламент как дефиниция.

Вместе с тем требует уточнения свойство “совместимости”. Оно, на наш взгляд, включает установленный исчерпывающий перечень вопросов, поставленных перед экспертами, определение критериев оценки данных вопросов. Далее на основании заключений по каждому из вопросов необходимо оценить совместимость законопроекта с указанными

нормативными правовыми актами (Конституцией, федеральными законами и др.).

Отметим также, что в определении Р.К. Надеева объединены два разных вида экспертиз законопроекта – правовая и юридико-техническая. Учитывая, что каждый из названных видов экспертизы законопроектов преследует собственные цели и решает свойственные им задачи, подобное объединение нецелесообразно. Одновременно подобное объединение грозит осложнением и без того непростой работы экспертов.

Анализ действующего законодательства обнаружил пробел в части установления полной и всесторонней процедуры осуществления правовой экспертизы. Так, не установлены правила, сроки, случаи проведения экспертизы законопроекта, а также перечень вопросов, сформулированный для экспертов. Подобные вопросы разрешаются по усмотрению ответственного комитета Государственной Думы, который “вправе”, но не “обязан” проводить независимую экспертизу законопроекта на предмет его соответствия прежде всего Конституции и федеральным конституционным законам [11]. Рекомендательный характер экспертизы позволяет пренебрегать выводами компетентных лиц, проводивших ее. В результате этого в число действующих попадают ущербные законодательные нормы, аналогичным образом оказывающие воздействие на те или иные общественные отношения. В докладе “О состоянии законодательства в Российской Федерации” появление новых видов и преступлений связывалось с недостаточным использованием криминологической экспертизы при принятии федеральных правовых актов [12].

Правовая экспертиза законопроекта может быть охарактеризована с позиции осуществляющих ее субъектов. Поскольку такая может осуществляться внутренними (как правило, сотрудниками правового управления аппарата Государственной Думы) и внешними субъектами (например, Общественной палатой, государственными органами, научными учреждениями), можно говорить о внутренней и внешней экспертизе. Так, на основании п. 5 ст. 107 Регламента Государственной Думы экспертиза законопроекта может проводиться по запросу Общественной палатой. Данную экспертизу законодатель выделяет среди других, устанавливая ее содержание и порядок

проведения в Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ “Об Общественной палате Российской Федерации” [13]. Дефиниция общественной экспертизы законопроекта в нем тоже отсутствует. Как указывает А.А. Разуваев, наиболее распространенным является подход, согласно которому под такой экспертизой понимается процедурно оформленное общественное мнение определенной социальной группы. Специалистом при этом является лицо, которое способно корректно организовать выявление представления того или иного сообщества по конкретному вопросу или проблеме, готовое давать оценки или делать суждения от имени тех или иных социальных групп [14].

Исходя из смысла федерального закона, общественную экспертизу не вправе осуществлять лица, имеющие отношение к публичным структурам, в то время как граждане, представители общественных объединений, приглашенные эксперты такими полномочиями наделены.

В Регламенте Государственной Думы есть прямое указание на лингвистическую экспертизу, а исходя из его смысла можно определить содержание научной экспертизы. Проведение первой из них связано со спецификой языка права, которая определяется необходимостью точно передать взаимосвязь юридических понятий и нюансов мысли законодателя. Как справедливо отмечает Н.И. Ивакина, для того чтобы эффективно выполнять функцию волеизъявления, законы должны быть безупречными как по содержанию, так и по форме [15]. К.С. Шипилов подчеркивает, что вопросы грамматики законодательных терминов являются частью языковых проблем нормотворчества и правоприменения [16]. Согласно п. 7 ст. 121 Регламента названной палаты федерального парламента, сущность лингвистической экспертизы законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Научная экспертиза законопроекта, в отличие от правовой и лингвистической, не раскрывает содержания и технологии ее проведения. Из смысла документа ясно, что осуществляется она государственными органами или организациями по инициативе ответственного комитета.

Обобщая сущностные характеристики экспертизы как таковой, а также видов экспертизы законопроекта, представляется возможность определиться понятийно. Экспертиза законопроекта – это надлежаще оформленный результат его анализа, который инициирован уполномоченными органами, проведен внутренними или внешними по отношению к палате парламента субъектами (экспертами) с целью подготовки и принятия соответствующих по форме и содержанию законодательных актов.

Считаем, что своевременная комплексная экспертиза, учитывающая особенности правовой, лингвистической, научной, общественной, иной экспертиз, позволит повысить эффективность законодательства, обоснованность и законность нормативных правовых актов, избежать последующих изменений, дополнений, отмены законов вследствие ошибок, допущенных в законодательном процессе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации. М., 2002.
2. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994–2003). М., 2003.
3. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000; Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003; Тихомиров Ю.А. Нормативное регулирование: взлет или кризис? // Журнал российского права. 2006. № 4.
4. Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5. С. 225.
5. Гришин Н.Н. О разработке акта, регламентирующего обсуждение с общественностью объектов государственной экологической экспертизы // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 67–75; Гецманова И.В., Жданов А.Ю. Возможности судебно-психологической экспертизы при расследовании бандитизма // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 60–65; Басангов Д.А. Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 146–152; Кузьякин Ю.П., Россинская Е.Р. Проблемы совершенствования правового регулирования производства судебных экспертиз по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 72–84.
6. Словарь иностранных слов / Под ред. С.М. Локшина, Б.Ф. Корицкого. 5-е изд., испр. М., 1955. С. 799.

7. Российская юридическая энциклопедия. М., 1999; Популярный юридический энциклопедический словарь. М., 2000; Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999.

8. Словарь по экономике и праву. М., 1999. С. 543.

9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1990. С. 256.

10. Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М., 2005. С. 21.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: 3-е изд., изм. и доп. М., 2003. С. 537.

12. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 г. № 67-СФ «О

докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года “О состоянии законодательства в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 975.

13. СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

14. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 22.

15. Ивакина Н.И. Русский язык российского права // Российская юстиция. 2000. № 7.

16. Шипилов К.С. Правовая лингвистика: проверка терминов с лексемами *транс-* и *пере-* // Гражданин и право. 2006. № 2.

УКРАИНСКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ПРОБЛЕМА СТРУКТУРНОЙ ОПТИМАЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Л.И. Никонова

Важнейшее значение для работы общенационального органа представительной власти имеет конституционно-правовое закрепление его структуры как однопалатного или двухпалатного парламента. В Украине на протяжении всех 15 лет построения независимого государства эта проблема не сходит со страниц специальной печати. Конституция Украины 1996 г. закрепила однопалатность Верховной Рады. Однако анализ существующих по данной проблеме предложений, выводы ведущих правоведов и, наконец, результаты всенародного референдума 2000 г. свидетельствуют о том, что вопрос о возможном изменении структуры Верховной Рады – парламента страны – и переход к его бикамеральной организации еще не снят.

В конституционной теории под двухпалатной системой понимается такая организация законодательной власти, при которой окончательное установление законодательного текста совершается путем соглашения между двумя самостоятельными коллегиальными учреждениями – верхней и нижней палатой. Следует отметить, что в XIX–начале XX вв. большинство не только западных, но и отечественных теоретиков-конституционалистов выступали за бикамеральность парламента. Так, известный российский государствовед Л. Родионов доказывал, что вторая палата предохраняет страну от скороспелых или плохих

законов [1, с.83]. Другой российский правовед К.Н. Соколов утверждал: “Двухпалатная система является, несомненно, моментом, осложняющим работу государственного механизма, но тем не менее, для государства, в котором верхняя палата избирается населением, вопрос о ее роли в системе парламентаризма не может быть решен с такой простотой и ясностью, как с назначаемой верхней палатой. Избираясь, она причастна к началам представительства, причем ее притязания на равноправие с нижней палатой должны казаться тем более справедливыми, чем шире ее выборная основа, чем ближе условия ее рекрутирования к избирательной системе нижней палаты” [2, с.186–187].

Интересным представляется и выражение Кэмпбел-Баннермана о том, что глубочайшие изменения в мире не помешали представительной системе Англии сохранить свою “неизбираемую, неизменяемую, нераспускаемую, неотвечественную” верхнюю палату парламента [2, с.195].

Выступая апологетом двухпалатного парламента, Н.П. Дружинин подчеркивал, что образование второй палаты должно быть таким, чтобы ее члены были народными представителями – выборными лицами. В опровержение позиции, что при двухпалатной системе представительные учреждения не относятся с одинаковым интересом к обсуждаемым законам, этот автор отмечал, что