

Со своей стороны считаем, что современная общественная, политическая и правовая реальность требует пересмотра существующих взглядов на явление правосознания, необходим выход на новый уровень осознания сущности, содержания, проблем функционирования правового сознания в системе общественного сознания как специфического явления социальной действительности. На основе уже устоявшихся теоретико-правовых подходов к изучению сущности правосознания необходимо системно и комплексно исследовать особенности его понимания и развития в историческом аспекте.

Бутько Людмила Васильевна,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор
(Белгород, Россия)

Лепешкина Ольга Викторовна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Кубанского государственного аграрного университет,
кандидат юридических наук, доцент
(Краснодар, Россия)

ЭКСПЕРТОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

«Его (права) подлинное назначение состоит... в том, чтобы лучше и дольше поддерживать в эффективном режиме действующий порядок и организацию общества, сохранять в равновесном состоянии социальную систему»

(Г.В. Мальцев¹)

Тезис о том, что экспертиза как метод контроля качества права и правовых явлений набирает актуальность в любых сферах правового регулирования общественных отношений, не нуждается в дополнительной аргументации, а воспринимается практически аксиоматично. Но для его научного развития необходима расстановка определенных акцентов, один из которых мы посвящаем экспертологическому инструментарию качества права.

Правовая культура и поведение // Юридическая психология : хрестоматия / сост. и общ. ред. Т. Н. Курбатова. СПб., 2001. С. 50–65; Сапогов В. М. Правосознание и правовая социализация несовершеннолетних осужденных из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : монография. Псков, 2010. С. 145, 146; Шевченко И. В. Правовая социализация и правосознание молодежи: проблемы теоретического осмысления // Общество и право. 2011. № 2. С. 69–72 и другие.

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 102.

Известно, что правовая экспертиза в видовой системе экспертиз имеет не только первостепенное, но исключительное значение. В широком научном плане экспертиза проектов федеральных и иных нормативных правовых актов и государственных программ Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований выступает важным технологическим этапом правотворческой деятельности¹, по правилам которой принимаются нормативные акты в самых различных сферах правоотношений. Экспертными полномочиями наделена целая система контролирующих субъектов. Так, Центральная избирательная комиссия РФ наделена полномочиями по экспертированию нормативных правовых актов федеральных и субъектов России по вопросам организации и проведения выборов и референдумов. Банк России наделен полномочиями по проведению экспертизы проектов нормативных актов (за исключением законодательных), связанных с вопросами регулирования рынка ценных бумаг, лицензирования деятельности его профессиональных участников, саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, контроля за соблюдением законодательных и нормативных актов о ценных бумагах². Предусмотрена также правовая экспертиза документов, представляемых в органы Федерального казначейства при заключении договоров о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)³.

В последние годы набирает авторитет общественная экспертиза за качеством принимаемых норм права, главным отличием которой является характер взаимоотношений ее участников – общественные начала. Формируя правовую базу общественной экспертизы, законодатель заботится о том, чтобы предложить ее определение, установить статус участников экспертных правоотношений, как специалистов, так и привлеченных субъектов общественного контроля, определяет характер и процедуры их взаимоотношений, регламентирует предмет экспертизы в лице действующих актов или решений и их проектов, документов, иных правотворческих материалов, в равной степени, как и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, других органов и органи-

¹ Бутько Л.В., Чернова Е.С. Правовая экспертиза в деятельности избирательных комиссий: монография. - Краснодар: КГАУ, 2011. С. 75.

² Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³ Письмо Казначейства России от 24 марта 2015 г. № 07-04-05/09-182 «О некоторых вопросах, возникающих при проведении правовой экспертизы документов, представленных для заключения Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

заций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия¹.

Недостаточность качества правообразования и правового регулирования многих элементов российской системы права требует постоянного обновления экспертологического инструментария, выступающего необходимым средством поддержания законности и устойчивого развития жизни общества и государства. Необходимость совершенствования экспертологического инструментария путем доктринирования компонентов соответствующей деятельности подтверждается тем, что в науке сформировалось специализированное научное направление, именуемое экспертологией. По мнению его авторов Н.Ю. Федорова и Ю.В. Сидельникова, «экспертология – это система знаний об экспертизе, исторически сложившихся и непрерывно развивающихся на основе общественной практики, междисциплинарное научное направление, входящее в комплекс наук о принятии решений. Она имеет свой понятийно-категориальный аппарат, свои общие основы (принципы). Она способна решать сложные вопросы, не поддающиеся другим дисциплинам»².

Указанное научное направление, безусловно, заслуживают пополнения новыми знаниями и их совершенствования в контексте выявления специфики каждого составляющего его элемента, включая обновление соответствующего категориального ряда, принципов, методик экспертной деятельности и других экспертологических инструментов. Юридическая наука и практика предлагают обширную, но вместе с тем достаточно противоречивую, требующую критического переосмысления теоретическую и эмпирическую базу для исследования и пополнения экспертологических знаний. Основа экспертологического инструментария, обеспечивающего качество правового регулирования, представлена в работах ученых, исследовавших проблемы правотворческого процесса, юридической техники, предмета экспертизы, ее видов, форм экспертной деятельности, используемых различными субъектами³.

В первую очередь исследовательского внимания заслуживают проблемы дефинирования специального понятийного ряда: «экспертная деятельность», «экспертиза», «экспертная оценка», и др., установления их соотношения и взаимозависимости, выявления и определения их видовых особенностей, разграничения и оценки сложившихся научных и нормативно-правовых подходов в

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

² Сидельников Ю.В. Экспертиза: состояние и тенденции развития // Международная экономика и международные отношения. 1997. № 2. С. 123.

³ В юридической литературе вопросам определения экспертизы посвятили свои работы такие авторы, как Ю.Г. Арзамасов, И.С. Андреев, А.А. Зелепукин, В.Б. Исаков, В.М. Манохин, Р.К. Надеев, Н.В. Ралдугин, Т.Н. Рахманина, Т.Я. Хабриева и др.

описании всех компонентов анализируемых явлений. Вариативность их дефинирования predetermined как научно-теоретическими различиями, так и существенными различиями разноотраслевой правовой регламентации. Наблюдаются даже этимологические различия в характеристике экспертизы¹.

Общий обзор научной литературы свидетельствует о разнообразии характеристик, предлагаемых в оценках экспертизы. Так, А.А. Зелепукин называет экспертизу законопроектов и действующих законов, прежде всего, в числе основных средств научного обеспечения правотворчества и правореализации, а уже затем автором поименованы социально-правовой эксперимент, научное прогнозирование и законодательное планирование, исследование общественного мнения². Важнейшим технологическим этапом законотворческого процесса предлагают признавать экспертизу Ю.Г. Арзамасов и Т.Н. Рахманина³. По утверждению В.М. Манохина, «правовая (научно-правовая) экспертиза проекта правового нормативного акта служит важным средством и надежной гарантией должного научно-правового уровня и в целом качества будущего правового акта»⁴. Н.В. Ралдугин считает, что «правовая экспертиза законопроектов признана в качестве неперенного и обязательного компонента законодательного процесса»⁵.

Таким образом, инструментальные функции экспертизы обнаруживаются в предложениях различать экспертизу: как «средство» повышения качества экспертируемого явления (к примеру, нормативного акта); как «технологический прием», используемый для оценки предмета экспертизы; как «этап (стадию) исследовательского процесса». В итоге следует констатировать, что в дефинировании нуждаются несколько аспектов понимания экспертизы: этимологический, сущностной, технологический, функциональный и др. Следует учитывать и тенденцию формирования объединенного (единого) понятия экспертизы.

Принципиальным представляется в научно-категориальном контексте понимание экспертизы как исследования, в котором наблюдается несколько направлений ее анализа: экспертиза – это специальное исследование, проводимое: а) для оценки соответствия предмета экспертизы его первоначальному облику, б) для установления соответствия свойств и качества исследуемого пред-

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. 10-е изд. / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1973. С. 832.

² Правовая жизнь современной России: Теоретико-методологический аспект / Под ред. Н.И. Матузова и А.В.Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО Саратовская гос. акад. права, 2005.С. 473.

³ Нормография. Учебно-методическое пособие для вузов под ред. Ю.Г. Арзамасова. М. 2007. С.202

⁴ Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2002. С. 109.

⁵ Законодательный процесс. Понятие, Институты. Стадии: Научно-практическое пособие, М., 2000. С. 153.

мета требованиям исполненности намеченных функций, в) для определения решенности поставленных задач, достигнутой поставленных целей. В каждом из названных направлений понимание экспертизы как исследования предполагает ее определение через категорию «процесс», в ходе которого производится совокупность действий, т.е. осуществляется деятельность, которая дефинитивно также заслуживает формализации. И, наверное, точнее было бы назвать ее просто экспертной деятельностью, а не экспертизой, поскольку термин «экспертиза» не охватывает всего многообразия действий, совершаемых при ее производстве. Экспертиза составляет всего лишь определенную, хотя и значительную часть производимых действий. Именно по этой причине экспертиза и экспертная деятельность в известном смысле употребляются как синонимы. Но в сущностно-видовом аспекте они должны различаться. В такой ситуации правомерным должен признаваться вопрос о том, какие качества экспертизы наиболее приемлемы для использования в контроле качества права.

В итоге по объему понятие экспертной деятельности видится более широким по сравнению с понятием экспертизы. Такое же соотношение наблюдается и в сравнении экспертной деятельности с экспертной оценкой. С содержательной точки зрения экспертная деятельность может быть определена как совокупность последовательно проводимых действий, имеющих целью оценить качество экспертируемого объекта, явления – нормативного правового акта или юридически значимого действия властно управомоченного субъекта, или установление причинно-следственных связей между исследуемыми событиями, явлениями, фактами¹. В этом смысле экспертная (экспертно-аналитическая) деятельность представляет собой самостоятельное направление деятельности государственных органов, учреждений – участников контрольных правоотношений, и включает в себя различные экспертно-аналитические мероприятия, в число которых входит и экспертиза. Кроме того, и экспертная оценка также может быть представлена в качестве одного из экспертно-аналитических мероприятий.

И все-таки в юридической науке предпочтение отдано дефинированию именно экспертизы, как полагаем, по причине более масштабного ее употребления в нормах различных отраслей права. Но даже и в отраслевой правовой науке демонстрируется разнообразие подходов к определению экспертизы. Так, представители финансово-правовой науки рассматривают экспертизу как метод фактического финансового контроля (в первую очередь)², как процессуальное действие; как важнейшую функцию контрольных органов, которая

¹ Бутько Л.В., Чернова Е.С. Правовая экспертиза в деятельности избирательных комиссий: монография. Краснодар: КГАУ, 2011. С. 11, 79-89.

² Титов А.С. Налоговое администрирование и контроль. М.: ВК 2007. С. 198.

«...проводится для предварительной оценки последствий принятия важных финансово-хозяйственных решений»¹. Как видим, все приведенные определения достаточно отличны от указанных ранее. Заслугой финансово-правовой науки считаются и ее попытки дефинирования экспертной оценки. Специфика ее определений предопределена особенностями вопросов, решение которых обеспечивается при ее проведении. Поэтому экспертная оценка понимается способ фактического контроля, основанный на проведении квалифицированными специалистами экспертизы действительных объемов и качества выполненных работ, обоснованности нормативов материальных затрат, реальности норм естественной убыли, а также иных вопросов, требующих специальных познаний, в том числе – качества проектно-сметной документации, подлинности документов, и т.д.². Данная дефиниция подчеркивает не только специфику экспертизы в сфере финансово-правовых отношений, но и создает предпосылки для теоретического разграничения трех исследуемых категорий: экспертной деятельности, экспертизы и экспертной оценки.

Таким образом, обзор научных определений свидетельствует о том, что наиболее полноценным из предложенных в юридической литературе в сопоставлении экспертизы с экспертной деятельностью может быть признана дефиниция Н.В. Ралдугина, по мнению которого «экспертизу можно определить как проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и оформляемое заключением, содержащим результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы»³.

Значение научного доктринирования экспертологического инструментария (в лице экспертизы, экспертной деятельности, экспертной оценки) подтверждается анализом их правового регулирования. Дефинирование экспертизы как правовой категории имеет не только ряд существенных отличий, но и служит основанием для углубления научных выводов. Законодатель определяет экспертизу, преимущественно, как самостоятельное процессуальное действие, регламентация которого представлена, к примеру, в источниках процессуального права.

Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Феде-

¹ Организация и методы налоговых проверок: Учеб. пособие / под ред. А.Н. Романова. М.: Вузовский учебник, 2005. С. 57.

² Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Норма, 2014. С. 156.

³ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 152.

рации»¹ судебная экспертиза – процессуальное действие, состоящее из проведения исследований и дачи заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом судом, судьей, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу. Как видим, при определении одного из главных видов экспертиз – судебной, законодателем использован наиболее полновесный подход к ее характеристике. В дополнении к этому большинством отраслевых кодексов закреплены и регламентируются возможности использования экспертизы как метода получения новых доказательств, а также процедурные правила ее назначения.

Оценивая налоговую экспертизу, представители науки финансового права отмечают, что экспертиза – высокоэффективный метод налогового контроля и особое процессуальное действие, необходимое для получения дополнительной информации и сбора доказательства. С помощью экспертизы выявляются способы и каналы утаивания средств от налогообложения, а ее результаты становятся неопровержимым подтверждением совершения налогового правонарушения². Результаты такого исследования, как правило, учитываются в процессе обновления нормативных актов.

В самостоятельной научной оценке нуждается правовое закрепление экспертизы в качестве юридического факта, влияющего на процессуальные сроки. Так, согласно п. 6 ст. 77 Кодекса административного судопроизводства «На время проведения экспертизы производство по административному делу может быть приостановлено»³. В соответствии с п. 9 ст. 89 Налогового кодекса РФ руководитель (заместитель руководителя) налогового органа вправе приостановить проведение выездной налоговой проверки, наряду с другими основаниями, также и для проведения экспертизы⁴.

В данном случае мы имеем дело с особым направлением в правовом регулировании режима экспертизы, в котором представлено учреждение ее специфического функционального назначения. Помимо юридического факта экспертиза предстает в качестве метода регулирования федеральными органами госу-

¹ Федеральный закон от 31.05.2001г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

² Староверова О.В., Эриашвили Н.Д. Налоговый процесс: учеб. Пособие для вузов / под ред. Н.М. Коршунова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, закон и право, 2004. С. 76, 82.

³ Кодекс административного судопроизводства от 08.03.2015г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

дарственной власти инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений при оценке инвестиционных проектов¹.

Новым функциональным назначением экспертизы может считаться ее определение как способа обеспечения публичности процесса управления общественными финансами, которое представлено в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года². Одной из основных целей Программы, которая может быть достигнута посредством проведения экспертизы, является требование открытости и прозрачности данного вида деятельности.

Таким образом, правовое дефинирование экспертизы свидетельствует о том, что и законодатель в нормах права допускает, во-первых, многообразие определений, во-вторых, разграничение экспертизы как явления и как правовой категории, констатируя их сущностные различия, прежде всего, функциональные, в-третьих ориентирует законодателя, правотворца на более активное применение всех свойств и качеств экспертизы при принятии и применении норм права.

Проведенный анализ правового регулирования экспертизы и экспертной деятельности свидетельствует о том, что законодатель не приветствует их отождествление и создает правовую базу для дальнейшего углубленного доктринирования на основе сопоставления сходства и различий. Нормами права предусмотрены, прежде всего, функциональные, предметные, организационные, технологические, процессуальные различия. Различия субъектного состава порождают особенности компетенционного плана, отраженные в содержании прав, обязанностей и ответственности. И, тем не менее, в науке по-прежнему приходится сталкиваться с дефинициями объединенного плана.

Так, Ю.В. Сидельников пишет: «Под экспертизой мы понимаем оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы. Среди них – социальные и природные ситуации, программы, проекты, ход и результат деятельности людей или организаций с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности»³. Данное определение применимо к любому виду экспертной деятельности, производимой в отношении любого объекта, но на вопрос, как отличить экспертизу от экспертной деятельности ответа нет. Поэтому согласимся с мнением И.С. Андреева, предложившего общетеоретическое научное определение экс-

¹ Федеральный закон от 25.02.1999г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

² Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.

³ Сидельников Ю.В. Экспертиза: состояние и тенденции развития // МЭиМО. 1997. № 2. С.123.

пертизы, ее «следует рассматривать как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия»¹. Такой подход, на наш взгляд, свидетельствуя о масштабности представлений об экспертизе, об универсальности ее значения, убеждает в необходимости признания ее обязательности в механизмах контроля качества права, применяемых субъектами правотворческой деятельности. Такой акцент в определении экспертизы имеет в своей основе не только правовой характер, но может быть даже в большей степени социальную направленность. В итоге целесообразность установления и социального, и правового статуса экспертизы становится очевидной.

Чтобы четко разграничить эти два понятия и дефинировать их самостоятельно, предлагаем соизмерять экспертизу с исследованием, а экспертную деятельность с компетенцией управомоченного субъекта, с его правами и обязанностями учредительного, организационного, материального и иного характера, с полномочиями других участников этой деятельности, наконец, с их юридической ответственностью. В связи с этим закономерным следует признать увеличение числа субъектов правотворчества и правоприменения, уполномоченных на проведение экспертизы, расширение «экспертной компетенции» контрольной направленности.

Куксин Иван Николаевич,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
(Белгород, Россия)

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ЗАСТОЙ ИЛИ КРИЗИС?²

«Влияние либеральной мысли на правовое развитие общества в настоящее время достигло апогея, стало одним из основных источников болезненного перерождения многих юридических институтов, затянувшегося глубокого кризиса права в современном мире. Особенно в тяжелом положении находится Россия, на которую в годы либеральных реформ ... свалилось огромное количество правовых новаций, привнесенных со стороны, не прошедших экспериментальной проверки в российских условиях...»

(Г.В. Мальцев³)

¹ Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 51.

² Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс

³ Мальцев Г.В. Нравственные основания права. М., 2008. С. 532.