

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Границкая А. С.* Научить думать и действовать. Адаптивная система обучения. М.: Просвещение, 1991. 174 с.
2. *Зимняя И. А.* Педагогическая психология. М.: Логос, 2000. 183 с.
3. *Ксензова Г.* Уроки самоконтроля и самооценки: цели, компоненты, типы. Директор школы. 2001. № 2. С. 77–82.
4. *Кулюткин Ю. Н.* Психология обучения взрослых. М.: Просвещение, 1985. 128 с.
5. *Лында А. С.* Дидактические основы формирования самоконтроля в процессе самостоятельной учебной работы учащихся. М.: Высшая школа, 1979. 157 с.
6. *Пидкасистый П. И.* Организация учебно-познавательной деятельности студентов. М.: Педагогическое общество России, 2004. 108 с.
7. *Рубаник А., Большакова Г., Тельных Н.* Самостоятельная работа студентов. Высшее образование в России. 2005. № 6. С. 120–124.
8. *Федорова М., Якушкина Л.* Модель организации внеаудиторной самостоятельной работы. Высшее образование в России. 2007. № 10. С. 88–90.



УДК 340.134

## НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Асп., ст. преп. **Фидаров Т. К.**  
Северо-Осетинский государственный университет  
им. К. Л. Хетагурова,  
г. Владикавказ, РСО-Алания, Россия

*В докладе анализируется понятие научной экспертизы в законодательстве, характеризуется роль научной экспертизы в формировании качественной правовой материи, регламентирующей общественную жизнь.*

**Ключевые слова:** научная экспертиза, законодательство, правовая материя, Конституция РФ, законопроект.

Если посмотреть на историю развития экспертизы в целом, как явления, то можно отметить, что обращение людей к помощи экспертизы известно с давних времен. В целом это связано с

судебно-криминалистической или медицинской деятельностью, но появление в XX–XXI веках огромного количества законодательных актов поставило задачу по формированию и развитию экспертизы законодательства, которая выражается в правовой, общественной и иных формах.

В юридической литературе, в связи с возросшей актуальностью института экспертизы, делаются попытки формирования единого понятия экспертизы, прежде всего в сфере правотворчества.

Само слово «экспертиза» производно от латинского *expertus* (французского *expertise*), что означает «знающий по опыту», «опытный», «испытанный», «изведанный» и понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства и т. д. [1]. По мнению М. Ю. Тихомирова, экспертиза – изучение специалистом или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессионального исследования и специальных знаний в той или иной сфере [2].

Любая экспертиза в нормотворческой деятельности имеет конечной целью повышение ее эффективности, что может быть достигнуто путем сокращения излишней множественности нормативных актов, восполнения их пробелов, устранения противоречивости между законами и другими нормативно правовыми актами и тем самым упрочнения системности законодательства. Можно сформулировать одну из главных задач экспертного обеспечения, а значит, и задач эксперта, которой является разработка элементов законодательного решения в соответствии с целями и задачами, поставленными инициатором экспертизы, а также подготовка текстов проектов нормативно правовых актов и поправок к ним, соответствующих нормам права, принципам управления, правилам нормотворческой деятельности [3].

Институт экспертизы все больше утверждается и в практике российского законодательства. Законопроекты подробно обсуждаются со специалистами, проходят экспертизу у авторитетных зарубежных экспертов. В процесс становления и развития института экспертизы в России все активнее включается наука. При профильных комитетах Государственной Думы созданы и успешно работают, например, экспертно-консультативные советы по конституционному, гражданскому праву, при Председателе

Государственной Думы – Экспертно-консультативный совет по проблемам систематизации и кодификации законодательства и правовой информатизации. В состав таких советов входят высококвалифицированные специалисты-ученые, пользующиеся авторитетом как в научной среде, так и в кругах практических работников. На заседаниях экспертно-консультативных советов обсуждаются актуальные проблемы теории и практики законодательства, анализируются конкретные законопроекты, внесенные на рассмотрение Государственной Думы.

Касаясь проблемы внедрения научных основ в развитие института экспертизы, следовало бы также отметить, что сейчас все большее распространение получают различные прикладные методы и технологии экспертизы законопроектов, в частности терминологический, фактографический, содержательный поиск. Применение такого рода технологий при экспертизе законопроектов позволяет, например, осуществить контроль определенной понятийной базы законопроекта и ее непротиворечивости действующему законодательству; уточнение области регулирования законопроекта; выявление действующих правовых предписаний, противоречащих статье законопроекта, и т. п. [4].

В процессе осуществления научной экспертизы подготовленный законопроект подвергается научному анализу и оценке с точки зрения его содержания и формы, иными словами – проходит серьезное испытание «на зрелость».

Анализ законопроекта предполагает исследование его текста с целью уяснения существа регулируемых им вопросов, а также выявления вопросов, которые могут возникнуть на практике в связи с принятием подготавливаемого акта (*в какой степени проект способствует их решению*). В результате анализа эксперт, опираясь на свои знания, необходимые для разрешения специальных вопросов, возникающих в процессе экспертизы, и на свой опыт, должен оценить представленный законопроект.

Каковы те главные, принципиальные положения, на которых основывается проведение независимой научной экспертизы? Прежде всего, это соблюдение законности; профессионализм лиц, осуществляющих экспертизу проекта; независимость экспертов в пределах предоставленных им полномочий; самостоятельность экспертов в принятии решений и выводов и, наконец,

ответственность экспертов за анализ законопроекта и обоснованность заключения по результатам экспертизы.

Главным правовым ориентиром в работе экспертов должны служить нормы Конституции Российской Федерации, специального законодательства в области экспертизы законопроектов, в частности федеральных законов «Об экологической экспертизе», «О государственной экспертизе в Российской Федерации», «О нормативных правовых актах Российской Федерации», а также положения регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации. Лишь при этом условии выводы экспертов будут действительно обоснованы и сделаны в рамках закона (к сожалению, некоторые акты из указанного списка еще не приняты).

В качестве экспертов оправдано привлекать специалистов, обладающих не только широкой эрудицией, но и непосредственными знаниями в той или иной области в зависимости от содержания проекта, что и обеспечивает главным образом профессиональную оценку содержания проекта, решения той или иной конкретной проблемы. В ряде случаев с учетом профиля рассматриваемого проекта целесообразно проведение комплексной научной экспертизы с привлечением специалистов по различным отраслям знания.

С принципом профессионализма экспертов связан и такой принцип, как самостоятельность экспертов в принятии решений, поскольку эксперт в своих выводах опирается на собственные специальные познания в сфере юриспруденции или в какой-либо иной области знания. Он несет личную ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения по результатам экспертизы.

Важнейшим условием, обеспечивающим действительную свободу выбора экспертом той или иной позиции в оценке качества законопроекта, является независимость экспертов в пределах предоставленных им полномочий. Это означает, что эксперт не должен находиться в непосредственном подчинении того органа, по чьей инициативе разрабатывался законопроект. В этом случае он не будет связан позицией органа, по поручению которого проводится экспертиза. Кроме того, в качестве экспертов целесообразно привлекать организации и лиц, не принимавших непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта, что поможет им быть непредвзятыми в своих оценках.

Для получения более полных и качественных результатов экспертизы необходимо обеспечить свободный доступ экспертов к информации, имеющей значение для оценки законопроекта. Важно также создать условия для делового, коллегиального обсуждения вопросов, возникающих в связи с экспертизой законопроекта (если экспертиза осуществляется группой экспертов), и гарантировать равенство экспертов при постановке вопросов, внесении предложений и так далее в процессе подготовки заключения по законопроекту.

Полагаю, что научная экспертиза законопроектов предполагает как юридическую их оценку (правовая экспертиза), так и оценку с точки зрения профильной направленности (специализированная экспертиза).

Целью правовой экспертизы является сопоставление подготовленного проекта с действующими законами на предмет их взаимосогласованности, встроенности в общую систему правовых актов.

Правовая экспертиза включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики.

Содержание специализированной экспертизы состоит в анализе конкретной проблемы, составляющей предмет будущего закона (экономической, финансовой, научно-технической, экологической, социальной и пр.) [5].

Научно-правовую экспертизу законопроекта следует проводить после его официального внесения на рассмотрение в Государственную Думу. Назначение проведения экспертизы, с нашей точки зрения, возможно только после получения законопроектом официального статуса, позволяющего совершать в отношении его различные действия, необходимые для дальнейшего прохождения законопроекта в законодательном органе [6]. Следует согласиться с

высказанным в литературе мнением, что придание проекту закона статуса законопроекта – это неотъемлемое право самого законодательного органа, призванного предварительно удостоверить, отвечает ли он всем предъявляемым к законопроекту требованиям. Основанием для назначения экспертизы должно служить обращение в экспертную организацию уполномоченного органа.

Экспертиза может быть проведена и на основании обращения неуполномоченного органа (депутата, группы депутатов, фракции), а также по поводу проекта закона, не получившего официального признания в качестве законопроекта (неофициальная экспертиза). Но в этих случаях она будет носить исключительно консультативный характер.

При проведении научной экспертизы законопроектов, подготовленных с учетом результатов их всенародных обсуждений, должно оцениваться не только содержание выносимого на обсуждение депутатов варианта законопроекта, но и то, насколько полно и правильно отражены в этом проекте общезначимые итоги его всенародного обсуждения.

Повышению эффективности экспертной работы и усилению ее влияния на подготовку действенных законодательных решений во многом способствовала бы более четкая регламентация правового статуса эксперта.

Организации и лица, участвующие в проведении научно-правовой экспертизы законопроекта, должны быть наделены объемом прав, позволяющих им получать от аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации, аппаратов комитетов палат Федерального Собрания, федеральных органов исполнительной власти, других органов и организаций, участвующих в разработке законопроекта, материалы и документы, связанные с подготовкой проекта (включая отзывы и заключения, полученные в ходе его согласования и обсуждения), необходимые для проведения экспертизы; иметь доступ к банкам данных по законодательству Федерального информационного центра; заявлять органу, по инициативе которого проводится экспертиза, о необходимости предоставления дополнительных материалов и документов для всесторонней и объективной оценки соответствующего законопроекта; формулировать особое мнение по законопроекту (если экспертиза осуществляется группой экспертов).

К основным правомочиям следует отнести предоставление эксперту возможности участвовать с правом совещательного голоса в работе соответствующих профильных комитетов Представительных органов государственной власти при обсуждении соответствующего законопроекта, а также выступать при обсуждении проекта на заседаниях этих органов по вопросам, связанным с проведением экспертизы данного проекта.

Экспертная оценка законопроекта предполагает также оценку его связей и зависимостей с другими, уже задействованными правовыми механизмами, с учетом экономического, социального, политического, управленческого и других аспектов. Следует подчеркнуть, что в заключении должна быть очень четко выражена аргументированная позиция по отношению к общей концепции законопроекта; необходимости и своевременности его принятия; связи будущего закона с общей системой действующего законодательства; необходимости именно законодательного урегулирования определенной ситуации (проблемы); обоснованности конкретных правовых решений (с учетом тенденций и перспектив развития соответствующей сферы законодательства).

Важно также оценить законопроект с точки зрения обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрения и т. п.; целесообразности предполагаемых затрат на законопроект с учетом ожидаемых результатов. Желательно при этом, чтобы эксперты не ограничивались абстрактными, общими рассуждениями и замечаниями, а излагали конкретные конструктивные предложения по предмету законопроекта, формулировали прогнозные оценки развития законодательства в соответствующей сфере, а также предложения по его совершенствованию [7].

При проведении экспертизы необходимо осуществлять полный, всесторонний анализ и взвешенную оценку законопроекта, выявлять его достоинства и недостатки, прежде всего с точки зрения обоснованности социальной значимости новых законодательных решений. Этому могло бы способствовать использование статистических данных, данных социологических исследований, материалов существующей практики правового регулирования (включая зарубежную) по данной проблеме, имеющихся научных рекомендаций.

Как свидетельствует законотворческая практика, тенденция к развитию и расширению института экспертизы проектов законодательных актов наблюдается и в субъектах Российской Федерации. Казалось бы, на региональном уровне необходимость в экспертизе законопроектов не так ощутима, как на федеральном уровне. Однако там, где этой работе уделяется должное внимание, она дает положительные результаты. Как правило, основная часть законопроектов перед рассмотрением их непосредственно законодательным органом предварительно направляется на экспертизу правовой службы (управления) самого законодательного органа региона.

Представляется, что создание экспертно-правовых советов при законодательных (представительных) органах субъектов Федерации будет способствовать повышению качества подготавливаемых законодательных решений, эффективности всей законоподготовительной работы в регионах.

Все больше получает развитие практика постоянного консультирования и производства экспертизы со стороны ведущих специалистов-юристов, работающих в юридических вузах регионов России. Такова, например, практика активного использования специалистов юридического факультета Оренбургского государственного университета, особенно по вопросам экологического права. Законодательный орган Алтайского края направляет законопроекты на правовую экспертизу, как правило, преподавателям юридического факультета Алтайского государственного университета. Думается аналогичную практику можно применить и в нашей республике.

Экспертиза, осуществляемая на региональном уровне, предполагает оценку проекта закона субъекта Федерации не только с точки зрения соответствия его Конституции РФ, федеральному законодательству, но и законодательству данного субъекта Федерации; соотношения содержания и формы акта с объемом и характером компетенции законодательного органа; обеспеченности проектируемых норм финансовыми и другими средствами; соблюдения определенных правил законодательной техники. Экспертиза предполагает, кроме того, и профессиональную оценку содержания проекта [8].



Учитывая изложенное, полагаю можно констатировать чрезвычайную важность применения научного подхода к различным обстоятельствам общественной жизни, и в частности при осуществлении экспертизы в нормотворческой деятельности органов государственной власти России.

Ведь от качества принимаемого и существующего правового материала регламентирующего большую часть общественной жизни зависит и динамика развития всех общественных институтов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Советский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 1551.
2. *Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. Издание третье, дополненное и переработанное. М.: Юринформцентр, С. 226.
3. *Кашанина Т. В.* Юридическая техника. М.: Эксмо, 2008. С.153.
4. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С.167.
5. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество. М.: Проспект, 2014. С. 319.
6. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Отв. ред. Васильев. М., 2006. С. 145.
7. *Власенко Н. А.* Юридическая техника. М.: Эксмо, 2009. С. 54.
8. Нормография: теория и методология нормотворчества. Учебно-методическое пособие / Под редакцией Ю. Г. Арзамасова. М.: Академический проект, 2007. С. 214.



УДК: 316.62

## **ОСНОВЫ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭТНОСА И ЭТНО-РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Канд. пед. наук, научн. сотр. **Цопанова А. В.**  
Северо-Осетинский институт гуманитарных и социальных исследований  
им. В. И. Абаева  
Владикавказского научного центра и РСО-Алания,  
г. Владикавказ, РСО-Алания, Россия

*События последних лет как в нашей стране, так и в мире свидетельствуют об особой значимости этнического фактора в жизни общества. Этническое возрождение рассматривается как одна из*