

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ОБЩЕЕ И ЧАСТНОЕ

КОРОТКОВА ОЛЬГА АНАТОЛЬЕВНА

ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского»,
г. Калуга, Российская Федерация, e-mail: ol-korotkova@mail.ru

Современной России необходимо сбалансированное развитие законодательства. Любая экспертиза законодательства конечной целью имеет повышение его эффективности, что может быть достигнуто путем сокращения излишней множественности нормативных актов, восполнения их пробельности, устранения противоречивости между законами и тем самым упрочения системности законодательства. По той роли, которую экспертиза призвана играть в подготовке и принятии законов, ее справедливо можно отнести к важнейшему технологическому этапу законотворческой деятельности. Особое значение экспертиза приобретает сегодня, когда принятие эффективных, юридически грамотных, работающих законов, своевременность и точность законодательных решений становятся во многом определяющим фактором экономического, политического, социального развития. В данной статье исследуются понятие и классификация экспертиз по различным основаниям. В российской правовой практике не закреплено единообразной трактовки экспертизы законодательства, в научной литературе также сложились различные подходы к пониманию этого правового института, а также к формулировке видов экспертиз. Особо выделяется новый вид педагогической экспертизы. Институт педагогической экспертизы не был закреплен в предыдущем Законе об образовании и является правовым новшеством, внесенным Федеральным законом РФ «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. Педагогическая экспертиза представляет собой анализ разрабатываемой или действующей нормативно-правовой базы в области образования. Основная цель педагогической экспертизы – выявление и предотвращение установления законодателем положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися. В статье отмечается, что заключение, составленное по результатам проведения педагогической экспертизы, подлежит обязательному рассмотрению федеральным органом исполнительной власти, разработавшим проект нормативного правового акта или принявшим нормативный правовой акт, являющийся объектом педагогической экспертизы.

Ключевые слова: законодательство, экспертиза, нормативные правовые акты, образование, качество, эффективность

В последнее время современная Россия переживает бурное развитие системы законодательства с всевозможным избытком принимаемых нормативных правовых актов органами государственной власти как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Обеспечить должное качество нормативных правовых документов, издаваемых представительными органами власти различных уровней, позволяет экспертиза законодательства.

Как справедливо отмечает М. И. Байтин: «... качество цивилизованного законотворчества должно определяться тем, насколько точно законодатели воспринимают и отражают характер, уровень и сущность общественных отношений, подвергаемых правовому регулированию, на-

сколько правильно, с учетом требований законодательной техники выражены во вне принимаемые нормы права, насколько гармонично они вписываются в действующую систему права, способствуют прогрессивному развитию общества, государства и личности» [1]. Законодательство должно быть доступным, действующим и развивающимся, открытым для понимания, что требует его экспертного обеспечения.

Экспертиза является необходимым условием качества законов, а, в конечном счете, эффективности их действия. Экспертиза позволяет в значительной степени обеспечить должное качество, так как способствует созданию научно обоснованной системы принимаемых законов, их согласованности, наконец, она помогает выявить воз-

можные негативные социальные, экономические, юридические, экологические и другие последствия, которые может вызвать реализация этих актов [2].

Институт экспертизы все больше утверждается в практике российской государственности, приобретая весьма важное, а иногда даже основополагающее значение. Многие вопросы в хозяйственной, правовой, научной и иных областях деятельности человека, работы государственных органов могут быть решены только с помощью экспертизы.

Любая экспертиза законодательства конечной целью имеет повышение его эффективности, что может быть достигнуто путем сокращения излишней множественности нормативных актов, восполнения их пробельности, устранения противоречивости между законами и тем самым упрочения системности законодательства [3]. Отсюда следует, что одной из центральных задач, стоящих перед экспертом, должна быть проверка того, насколько точно и полно входит (а применительно к законопроекту – будет входить) данный закон в существующую систему законодательства на всех ее уровнях.

В современной юридической науке до сих пор нет единого мнения о том, что же представляет собой экспертиза. Существует множество подходов к определению понятия данного института, которые отражают отдельные стороны данного явления.

Профессор М. Ю. Тихомиров отмечает, что экспертиза – это изучение специалистом (экспертом) или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессиональных исследований в той или иной сфере [4].

По мнению Д. В. Чухвичева, «экспертиза законопроекта может быть определена как требующее специальных познаний и квалификации исследование проекта нормативно-правового акта, проводимое в целях установления возможности для его усовершенствования и устранения недостатков» [5].

С. М. Будатаров считает, что «экспертиза правовых актов и их проектов представляет собой оценку правового акта на предмет его соответствия нормам международного права, российского законодательства, правилам русского языка и государственного языка субъекта Российской Федерации, криминологическим и другим требованиям» [6].

В науке и в практике понятие «экспертиза» используется для обозначения исследований. Исследование, в свою очередь, это деятельность, направленная на выявление фактических данных, которые способны подтвердить или опровергнуть факты,

имеющие значение для лиц, назначивших экспертизу, и дать им профессиональную оценку [2].

По мнению автора, экспертиза законодательства – это публично-правовая деятельность лица (группы лиц), обладающих специальными знаниями, направленная на проведение исследования законопроекта или законодательного акта на предмет его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений, а также подготовку, оформление выводов и рекомендаций (заключений) по данному законопроекту или законодательному акту [7].

В российской правовой практике не закреплено единообразное определение экспертизы законодательства (как, впрочем, не существует и определения нормативного правового акта). В научной литературе также сложились различные подходы к пониманию этого правового института. В юридической науке можно встретить всевозможные формулировки различных видов экспертиз и различные основания их классификации. Так, например, классифицируют экспертизы в зависимости от субъекта (заказчика) экспертизы, в зависимости от состава исполнителей, в зависимости от объема исследования экспертизы или в зависимости от отраслевой принадлежности и т. д. В зависимости от поставленных перед экспертом задач и целей выделяют следующие виды экспертиз:

1. Юридическая экспертиза – установление соответствия рассматриваемого законопроекта нормативным правовым актам более высокой юридической силы. В отдельных правовых актах, в частности, Приказе Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» в ред. от 26.08.2008 [8], используется данный вид экспертизы, который в определенных чертах схож с правовой экспертизой, но считаем, что правовая экспертиза представляет собой более широкое понятие.

2. Правовая экспертиза – установление соответствия (или несоответствия) принимаемого или действующего нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям. В данной работе правовая экспертиза рассматривается в узком смысле применительно к законодательной деятельности. В связи с этим необходимо отметить, что в юридической литературе правовая экспертиза рассматривается как в широком смысле, т. е. включая и судебную экспертизу [9], так и в узком, т. е. не включая судебной, выделяя ее в отдельный вид экспертиз. Правовая экспертиза – это специальное

исследование, проводимое для оценки его соответствия Конституции Российской Федерации, совместимости с действующим законодательством и международными договорами Российской Федерации и установления «качества» законопроекта с точки зрения правил законодательной техники [2].

Регламентами каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации устанавливается обязательность проведения данной экспертизы. Многие авторы (С. В. Поленина, Р. Надеев и др.) отмечают, что введение института правовой экспертизы следует рассматривать как позитивное начало в создании правового государства, как средство совершенствования законоподготовительной и собственно законодательной деятельности Парламента РФ, повышения качества принимаемых законов, их эффективности.

3. Социально-психологическая экспертиза законодательства [10] – установление соответствия принимаемого или действующего нормативного правового акта ментальности титульной нации, проживающей как в целом в Российской Федерации, так и отдельно взятом субъекте России. Целесообразно проведение данной экспертизы по отношению к тем нормативным правовым актам, в которых затрагиваются права и свободы, обязанности граждан по отношению к государству или государственным органам и учреждениям.

4. Нормативно-техническая экспертиза – установление соответствия факта соблюдения основополагающих принципов законодательной техники.

5. Герменевтическая экспертиза законодательства – правильное уяснение смысла текста и содержащихся в нем предписаний.

6. Лингвистическая экспертиза законодательства – установление значения текста законодательного акта в соответствии с правилами русского языка и традиционным значением употребляемых слов.

7. Научно-прогностическая экспертиза – установление последствий изменения объекта, явления, процесса в соответствии с заданной программой его развития. Научная экспертиза может осуществляться научными институтами, высшими учебными заведениями, специализированными научно-исследовательскими учреждениями и организациями, ведущими учеными. Обычно научную экспертизу называют независимой, даже если она проводится государственными организациями.

Научная экспертиза позволяет получить компетентную оценку законопроекта со стороны, научных кругов, ученых, что способствует совершенствованию качества законодательства.

8. Антикоррупционная экспертиза законодательства – установление в нормативном правовом акте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [11].

В научных кругах зачастую в качестве основных видов антикоррупционной экспертизы приводят криминологическую и уголовно-правовую виды экспертиз [12].

9. Гендерная экспертиза законодательства – направлена на соблюдение принципа равноправия мужчин и женщин и отсутствие дискриминации по признаку пола. Гендерная экспертиза состоит в исследовании того, в какой мере международные стандарты и принятые мировым сообществом нормы соблюдения прав мужчин и женщин реализуются в законодательстве России, а также в нормативных актах исполнительной власти.

10. Экономическая экспертиза законодательства – предполагает определение корректности, содержащейся в законопроекте проблемы, касающейся всех или отдельных сторон социально-экономической жизни общества и путей ее решения, оптимальности соотношения расходов государства на различные потребности со сроками их окупаемости. В условиях реформирования экономики нашей страны необходимость введения экономической экспертизы проектов федеральных законов особенно актуальна и должна быть реализована в установлении обязательности ее проведения. Практика введения законодательными актами экономической экспертизы в развитых зарубежных странах подтверждает особое значение именно этого вида экспертизы для создания благоприятных условий, способствующих развитию экономики и социально-экономической жизни этих стран.

11. Новым видом экспертизы является педагогическая экспертиза, которая представляет собой анализ разрабатываемой или действующей нормативно-правовой базы в области образования. Институт педагогической экспертизы не был закреплен в предыдущем Законе об образовании и является правовым новшеством, внесенным Федеральным законом РФ «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. [13].

Основная цель педагогической экспертизы – выявление и предотвращение установления законодателем положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися.

Под негативным воздействием на качество обучения понимается:

– введение несоответствующих возрастным, психофизическим особенностям и потребностям обучающихся форм, средств и методов обучения и воспитания;

– установление педагогически необоснованных требований, влияющих на объем и содержание образования, а также на планируемые результаты при организации и осуществлении образовательной деятельности.

Педагогическая экспертиза имеет узкий профиль проверки и оценки законопроектов и распространяется на сферы образования и воспитания.

Объектами педагогической экспертизы являются проекты нормативных правовых актов и нормативные правовые акты, касающиеся вопросов обучения и воспитания.

Порядок и правила проведения педагогической экспертизы установлены Постановлением Правительства РФ «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания» [14]. Согласно данному постановлению, педагогическая экспертиза проводится до проведения правовой экспертизы.

Педагогическая экспертиза проводится в отношении:

– проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, – до проведения их правовой экспертизы Министерством юстиции РФ;

– проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти – до их государственной регистрации Министерством юстиции РФ;

– нормативных правовых актов, изданных федеральными органами исполнительной власти, – при мониторинге их применения.

Субъектами педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, являются:

– уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, на который возлагается обязанность по организации проведения педагогической экспертизы. Таким органом является Министерство образования и науки Российской Федерации;

– физические и юридические лица, имеющие необходимую квалификацию (педагогические эксперты). К проведению педагогической экспертизы такие лица привлекаются на общественных началах. С учетом цели проведения педа-

гогической экспертизы лица, привлекаемые к проведению экспертизы, должны обладать достаточным уровнем знаний и практики в области педагогики, психологии, образования, медицины и других смежных наук – в зависимости от института нормативного регулирования. К имеющим необходимую квалификацию относятся физические лица, имеющие высшее образование и стаж педагогической или научно-педагогической работы не менее 5 лет, и юридические лица, имеющие в своем штате не менее 3 работников, отвечающих требованиям, предъявляемым к физическим лицам, привлекаемым к проведению педагогической экспертизы.

В заключении экспертов, составленном по результатам педагогической экспертизы проекта нормативного правового акта, указываются сведения о проекте, федеральном органе исполнительной власти, разработавшем его, о наличии либо об отсутствии положений, которые могут привести к негативному воздействию на качество обучения, о наличии либо об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования, обоснование сделанных выводов, а также предложения по устранению положений, которые могут привести к негативному воздействию на качество обучения (при наличии таких положений).

Заключение, составленное по результатам проведения педагогической экспертизы, подлежит обязательному рассмотрению федеральным органом исполнительной власти, разработавшим проект нормативного правового акта или принявшим нормативный правовой акт, являвшийся объектом педагогической экспертизы, в тридцатидневный срок со дня получения этого заключения. Результаты рассмотрения этого заключения размещаются на официальном сайте указанного федерального органа исполнительной власти в сети Интернет с обоснованием причин, по которым не приняты указанные в заключениях предложения (при наличии таковых). Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не определено, какой характер носит заключение по результатам педагогической экспертизы – обязательный или рекомендательный. Также не регламентирован порядок рассмотрения данного заключения.

Порядок проведения педагогической экспертизы устанавливается Правительством РФ. Правила проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, утверждены Постановлением

Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 120 «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания».

Так, согласно данным Правилам проект нормативного правового акта, поступивший на педагогическую экспертизу (проект нормативного правового акта, разработанный Министерством образования и науки РФ), и пояснительная записка к нему размещаются Министерством образования и науки РФ на своем официальном сайте в сети Интернет в течение одного рабочего дня, следующего за днем поступления проекта нормативного правового акта на педагогическую экспертизу (днем окончания разработки проекта нормативного правового акта). Срок проведения педагогической экспертизы проекта нормативного правового акта составляет 15 дней со дня размещения проекта нормативного правового акта на сайте Министерством образования и науки РФ.

Педагогическая экспертиза нормативных правовых актов организуется по результатам мониторинга Министерства образования и науки РФ применения этих актов. Порядок проведения экспертизы в целом совпадает с проведением экспертизы проекта нормативного правового акта.

По той роли, которую экспертиза призвана играть в подготовке и принятии законов, ее справедливо можно отнести к важнейшему технологическому этапу законотворческой деятельности. Особое значение экспертиза приобретает сегодня, когда принятие эффективных, юридически грамотных, работающих законов, своевременность и точность законодательных решений становятся во многом определяющим фактором экономического, политического, социального развития.

Литература

1. Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков), изд. 2-е доп. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005.
2. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
3. Поленина С. В. Гендерная экспертиза закона и методология ее проведения // Права женщин в России: законодательство и практика. 2003. № 1-2 (15). С. 1.
4. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: ЮРИНФОРМ ЦЕНТР, 1995.
5. Чухвичев Д. В. Законодательная техника. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
6. Будатаров С. М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: науч.-практ. пособие. Томск: ЦТНИ, 2010.

7. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: монография. М.: Полиграф-Информ, 2010.

8. Бюллетень Минюста РФ. № 11. 2003.

9. Закиров И. А. Правовая экспертиза. Нижний Новгород, 2008.

10. Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю. Г. Арзамасова. М.: Академический проект, 2007.

11. Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5.

12. Шеслер А. В., Боровских Р. Н. Виды антикоррупционной экспертизы // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 375. С. 119-121.

13. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 51. Ст. 7241.

14. О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания: Постановление Правительства РФ от 17.02.2014 № 120 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8, ст.816. Ст.2.

References

1. Bajtin M. I. Sushchnost' prava (Sovremennoye normativnoye pravoponimaniye na grani dvukh vekov) [The essence is right (Modern standard right understanding on the verge of two centuries)], izd. 2-ye dop. M.: ООО ID «Pravo i gosudarstvo», 2005.
2. Razuvaev A. A. Ekspertiza kak sredstvo povyshe-niya effektivnosti protsessa pravorealizatsii (voprosy teorii i praktiki) [Examination as means of increase in efficiency of process of right realization (questions of the theory and practice)]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2006.
3. Polenina S. V. Gendernaya ekspertiza zakona i metodologiya yeyo provedeniya [Gender examination of the law and methodology of its carrying out] // Prava zhenshchin v Rossii: zakonodatel'stvo i praktika. 2003. № 1-2 (15). С. 1.
4. Tikhomirov M. Yu. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal encyclopedia]. M.: YuRINFORM TsENTR, 1995.
5. Chukhvicev D. V. Zakonodatel'naya tekhnika [Legislative equipment]. M.: YUNITI-DANA, 2014.
6. Budatarov S. M. Antikorruptsionnaya ekspertiza pravovykh aktov i ikh proektov: nauch.-prakt. posobiye [Anti-corruption examination of legal acts and their projects: scientific and practical guide]. Tomsk: TsTNI, 2010.
7. Korotkova O. A. Ekspertiza zakonoproektov i zakonodatel'nykh aktov: monografiya [Examination of bills and acts: monograph]. M.: Poligraf-Inform, 2010.
8. Byulleten' Minyusta RF [Bulletin of Ministry of Justice of the Russian Federation]. №11. 2003.
9. Zakirov I. A. Pravovaya ekspertiza [Legal examination]. Nizhnij-Novgorod, 2008.
10. Normografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva: ucheb.-metod. posobiye [Normograph: theory and methodology of rule-making. study and methodical guide] / pod red. Yu. G. Arzamasova. M.: Akademicheskij projekt, 2007.

11. Talapina E. V. Ob antikorrupcionnoj ekspertize [About anti-corruption examination] // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 5.

12. Shesler A. V., Borovskikh R. N. Vidy antikorrupcionnoj ekspertizy [Types of anti-corruption examination] // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 375. S. 119-121.

13. «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federatsii»: federal'nyj zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (red. ot 30.12.2015) [«About education in the Russian Federation»: federal law from 29.12.2012 № 273-FL (edition from 30.12.2015)] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2015. № 51. St. 7241.

14. O poryadke provedeniya pedagogicheskoy ekspertizy proektov normativnykh pravovykh aktov i normativnykh pravovykh aktov, kasayushchikhsya voprosov obucheniya i vospitaniya: Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 17.02.2014 № 120 [About an order of conducting pedagogical examination of drafts of the regulations and regulations concerning questions of training and education: Resolution of the Government of the Russian Federation from 17.02.2014 № 120] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2014. № 8, St.816. St.2.

* * *

EXAMINATION OF THE LEGISLATION AND PEDAGOGICAL EXAMINATION: GENERAL AND PRIVATE

KOROTKOVA OLGA ANATOLYEVNA

Tsiolkovsky Kaluga State University,
Kaluga, the Russian Federation, e-mail: ol-korotkova@mail.ru

Modern Russia needs the balanced development of the legislation. Any examination of the legislation an ultimate goal has increase in its efficiency that can be reached by reduction of excessive plurality of regulations, completion of their whitespaces, elimination of discrepancy between laws and by that consolidation of system of the legislation. According to the role which examination should play in preparation and adoption of laws it can fairly be the most important technological stage of legislative activity. Examination is of particular importance today when adoption of the effective, legally competent, working laws, timeliness and accuracy of legislative decisions become in many respects the defining factor of economic, political, social development. In this article the author investigated the concept and classification of examinations by various bases. In the Russian legal practice there is no fixed uniform interpretation of examination of the legislation, in scientific literature there were also various approaches to understanding of this legal institute, and also to the formulation of types of examinations. The author allocated the new type of pedagogical examination. The institute of pedagogical examination wasn't in the previous Education law and is the legal innovation brought by the Federal law of the Russian Federation «About education in the Russian Federation» № 273-FL from 29.12.2012. Pedagogical examination represents the analysis of the developed or operating standard and legal base in the field of education. A main objective of pedagogical examination is the identification and prevention of establishment by the legislator of the provisions promoting negative impact on quality of training in educational programs of a certain level and (or) an orientation and condition of their development by students. In article the author noted that the conclusion made by results of conducting pedagogical examination is subject to obligatory consideration of the executive authority by federal organ which developed the draft of the regulatory legal act or adopted the regulatory legal act which was object of pedagogical examination.

Key words: legislation, examination, regulations, education, quality, efficiency