



Правоэкспертная деятельность в позитивном публичном управлении

Леся Анатольевна Душакова

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия,
dushakova-la@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2613-4280>

Аннотация

Введение. Статья посвящена анализу содержания правоэкспертной деятельности в публичном управлении, направленной на проведение различного рода исследований фактов, состояний, событий, документов, результаты которых создают условия и предпосылки решения административных дел различной предметной направленности. Анализ действующего законодательства и состояния правовой доктрины позволяет утверждать, что разработка вопросов правоэкспертной деятельности в публичном управлении является недостаточной, как с позиции содержания нормативного материала, так и с позиции объема и содержания теоретико-методологических исследований в этой области.

Цель. Обоснование возможности унификации представлений о правоэкспертной деятельности, понимания самой правовой экспертизы, ее соотношения со смежными категориями в интересах повышения качества и эффективности нормативной регламентации этого института публичного управления.

Методы. Эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации; теоретические методы формальной и диалектической логики. Частнонаучные методы: системное, грамматическое и логическое толкование. Специально-юридические методы: формально-юридический. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых-правоведов в области правовой экспертизы и экспертной деятельности.

Результаты. Правовая конструкция экспертно-оценочной деятельности до настоящего времени не получила завершеного теоретико-методологического и нормативного обоснования: не прослеживаются достаточных оснований для унификации представлений о правоэкспертной деятельности, для понимания самой правовой экспертизы, ее соотношения со смежными категориями, что негативно сказывается не только на установлении сущности и содержания экспертизы и правоэкспертной деятельности, но и препятствует развитию системных представлений об этом институте, а равно снижает качество его нормативной регламентации.

Выводы. Разнообразие и спецификация видов исследований, производимых в рамках позитивного публичного управления, не исключают возможность унификации стандартов экспертной деятельности и подходов к пониманию различного рода исследований экспертного и оценочного характера. Это может положительно сказаться на возможностях и качестве стратегического планирования, поскольку способно составить его эмпирическую основу. Ряд экспертиз может быть использован в целях исследования правосознания и архетипов правовой культуры, а равно юрико-антропологических характеристик отдельных социальных групп, что усилит аксиологический эффект стратегического планирования.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, нормотворчество, общественная экспертиза, оценка воздействия, проверка, проект нормативного правового акта, публичное управление, экспертиза, финансово-экономическое обоснование

Для цитирования: Душаклова Л. А. Правозэкспертная деятельность в позитивном публичном управлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 1. С. 62–73. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2025-1-1-62-73>. EDN YIVOUJ

Problems of Constitutional and Administrative Law

Original article

Legal expert activity in positive public governance

Lesya A. Dushakova

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, dushakova-la@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2613-4280>

Abstract

Introduction. The article is devoted to the analysis of the content of legal expert activities in public administration, aimed at conducting various kinds of research on facts, states, events, documents, the results of which create the conditions and prerequisites for solving administrative cases of various subject areas. An analysis of the current legislation and the state of legal doctrine suggests that the development of issues of legal expert activity in public administration is insufficient, both in terms of the content of normative material and in terms of the volume and content of theoretical and methodological research in this area.

Purpose. Justification of the possibility of unifying ideas about legal expert activity, understanding the legal expertise itself, its relationship with related categories in the interests of improving the quality and effectiveness of regulatory regulation of this institution of public administration.

Methods. Empirical methods of comparison, description, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic. Private-scientific methods: systemic, grammatical and logical interpretation. Special legal methods: formal legal. The theoretical basis of the study was the work of domestic legal scholars in the field of legal expertise and expert activity.

Results. The legal construction of expert evaluation activities has not yet received a completed theoretical, methodological and regulatory justification: there are no sufficient grounds for unifying ideas about legal expert activity, for understanding the legal examination itself, its relationship with related categories, which negatively affects not only the establishment of the essence and content of the examination and legal expert activity, but also impedes the development of systemic ideas about this institution, and also reduces the quality of its regulatory regulation.

Conclusions. The diversity and specification of the types of research carried out within the framework of positive public management do not exclude the possibility of unifying the standards of expert activity and approaches to understanding various types of research of an expert and evaluative nature, which can positively affect the possibilities and quality of strategic planning, since they can form its empirical basis. A number of examinations can be used to study the legal consciousness and archetypes of legal culture, as well as the legal and anthropological characteristics of individual social groups, which will strengthen the axiological effect of strategic planning.

Keywords: anti-corruption expertise, regulatory legal act, rulemaking, public expertise, impact assessment, verification, draft regulatory legal act, public administration, expertise, financial and economic justification

For citation: Dushakova L. A. Legal expert activity in positive public governance. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2025;(1):62–73. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2025-1-1-62-73>. EDN YIVOUJ

Введение

Значение правозащитной деятельности в публичном управлении трудно переоценить и вряд ли кто будет оспаривать. Это значение обусловлено функциональным предназначением правовых исследований в механизме правового регулирования, сориентированным на достижение качественных положительных результатов правотворчества, правоприменения и правотолкования и обеспечение возможности принятия юридически обоснованных решений, особенно в части принятия решений, имеющих социально значимые эффекты. Тем не менее, анализ действующего законодательства и состояния правовой доктрины позволяет утверждать, что разработка вопросов правозащитной деятельности в публичном управлении является недостаточной, как с позиции содержания нормативного материала, так и с позиции содержания теоретико-методологического сопровождения (понятие, сущность, система, методики, обоснованность правовых экспертиз в публичном управлении).

Теоретические основы

Вопросам правовой экспертизы, экспертной деятельности в целом посвящено много научных трудов. В сфере публичного управления большое значение имеет теория экспертизы и экспертной деятельности в сфере нормообразования и правотворчества, которой посвятили свои труды В. М. Баранов, С. Б. Поляков, В. А. Толстик и другие авторы [1–2]. Состоявшейся считается юридическая экспертология как направление в отечественной теории права [3, с. 3–4; 4; 5]. Экспертная деятельность позиционируется как одно из ключевых направлений деятельности органов публичной власти [6]. Предлагаются различные версии классификации правовых экспертиз [7–8]. В доктрине предложены к обсуждению исследования по отдельным видам экспертиз в публичном управлении [6; 8–10].

Результаты

Позитивное публичное управление (управление посредством реализации исполнительно-распорядительных полномочий) тесно связано с проведением различного рода исследований фактов, состояний, событий, документов и проч., результаты которых создают условия и предпосылки решения административных дел различной предметной направленности. Тем самым через публичное управление приводится в движение организационно-правовой механизм реализации прав и законных интересов граждан, а равно реализации базовых функций государства в области социально-экономического развития и обеспечения безопасной жизнедеятельности.

Элементом этого механизма выступает экспертная деятельность, правовая конструкция которой до настоящего времени не получила завершеного теоретико-методологического и нормативного обоснования: не прослеживаются достаточных условий для унификации представлений о правозащитной деятельности, для понимания самой правовой экспертизы, ее соотношения со смежными категориями (проверка, оценка). Это непосредственным образом сказывается не только на установлении сущности и содержания экспертизы и правозащитной деятельности, но и препятствует развитию системных представлений об этом институте, а равно снижает качество и эффективность его нормативной регламентации.

Обсуждение

В отечественной правовой науке имеет место значительное разнообразие подходов к определению понятия и сущности правовой экспертизы, ее систематизации. Как правило, правовая экспертиза позиционируется, исходя из своего первоначального значения, как определенного рода и с определенными целями (юридически значимыми) исследование конкретного объекта, которое базируется на основе специальных познаний и опыта и имеет формально выраженный результат (экспертное заключение) [11, с. 99–103].

Само понятие экспертизы, как известно, имеет общенаучное распространение [12, с. 7; 13, с. 58; 14, с. 16; 15, с. 10; 16, с. 15]. Словарное (энциклопедическое) значение понятия экспертизы также связано с представлением об исследовании.

Юридическая природа правовой экспертизы представляется многоплановой: ее можно рассматривать как одну из разновидностей экспертиз (исследований), используемых в науке и практике организации жизнедеятельности общества, как комплексный правовой институт, как специальную разновидность юридически значимой деятельности.

Кроме того, есть некоторые основания для разграничения правовой экспертизы и юридической экспертизы. Если первая предполагает исследование определенного рода объектов (документов, фактов) в целях подтверждения либо опровержения соответствия закону документов, действий, сделок, то вторая может рассматриваться в более широком значении, включая исследование экономических, технических и иных вопросов, способных повлиять на достижение юридически значимых целей (например, техническая экспертиза в ее различных проявлениях). В то же время в большинстве случаев эти понятия используются как тождественные.

В настоящее время единое понятие правовой экспертизы в национальной правовой системе не сформулировано, хотя отдельные, узкоспециальные подходы прослеживаются. В частности, Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»¹ содержит понятие судебной экспертизы, которая проводится в рамках судопроизводства в целях формирования доказательственной основы принятия решения по делу [17, с. 153; 18, с. 52–53]; Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» предлагает соответствующую дефиницию²; есть и другие примеры. Некоторые аспекты правовой регламентации экспертиз и экспертной деятельности присутствуют в международно-правовом поле, но они не получили имплементации в российском законодательстве³.

Но количество приведенных примеров не снимает констатации факта отсутствия комплексного, систематизированного подхода законодателя к формированию единой модели и базовых начал экспертной деятельности. Обзор действующего регулирования свидетельствует об использовании в нормативных правовых актах различных подходов к формализации понятия экспертизы и экспертной деятельности: экспертиза определяется как анализ документов и информации⁴, как контрольное (надзорное) действие по проведению исследования⁵, как установление (оценка) соответствия⁶, как исследование⁷, как изучение документов⁸, как признание (установление) фактов (обстоятельств)⁹, как совокупность

¹ Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (ред. от 22.07.2024) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

² Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³ Постановление № 47-7 Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ «О модельном законе «Об экспертизе и экспертной деятельности» (Принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018); Постановление № 39-8 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе «Об общественной экспертизе» (Принято в г. Санкт-Петербурге 29.11.2013); Модельный закон о государственной экспертизе (Принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 Постановлением 20-7 на 20-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).

⁴ Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

⁵ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁷ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁸ Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

⁹ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.1995. № 48. Ст. 4563.

мероприятий по анализу документов и сведений¹, как действия эксперта или экспертов в целях формирования их мнения², как определение соответствия объектов экспертизы установленным требованиям³, как проверка достоверности⁴; экспертная деятельность как система действий по организации и производству экспертизы для обоснования принимаемых решений⁵. Обращает внимание отсутствие, как правило, официального понятие экспертной деятельности, что позволяет говорить об установлении его содержания и объема как синонимичного понятию экспертизы.

Во многих актах, предусматривающих возможность проведения той или иной экспертизы, ее понятие не приводится, соответственно, установить его можно только косвенно, исходя из оценки ее целей и оснований. В частности, очевидно, что дефиниция конкретного вида экспертизы дает основания далее полагать допустимый и значимый объем производимых в порядке исследования действий и делать выводы о его результатах. Иными словами, дефиниция правовой экспертизы должна давать необходимые основания для ее полной правовой конструкции. Например, если понятие экспертизы определяется через изучение или оценку соответствия, то это не дает никаких оснований говорить о внешней результативности такой экспертизы, поскольку изучение представляет собой внутренний, субъективный процесс, направленный на формирование собственного отношение к объекту изучения, не требующий дальнейших действий, но способный послужить основанием для них; а установление (оценка) соответствия составляет не суть экспертизы, а, скорее направлено на ее предмет и (или) задачи, в связи с чем можно отметить, что для действующего законодательства вообще характерно смещение собственно определения понятия экспертизы в сторону формулировки ее предметной области. Также вряд ли можно согласиться с пониманием экспертизы как действий эксперта (экспертов) в целях формирования их мнения, поскольку здесь проявляются признаки экспертной деятельности, направленной на производство экспертизы, но не самой экспертизы. То же самое можно сказать и об использовании понятия экспертизы как признания фактов (обстоятельств), поскольку такое признание (установление) может служить целью экспертизы, формализуемой в итоговом экспертном акте.

Формирование достоверной нормативной дефиниции, определяющей суть и содержание экспертизы, также позволит четко дифференцировать смежные правовые явления, активно проявляющиеся в сфере публичного управления. В частности, речь идет о разграничении понятий экспертизы, проверки и оценки. Если правовую экспертизу полагать исследованием данных (информации, документов и других объектов), подразумевая научно-познавательную триаду сбора, анализа и интерпретации данных, с целью получения нового знания, необходимого для объективного, целесообразного и законного решения конкретного вопроса в сфере публичного управления [19, с. 91–92], то проверка предполагает верификацию функционирования объекта контроля (надзора) в соответствии с установленными требованиями и нормами с использованием предусмотренных законом форм и методов. В этом смысле правовая экспертиза проявляется как один из методов такой верификации. Тому подтверждением является нормативный материал Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в соответствии с которым экспертиза позиционируется как контрольное

¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6977.

² Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

³ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁴ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

⁵ Модельный закон «Об экспертизе и экспертной деятельности».

(надзорное) действие (в том числе, проверка) в рамках контрольного (надзорного) мероприятия. Здесь устанавливается понимание экспертизы как действия, хотя, по сути, речь идет об экспертной деятельности по производству экспертизы. В то же время представленное в указанном законодательном акте понятие экспертизы позволяет рассматривать это явление непосредственно как исследование, проводимое в целях верификации деятельности контролируемого лица. Но, независимо от интерпретации, очевидно, что экспертиза определяется потребностями проверки, и необходимость ее производства вытекает из задач проверки.

Понятие оценки полисеманлично, восходит к философии и в целом обозначает некоторый способ установления значимости того или иного объекта (явления, процесса) для конкретного субъекта (круга субъектов) [20, с. 108–124]. Право во многом основано на различного рода оценках, но в данном контексте подразумеваются вполне конкретные оценки (оценка соответствия, квалификации, условий труда, стоимости и др.).

Действующее регулирование неоднозначно характеризует соотношение оценки и экспертизы. В частности, оценка может использоваться как инструмент установления необходимой информации в целях подтверждения экономических характеристик используемого в обороте объекта¹; как инструмент подтверждения соответствия (аудит соблюдения обязательных требований; установление соответствия технических средств, механизмов и проч.; выявление факторов воздействия)². Оценка может иметь форму аккредитации, контроля или надзора, исследований (испытаний), а равно форму экспертизы. Соответственно, уже эти немногие примеры свидетельствуют о пересечении морфологии оценки и экспертизы, и не только, поскольку можно ставить вопрос о соотношении еще целого ряда категорий (аккредитация, аудит и др.).

В отдельных нормативных актах смысл института оценки позиционируется как тождественный с институтом экспертизы, в частности, за счет дефиниции экспертизы как оценки. В то же время, представляется, что такое тождество, допускаемое в определении явлений, не вполне корректно отражает соотношение их сущностей, хотя соотношение этих сущностей установить однозначно достаточно сложно.

С одной стороны, оценка, будучи элементом исследовательского процесса, является составляющей правовой экспертизы в контексте оценки данных, без которой экспертное исследование и последующие выводы не представляются возможными. Институт оценки так же, как и институт экспертизы, является способом верификации соответствия объекта управления предъявляемым требованиям. Но смысл института оценки состоит, прежде всего, в признании ценности (положительной, отрицательной, нулевой) объекта оценивания для обеспечения жизнедеятельности личности, общества, государства, прежде всего, в интересах безопасности такой жизнедеятельности. Соответственно, если экспертиза означает исследование в целях установления фактов, обстоятельств, состояний, то оценка связана признанием (отсутствием признания) ценности и значимости конкретного объекта, что позволяет ввести этот объект в правовой оборот (путем признания статуса, безопасного состояния и проч.). В то же время, оценка может быть положена в основу заключения по результатам проверки; кроме того, экспертиза может выступать одним из этапов оценки.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «О государственной кадастровой оценке» // СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4170 и др.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007; Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881; Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 и др.

С другой стороны, смысл некоторых производимых оценок, исходя из их целей и порядка проведения, могут рассматриваться как правовые экспертизы. Наиболее отчетливо это проявляется в части оценки нормативных актов и проектов нормативных актов. В отношении проектов нормативных актов оценка регулирующего воздействия¹ выполняет роль экспертизы акта на этапе его проектирования.

Изложенное позволяет утверждать, что единый концепт понятия правовой экспертизы все же необходим. Формировать его имеет смысл, отталкиваясь от исследовательского начала экспертизы. Соответственно, о правовой экспертизе в целом можно рассуждать как об исследовании данных (в широком их понимании – исследование документов, информации, фактов, объектов, обстоятельств). В сфере публичного управления экспертизу следует рассматривать как исследование, производимое по запросу уполномоченных субъектов публичной власти (иных уполномоченных субъектов, осуществляющих функции публичного управления), в целях установления имеющих юридическое значение фактов, обстоятельств, состояний, в установленном порядке (по установленной процедуре, с использованием необходимых и допустимых методов и средств – экспертная деятельность), результаты которого (заключение) могут быть положены в основу решений, принимаемых субъектами публичной власти (иными уполномоченными субъектами, осуществляющими функции публичного управления).

Круг оснований, допустимых в целях систематизации проявлений правовой экспертизы, достаточно широко описан в научных источниках. Авторы предлагают различные критерии, демонстрирующие специфику проявлений правовых экспертиз: по видам юридической деятельности; по объекту исследования и по количеству исследуемых объектов; по объему исследования; по кругу субъектов, принимающих решения о проведении экспертизы; по кругу субъектов, осуществляющих исследование; по времени проведения (последовательности); по месту проведения; по связи с судебной-процессуальной деятельностью; по виду юридического процесса; по связи эксперта с государством и др. [3; 21]

Система правовых экспертиз в публичном управлении вполне может быть описана с использованием всех указанных критериев. Кроме того, эта система может включать критерий, вытекающий из дифференциации публичного управления на бесконфликтное (неконфликтное, бесспорное, позитивное) и конфликтное (спорное, негативное, юрисдикционное). Этот критерий обладает некоторой долей условности, поскольку любое позитивное решение, принятое в порядке реализации публично-властных полномочий, может приобрести конфликтный характер. В этом контексте и правовые экспертизы бесконфликтного управления могут быть использованы как инструмент доказывания в управлении юрисдикционного характера. При этом сами экспертизы имеют нейтральный характер и выступают инструментом обоснования решения (позиции) по конкретному вопросу. В то же время результаты экспертизы могут породить спорную ситуацию, преодоление которой возможно, в том числе, путем производства повторной или альтернативной экспертизы.

Правовые экспертизы неконфликтного управления в этом случае имеют место и в правотворчестве, и в правоприменении. Если публичное управление рассматривать в узком смысле, то эта категория правовых экспертиз вытекает из реализации уполномоченными органами, организациями и лицами исполнительно-распорядительных полномочий на всех уровнях организации публичной власти. Здесь правовая экспертиза органично вписывается в структуру административного процесса, выступая одним из этапов

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 13.07.2024) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.11.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

административного производства. Правовые экспертизы неконфликтного управления здесь будут связаны с административно-процедурными производствами правотворческого и правонаделительного характера.

Состав экспертиз ведомственного нормотворчества определяется прежде всего Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹, нормативный материал которого позволяет выделить ряд экспертных практик: собственно, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза (официальная и независимая), финансово-экономическое обоснование акта, оценка воздействия. Правовая экспертиза здесь формально не определена ни по содержанию, ни по объему, ни по технологии производства, ни по кругу субъектов, но очевидно связана исключительно с оценкой текста акта на соответствие действующему законодательству (в широком значении). В то же время очевидно, что правовая экспертиза должна предполагать (и в нормотворческой практике предполагает) лингвистическую и юридико-техническую оценку проекта нормативного акта.

Оценка воздействия в контексте Постановления № 1009 вполне оправдывает свое наименование, но, кроме того, учитывая, что одна из задач оценки состоит в устранении нечетких формулировок и положений проектов нормативных актов, оценка приобретает смысл юридико-технической экспертизы. Также значение оценки имеет финансово-экономическое обоснование принимаемого акта.

Смешанную природу имеет антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов², поскольку, с одной стороны, предполагает исследование акта на соответствие требованиям законодательства, с другой стороны, осуществляется в целях поиска коррупциогенных факторов на основе технико-юридического исполнения его текста (например, определение компетенции по формуле «вправе») и при этом юридико-лингвистическая неопределенность выступает в качестве самостоятельного коррупциогенного фактора. В то же время антикоррупционная экспертиза представляет собой своего рода оценку воздействия, поскольку предполагает исследование потенциального воздействия проектируемого регулирования на вполне конкретное состояние общественных отношений - и в этом ее основная цель. Таковую же природу, как представляется, имеет научная экспертиза.

Антикоррупционная экспертиза может проводиться независимыми экспертами, хотя независимость здесь обусловлена и ограничена признанием статуса эксперта органом юстиции (официальная оценка как условие проведения экспертизы). Независимая антикоррупционная экспертиза в совокупности с научной экспертизой и обязательностью предварительного обсуждения проектов общественно значимых актов на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти³ позволяют говорить об общественной экспертизе в рамках ведомственного нормотворчества. Последняя, так же как и антикоррупционная экспертиза, имеет смысл прежде всего оценки, а не экспертизы.

¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.11.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; URL: <http://pravo.gov.ru> - 18.02.2023.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 20.04.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084; Методические рекомендации «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34).

³ Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федераль-

Таким образом, процедуры ведомственного нормотворчества предусматривают правовую экспертизу, которая имеет природу и назначение именно как экспертиза, два вида оценки акта (оценка воздействия и финансово-экономическое обоснование) и ряд исследований смешанной юридической природы. При этом все исследования проектов нормативных актов можно дифференцировать на два вида с принципиально различными целями – правовая экспертиза в том значении, которое ей придается Постановлением № 1009, и рисковая экспертиза, направленная на предвосхищение негативных последствий принятия акта (все остальные исследования). Эта позиция может рассматриваться как потенциально возможный критерий для разграничения собственно экспертизы и оценки в их юридическом значении. Первую также можно интерпретировать как рисковую, поскольку всегда есть риск признания в установленном порядке акта несоответствующим действующему законодательству, но она предполагает в качестве ключевой цели не оценку потенциального воздействия на регулируемые отношения, а исследование качества самой «ткани» нормативного акта в аспекте его юридически грамотного включения в общее правовое поле в соответствии с требованиями разработки текста нормативного акта (исследование юридической адекватности акта).

В то же время все исследования проекта нормативного акта можно аккумулировать понятием правовой экспертизы, учитывая, что все исследования являются юридически значимыми и могут негативно повлиять на судьбу акта (проекта акта). В этом смысле неудачным выглядит закрепление объема и содержания самой правовой экспертизы в Постановлении № 1009. По всей видимости, следует в качестве единственного обобщающего понятия использовать понятие «правовая экспертиза», в отношении которого нормативно определить его объем и содержание, которые дополнить иными оценками проекта акта как составными элементами правовой экспертизы, которые используются в установленных случаях, тем более юридическая адекватность акта тесно взаимосвязана с его социально-политической и экономической адекватностью.

В рамках правонаделительных позитивных процедур публичного управления можно наблюдать весьма значительное разнообразие экспертных практик, что обусловлено спецификой исполнительной-распорядительной деятельности, построенной на непрерывном принятии решений, требующих обоснования. И здесь также можно рассуждать о том, что терминология используется не всегда достаточно мотивировано. Если исходить из критерия рисковости, то, в частности, экологическая экспертиза¹ или экспертиза культурных ценностей² имеют юридическую природу оценки, несмотря на используемый термин, тогда как этнокультурная экспертиза³ видится как исследование смешанной юридической природы (экспертиза (в части реализации права на культурную самобытность и возможность управления культурным многообразием) и оценка (например, экономическая оценка традиционного природопользования этноса)); исследованием смешанной юридической природы представляется и религиоведческая экспертиза⁴, и ряд других.

ными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997.

¹ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; Постановление Правительства РФ от 28.05.2024 № 694 «Об утверждении Положения о проведении государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2024. № 23 (часть I). Ст. 3175.

² Постановление Правительства РФ от 14.09.2020 № 1425 (ред. от 06.11.2024) «Об утверждении Правил проведения экспертизы культурных ценностей, а также критериев отнесения движимых предметов к культурным ценностям и отнесения культурных ценностей к культурным ценностям, имеющим особое историческое, художественное, научное или культурное значение» // СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5899.

³ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁴ Приказ Минюста России от 18.02.2009 № 53 (ред. от 12.11.2024) «О государственной религиоведческой экспертизе» // Российская газета. № 43. 13.03.2009.

Заключение

Безусловно, каждый вид исследования, в форме экспертизы или в форме оценки, имеет свои особенности по целям и задачам, кругу субъектов, которые производят экспертизы и которые в них заинтересованы, по технологиям производства, юридическим последствиям. Тем не менее, это не означает отсутствие необходимости унификации стандартов экспертной деятельности и подходов к пониманию различного рода исследований экспертного и оценочного характера, основанных на представлениях о специальных знаниях.

Кроме того, унификация подхода может положительно сказаться на возможностях и качестве стратегического планирования, тем более что многие экспертизы могут быть положены в его основу (например, результаты этнокультурной экспертизы могут быть использованы в рамках планирования и реализации государственной национальной политики¹). Кроме того, ряд экспертиз могут быть использованы в целях исследования правосознания и архетипов правовой культуры, а равно юрико-антропологических характеристик отдельных социальных групп, что усилит аксиологический эффект стратегического планирования (например, этнокультурная и религиоведческая экспертизы). В этой связи представляется возможным обсуждать правокультурные основы правовой экспертизы нормативных актов (проектов нормативных актов), что соответствует новым вызовам национальной безопасности² и политике защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти³ и позволит усилить государственную информационную политику, направленную на усиление роли традиционных ценностей в массовом сознании и противодействие распространению деструктивной идеологии.

Публичное управление представляет собой динамично развивающийся механизм, адаптирующийся к реалиям времени и обусловленный особенностями политико-правового развития общества и государства, что создает предпосылки для совершенствования правоэкспертной деятельности, возникновения и развития новых видов правовых исследований позитивного управления и актуализирует развитие соответствующей доктрины и правового регулирования.

Список источников

1. Методика правовой экспертизы сущности изменений в законодательстве: инструктивно-методическое издание / С. Б. Поляков, Н. С. Титов, Е. В. Власова, А. В. Устинова. Пермь, 2014. 83 с.
2. Толстик В. А. Некоторые проблемы обеспечения социальной адекватности закона // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 158–161.
3. Закиров И. А. Правовая экспертиза: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. 190 с.
4. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. 56 с.
5. Ралдугин Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. 46 с.

¹ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 15.01.2024) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477; Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 (ред. от 13.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 361.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

³ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

6. Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: монография / под ред. А. Н. Дементьева. М.: НОРМА, 2020. 230 с.

7. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 178 с.

8. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. 366 с.

9. Клисторин В.И. Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти // ЭКО. 2009. № 11. С. 31–56.

10. Леонтенкова Е. А. Виды этнокультурных экспертиз по действующему российскому законодательству // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). DOI: 10.36511/2078-5356-2022-2-204-210

11. Корнилов А. Р. Правовая экспертиза: понятие, виды, цифровизация // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». Выпуск 1/2020. DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.01.P.099

12. Анализ результатов тематических экспертиз и управленческих решений по улучшению качества амбулаторной медицинской помощи (опыт г. Санкт-Петербурга) / М.А. Карачевцева, С.М. Михайлов, А.В. Пахомов [и др.] // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2012. № 4 (14). С. 6–13. EDN: PIXVDT

13. Еленский А. В. Политическая экспертиза: генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 57–69.

14. Киселева Е. В. Педагогическая экспертиза процесса воспитания в образовательной организации: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. М., 2020. 50 с.

15. Новикова Т. Г. Теоретические основы экспертизы инновационной деятельности в образовании: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. М., 2006. 45 с.

16. Шадрин В. В. Методология и организация бухгалтерской экспертизы: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Саратов, 2006. 34 с.

17. Аюпов А. Д. Назначение судебной экспертизы в арбитражном процессе и оценка ее результатов // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 11 (144). DOI: 10.17803/1994-1471.2022.144.11.149-159

18. Бринев К. И. Судебная лингвистическая экспертиза: методология и методика: монография. М.: ФЛИНТА, 2020. 300 с.

19. Корепина А. В. Задачи экспертной деятельности в сфере государственного управления: категориальный анализ // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 3 (116). DOI: 10.24158/per.2023.3.12

20. Сутужко В.В. Структура, принципы и классификация понятия «оценка» // *Epistemology and Philosophy of Science*. 18 (4):108-124 (2008). DOI: 10.5840/eps200818411

21. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 26 с.

References

1. *Methodology of legal examination of the essence of changes in legislation: instructional and methodical edition*. S. B. Polyakov, N. S. Titov, E. V. Vlasova, A.V. Ustinova. Perm; 2014. 83 p. (In Russ.)

2. Tolstik V. A. Some problems of ensuring the social adequacy of the law. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2013;(22):158–161. (In Russ.)

3. Zakirov I. A. *Legal expertise: dissertation of the candidate. jurid. N. Novgorod*; 2008. 190 p. (In Russ.)

4. Polenina S. V. *The quality of the law and the effectiveness of legislation*. Moscow; 1993. 56 p. (In Russ.)

5. Raldugin N. V. *Legal expertise of draft federal laws*. Moscow; 1998. 46 p. (In Russ.)

6. Demytyev A. N., Demytyeva O. A., Bondar V. N. *Expertise of regulatory legal acts in the field of industrial policy implementation in the Russian Federation: a monograph*. Edited by A. N. Demytyev. Moscow: NORM; 2020. 230 p. (In Russ.)
7. Zhurkina E. V. *Legal expertise of a normative legal act as a means of increasing the effectiveness of legislation*: dis. ... kand. jurid. nauk. Moscow; 2009. 178 p. (In Russ.)
8. Kudashkin A. V. *Anti-corruption expertise: theory and practice: a scientific and practical guide*. Moscow: Norma, INFRA-M; 2012. 366 p. (In Russ.)
9. Klistorin V. I. Expertise of economic decisions of executive authorities. *ECO*. 2009;(11):31–56. (In Russ.)
10. Leontenkova E. A. Types of ethnocultural expertise in accordance with the current Russian legislation. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2022;2(58). (In Russ.). DOI: 10.36511/2078-5356-2022-2-204-210
11. Kornilov A. R. Legal expertise: concept, types, digitalization. *Bulletin of the Russian New University. The series "Man and Society"*. Issue 1/2020. (In Russ.). DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.01.P.099
12. Analysis of the results of thematic examinations and management decisions to improve the quality of outpatient medical care (the experience of St. Petersburg). M.A. Karachevtseva, S.M. Mikhailov, A.V. Pakhomov [et al.]. *Quality Management in the field of health and social development*. 2012;4(14):6–13. EDN: PIXVDT. (In Russ.)
13. Elensky A. V. Political expertise: genesis, concept and cognitive possibilities. *Questions of Philosophy*. 2011;(2):57–69. (In Russ.)
14. Kiseleva E. V. *Pedagogical expertise of the education process in an educational organization*: abstract of the dissertation. ... Doctor of Pedagogical Sciences. Moscow; 2020. 50 p. (In Russ.)
15. Novikova T. G. *Theoretical foundations of the examination of innovation in education*: abstract of the dissertation. ... Doctor of Pedagogical Sciences. Moscow; 2006. 45 p. (In Russ.)
16. Shadrin V. V. *Methodology and organization of accounting expertise*: abstract of the dissertation. ... Doctor of Economics. Saratov; 2006. 34 p. (In Russ.)
17. Ayupov A. D. Appointment of judicial examination in the arbitration process and evaluation of its results. *Actual problems of Russian law*. 2022;17(11(144)). (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2022.144.11.149-159
18. Brinev K. I. *Forensic linguistic expertise: methodology and methodology*: monograph. Moscow: FLINTA; 2020. 300 p. (In Russ.)
19. Korepina A. V. Tasks of expert activity in the field of public administration: categorical analysis. *Society: politics, economics, law*. 2023;3(116). (In Russ.). DOI: 10.24158/pep.2023.3.12
20. Sutuzhko V. V. Structure, principles and classification of the concept of "assessment". *Epistemology and Philosophy of Science*. 2008;18(4):108-124. (In Russ.). DOI: 10.5840/eps200818411
21. Razuvaev A. A. *Expertise as a means of increasing the effectiveness of the legal realization process (issues of theory and practice)*: abstract of the dissertation ... Cand. jurid. sciences'. Saratov; 2006. 26 p. (In Russ.)

Информация об авторе

Л. А. Душаклова – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и служебного права ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

L. A. Dushakova – Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Administrative and Service Law, South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 21.01.2025; одобрена после рецензирования 26.02.2025; принята к публикации 27.02.2025.

The article was submitted 21.01.2025; approved after reviewing 26.02.2025; accepted for publication 27.02.2025.