

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ, ОСНОВНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена проблемам эффективности законодательства. Отмечается, что эта проблема обусловлена качеством российского законодательства и низкой правовой культурой правоприменителей. Автор предлагает «Стратегию трех шагов», направленную на повышение качества российского законодательства. Первый шаг — это современная институализация нормотворческого процесса. Второй шаг — это официальное обучение законотворцев на основе учебного курса под названием «Нормография — теория и технология нормотворчества». Сегодня объективно существует необходимость включения в программы юридических вузов и факультетов изучения данного курса с целью подготовки высококвалифицированных специалистов по разработке проектов нормативных правовых актов и нормативных договоров. Третьим шагом в повышении эффективности российского законодательства предлагается создание современной системы правового мониторинга, основанной на научно обоснованных и проверенных эмпирическим путем специальных методиках правового мониторинга в различных сферах.

Ключевые слова: законы, нормативные правовые акты, нормотворческий процесс, законодательный процесс, нормография, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, правовой мониторинг, центр правового мониторинга.



**Юрий Геннадьевич
АРЗАМАСОВ,**

доктор юридических наук,
профессор, профессор
кафедры теории и истории
права факультета
права НИУ «Высшая
школа экономики»,
профессор кафедры
государствоведения
ИГСУ РАНХиГС
при Президенте РФ
uarzamasov@hse.ru
123022, Россия, г. Москва,
Б. Трехсвятительский пер.,
д. 3

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.44.4.125-135

Yu. G. ARZAMASOV,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory and History
of Law, Faculty of Law, National Research University «Higher School
of Economics», Professor of the Department of State Studies,
IGSU RANHiGS at President of the RF
uarzamasov@hse.ru

123022, Russia, Moscow, B. Trekhsvyatitelskiy per., 3

EFFICIENCY OF THE LEGISLATION: THE PROBLEM, THE MAIN WAYS OF SOLVING

Abstract. The article is devoted to the problems of the effectiveness of legislation. It notes that the problem of the effectiveness of legislation is due to the quality of Russian legislation and the low legal culture of law enforcement. The author suggests a «Three Step Strategy» aimed at improving the quality

© Ю. Г. Арзамасов, 2018

of Russian legislation. The first step is the modern institutionalization of the rule-making process. The second step is the official training of lawmakers on the basis of a training course called «Normography is Theory and Technology of Rulemaking». Today, there is an objective need to include in the programs of law schools and faculties studying this course with the goal of training highly qualified specialists in drafting normative legal acts and normative treaties. The third step in improving the effectiveness of Russian legislation is the creation of a modern legal monitoring system based on scientifically verified and empirically tested special methods of legal monitoring in various fields.

Keywords: *laws, normative legal acts, rule-making process, legislative process, normography, assessment of regulatory impact, assessment of actual impact, legal monitoring, legal monitoring center.*

Проблема эффективности законодательства, если понимать данный термин как совокупность всех федеральных нормативных правовых актов и региональных законов (так его трактует современный российский законодатель), в современных условиях актуализируется с новой силой. Это объясняется следующими основными факторами: с одной стороны, низкой правовой культурой правоприменителей (следователей, судей, инспекторов, принимающих решения, руководствуясь только нормами позитивного права), с другой стороны, качеством российского законодательства, что подтверждают правовые коллизии как между актами, так и между нормами одного нормативного правового акта, пробельность как федеральных законов, так и подзаконных актов, несоответствие федеральных российских законов международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина. Не лучшая ситуация и в региональном законодательстве. Так, согласно официальным данным Министерства юстиции РФ в Центральном федеральном округе из действующих 161 945 нормативных правовых актов соответствуют федеральному законодательству только 80 008 актов. В Сибирском федеральном округе мы видим аналогичную ситуацию: там из 122 660 действующих нормативных правовых актов соответствуют федеральному законодательству только 60 870¹.

Обозначенную проблему, как нам представляется, нужно решать глобально, а не останавливаться только на вопросе качества закона, поскольку оно (качество) зависит прежде всего от правильного выбора специально-юридических средств и соблюдения правил нормотворческой юридической техники. Еще В. И. Никитский в советский период правильно подчеркивал, что «соответствие избранных правовых средств цели — необходимая предпосылка эффективности правовой нормы, а неправильный выбор средств достижения правовых целей может исказить смысл и значение последних»².

Как нам видится, речь нужно вести главным образом об эффективности норм права, то есть как нормы законов и конкретизирующих их подзаконных актов (ука-

¹ URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-sostoyanii-federalnogo-registra-normativnyh-pravovyh-aktov-subektov-rossiyskoy>.

² Никитский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С. 40.

зов Президента, постановлений Правительства, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, главным образом федеральных министерств) реализуются на практике, регулируя различные по своей природе правовые отношения, то есть на повестке дня встает проблема повышения эффективности правового регулирования.

Теоретики права считают, что эффективной норма права будет только тогда, когда цели правового регулирования, сформулированные и записанные законодателем, как правило, в начале нормативного правового документа, полностью реализованы. Таким образом, для выявления погрешностей в реализации норм закона следует соотносить между собой две основные величины — «результат» и «поставленная цель». Аналогичного мнения придерживается В. В. Игнатенко, полагая, что качество закона — это вполне самостоятельная категория, которая не просто означает устойчивую совокупность свойств правовой легальности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств закона, но и «...является одной из предпосылок эффективного и стабильного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями»³.

Однако здесь для полноты рассматриваемой проблемы следует заметить, что абсолютная эффективность закона достигается при реализации всех целей и задач, поставленных федеральным либо региональным законодателем. И хотя такой математический расчет вроде бы приемлем, необходимо, вне всяких сомнений, использовать и другие оценочные показатели, например опросы граждан о состоянии бытовой коррупции в России, которые проводит неправительственная международная организация Transparency International, опросы государственных гражданских служащих, которые нередко проводят сотрудники правовых департаментов федеральных министерств, мониторинг общественно-го мнения и т.д.

Кроме того, в настоящее время мы наблюдаем появление совершенно новых для России технологий и видов правового мониторинга в нормотворческом процессе (оценка регулирующего воздействия — ОРВ, оценка фактического воздействия — ОФВ и т.д.).

Таким образом, мы видим, что сегодня актуализируется проблема применения комплексного метода при повышении эффективности правового регулирования, составляющей которого выступают различные социологические приемы (правовой мониторинг, социологические опросы государственных служащих, граждан и т.д.).

В своей монографии, посвященной эффективности норм административно-деликтного права, О. С. Рогачева сделала ряд общетеоретических выводов. В частности, она отметила, что «научная ценность категории “эффективность” состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и тем самым способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации»⁴.

³ Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 300.

⁴ Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. С. 337.



Профессор Ю. А. Тихомиров так рассуждал об эффективности закона: «Анализ результатов реализации законов не может ограничиваться сбором негативной информации. Его цель — дать оценку всем правовым результатам. Имеются в виду:

- а) показатели позитивного использования закона для решения определенных задач, введения режимов деятельности субъектов права;
- б) показатели нарушений законов (по видам и т.п.);
- в) информация о благоприятных правовых последствиях, например создание стимулирующих условий деятельности, повышение правовой культуры и т.п.;
- г) информация об отклонениях от норм законов ввиду их плохого качества, чрезмерной концентрации регулирования;
- д) информация об отклонениях позитивного свойства — о пробелах либо новых явлениях, которые могут быть предметом правового регулирования;
- е) информация о «теневом» праве как квазирегуляторе.

И тогда можно дать ответ на вопрос, какова же эффективность закона как меры соотношения между целями и результатами развития регулируемой сферы»⁵.

Как мы видим, современная теория предлагает различные модели в области эффективности законодательства. Тем не менее наш опыт работы в законодательных органах и преподавания юридических дисциплин позволил разработать собственную стратегию повышения эффективности законодательства. По нашему мнению, она должна состоять из следующих трех основных шагов (направлений).

Первый шаг. **Нужна новая современная институализация нормотворческого процесса.** Проведенный анализ показал, что правовое регулирование практически всех видов нормотворческого процесса в современной России находится не на должном уровне. В этой связи, как нам представляется, необходимо данные проблемы начинать решать, прежде всего, на законодательном уровне. Здесь следует заметить, что правовое регулирование реально опоздало на 25 лет, поскольку вместе с Конституцией РФ следовало бы принять закон «Об источниках права в Российской Федерации». Это объясняется тем, что до сих пор у современных юристов нет однозначного ответа, что такое «источник права», что такое «форма права». Кроме этого, в современном российском законодательстве отсутствует нормативно установленный перечень источников права, действующих в современной России. Например, вряд ли рядовой обыватель даст исчерпывающий ответ на вопрос: чем отличается правовой обычай от обычая? До сих пор не решена также проблема признания прецедентов источниками российского права, которые де-факто уже давно применяются в регулировании общественных отношений. Даже в Ватикане в 1929 г. был принят закон «Об источниках права».

Однако один такой закон не решит все проблемы правового регулирования законодательного процесса. На наш взгляд, проблема правового регулирования нормотворческого процесса в современной России должна решаться при помощи следующей модели. Наряду с федеральным законом «Об источниках права», практически одним пакетом необходимо принять и ожидаемый неимоверно долго юридической общественностью федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». В этой связи нужно создать рабочую группу по

⁵ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 441—451.

подготовке проекта данного федерального закона и практически с нуля подготовить новый проект, поскольку имеющиеся проекты представляют собой «лоскутное одеяло», так как отдельные нормы готовились еще А. С. Пиголкиным и его командой в ИЗиСП и неактуальны в современных условиях правового регулирования. Помимо этого, одним пакетом следует принять и видовые законы в сфере регламентации различных видов нормотворческих процессов, закрепляющие не общие нормы права, а уже специальные, регламентирующие статус и порядок принятия определенных видов нормативных правовых актов. Например, «в нормах видового закона “О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации” необходимо закрепить не только нормотворческую компетенцию федеральных органов исполнительной власти и формы ведомственных нормативных правовых актов, что реально будет способствовать их унификации, порядок их принятия, но и порядок осуществления контроля за ведомственным нормотворческим процессом и легитимностью (законностью) ведомственных нормативных правовых актов. Отсутствие на сегодняшний день такого закона является пробелом в праве и отрицательно сказывается на правовом регулировании. Помимо этого, в развитие норм данного закона в каждом федеральном органе исполнительной власти при участии научной общественности следует выработать концепции нормотворческой деятельности, которые должны детализировать положения федерального закона...»⁶.

Второй шаг. **Это официальное обучение законотворцев.** Нужны как специальные факультеты, так и курсы повышения квалификации государственных служащих. Реально реформировать правовую систему, совершенствуя при этом все виды нормотворческого процесса, возможно только при качественном повышении общей и, несомненно, правовой культуры всего корпуса государственных, а также муниципальных служащих. В связи с этим «необходимо на всех юридических факультетах высших учебных заведений и на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих ввести учебный курс под названием “Нормография”»⁷. Тогда в своей работе нормодатели станут опираться на общие принципы правотворчества, будут владеть знаниями методик подготовки и принятия различных видов нормативных правовых актов, соблюдать требования, предъявляемые к содержанию и форме при создании нормативных правовых актов. Муниципального и государственного служащего следует специально готовить к осуществлению профессиональных функций, применяя как проверенные временем, дидактическим опытом, так и инновационные методики обучения.

Как нам представляется, усилия «...теоретиков права должны быть направлены на сосредоточение разрозненных методик подготовки нормативных правовых актов и теоретических вопросов, касающихся проблем создания нормативных правовых актов в систему научно обоснованных знаний о нормотворчестве, которые и составят предмет самостоятельной науки — нормографии (дословный перевод — “пишу норму”). Последняя, по нашему мнению, займет особое ме-

⁶ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.

⁷ Арзамасов Ю. Г. Тенденции развития юридических наук. Становление новой науки — нормографии // Государство и право. 2007. № 10. С. 102.



сто в системе юридических наук, поскольку наподобие правовой герменевтики, правовой компаративистики и других прикладных наук будет носить вспомогательный характер по отношению как к общей теории права и государства, так и к отраслевым наукам»⁸. Обозначенные тенденции явно просматриваются: более чем в 10 вузах страны в том или ином объеме преподается курс нормографии.

«Известно, что в советское время ориентация преподавания была направлена на подготовку юристов-практиков, занимающихся той или иной правоприменительной деятельностью. В вузах готовили судей, адвокатов, следователей, нотариусов и т.д., а не нормотворцев, так как нормативных правовых актов по сравнению с сегодняшним днем было мало и отсутствовала необходимость в таких специалистах»⁹. Законы зачастую готовились в авральном режиме в Москве; что касается регионального нормотворчества, то оно было неактивно, региональные законы, по сути, дублировали нормы законов СССР. Сегодня ситуация иная, диаметрально противоположная. В современных условиях вала законодательства, наличия большого количества пробелов и коллизий в праве серьезной проблемой является отсутствие грамотных специалистов, умеющих подготовить тот или иной проект нормативного правового акта.

Резюмируя сказанное, можно отметить: объективно существует необходимость включения в программы юридических вузов и факультетов изучения курса нормографии, курса как теоретического, так и прикладного характера, как для отраслевых наук, так и для общей теории права и государства, с целью подготовки высококвалифицированных нормодателей, специалистов по разработке проектов нормативных правовых актов и нормативных договоров, способных правильно выбрать нужную форму нормативного правового акта и грамотно его построить, чтобы нормативные правовые акты не были противоречивыми, а соответствовали международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина, российскому законодательству, чтобы в них не было противопоставления формы и содержания, не было нарушений правил и средств нормотворческой юридической техники. Решить данные проблемы возможно только с помощью теоретически обоснованной отрасли научных знаний под названием «нормография».

Здесь необходимо заметить, что на необходимость отдельной науки, которая бы рассматривала актуальные теоретические и эмпирические вопросы нормотворчества, а также нормотворческой юридической техники, в советский период указывали профессора А. С. Пиголкин и А. А. Ушаков. Тем не менее данная проблема в полном объеме до сих пор не решена и, несомненно, нуждается в конструктивном решении.

По нашему мнению, актуальность выделения данной науки очевидна: во многих вузах читаются курсы, направленные на повышение нормотворческой квалификации. Из этого следует, что поскольку есть учебная дисциплина, преподаваемая в высшем учебном заведении, то и подходы к ней должны быть тоже теоретически аргументированными, выверенными и перспективными. На Западе такая наука существует уже давно, там она носит название «легиспруденция».

⁸ Арзамасов Ю. Г. Тенденции развития юридических наук. С. 103.

⁹ Арзамасов Ю. Г. Указ. соч.

Третий шаг — **создание современной системы правового мониторинга**, основанной на научно обоснованных и проверенных эмпирическим путем специальных методиках правового мониторинга в различных сферах.

В этой связи ОРВ параллельно с ОФВ должны быть включены в российскую систему правового мониторинга, и все без исключения федеральные законы и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия и фактического воздействия с целью выявления их положительных и отрицательных последствий. Сегодня в контексте повышения эффективности правового регулирования опять актуализируется несколько забытая идея о создании системы правового мониторинга. Нужны специальные методики правового мониторинга в различных сферах.

При этом следует опираться как на проверенные временем и успешно зарекомендовавшие себя инструменты, так и на новые методики, виды экспертиз и т.п.

Остановимся на актуальных проблемах проведения различных видов экспертиз в законодательном процессе.

На современном этапе высокие требования предъявляются не только к качеству законов и других нормативных правовых актов, но и к проведению экспертизы, соответственно, как к разработчикам нормативных правовых актов, так и экспертам. Зарубежные исследователи предлагают различные критерии изучения качества законодательства, среди которых есть и вполне неординарные предложения, например обязательность разъяснения положений норм законов, анализа законодательных альтернатив. При этом практически все известные западные ученые в области нормотворчества (У. Карпен, Л. Мадер, К. Гиси и др.) предлагают такой критерий определения качества законодательства, как прогнозирование последствий реализации закона, что в России мы называем правовым мониторингом.

В настоящее время широкое распространение получает такой институт, как оценка регулирующего воздействия, который, по нашему мнению, является не чем иным, как определенным видом правового мониторинга, а точнее мониторинга проектов нормативных правовых актов. Более того, с 2015 г. параллельно с оценкой регулирующего воздействия стала применяться также оценка фактического воздействия. Согласно п. 3 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится в целях анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии), в целях определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Проведенный анализ показал, что ОФВ представляет собой один из видов инструментов правового мониторинга. Эксперты прогнозируют, что в ближайшей



перспективе он вполне сможет заменить собой экспертизу действующих законов и других нормативных правовых актов высших органов государственной власти, которые прошли процедуру ОРВ. В этой связи считаем, что важной вехой в повышении эффективности правового регулирования является создание современной системы правового мониторинга, основанной на научно обоснованных и проверенных эмпирическим путем специальных методиках правового мониторинга в различных сферах.

Однако посмотрим, какие виды экспертиз должен осуществлять современный эксперт?

На сегодняшний день эксперт, сотрудник правового департамента, правового управления какого-либо органа власти обязан проводить не просто правовую экспертизу, но и антикоррупционную экспертизу, ОРВ, ОФВ, экологическую, педагогическую экспертизу. И список необходимых экспертиз на этом не заканчивается.

Однако при проведении данных видов экспертиз возникает масса проблем. Остановимся, например, на антикоррупционной экспертизе. Данный вид экспертизы проводится в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Согласно п. 3 данной методики к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов и т.д.

Между тем эти факторы не всегда следует относить к способствующим созданию условий для проявления коррупции. Такой вывод основывается на следующем.

Во-первых, среди факторов, связанных с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, было указано «определение компетенции по формуле “вправе”». Здесь необходимо дать определенные пояснения. Наиболее распространенной является классификация норм права в зависимости от характера правового регулирования и способа правового предписания. В соответствии с данным критерием выделяют обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы права. В управомочивающих нормах, адресованных к гражданам и другим субъектам правоотношений, разработчики проектов нормативных правовых актов вполне могут использовать термин «вправе». Однако что касается должностных лиц государственных и муниципальных органов, то их права, в том числе вытекающие из диспозиции с использованием термина «вправе», корреспондируют с их должностными обязанностями. Из этого следует, что при определенных условиях, перечисленных в диспозиции, разработчики проектов нормативных правовых актов вполне могут применять термин «вправе», но только когда в акте будут четко перечислены условия, при наличии которых следует использовать данный термин. Так, например, термин «вправе»

неоднократно применяется в тексте Конституции Российской Федерации, но ее нормы никто не относит к коррупционным.

Во-вторых, это такой фактор, как «чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявших первоначальный нормативный правовой акт». Конечно, государственные органы власти, принимая нормативные правовые акты, должны не ущемлять интересы органов местного самоуправления как институтов гражданского общества, а только содействовать реализации их задач по мере возможности.

Между тем, как нам видится, выделение данного фактора носит дискуссионный характер. Это объясняется тем, что нормотворческая юридическая техника в процессе своего развития и совершенствования уже выработала перечень способов изложения нормативного материала. Это прямой способ, ссылочный и бланкетный. Выделяют также и такой способ изложения нормативного материала, как воспроизведение. В данном контексте считаем необходимым подчеркнуть, что ссылки бывают перекрестными, то есть законодатель ссылается на статью того же нормативного правового акта, что приводит уж никак не к коррупционности, а к компактному изложению нормативного материала. Например, в ч. 4 ст. 975 ГК РФ говорится, что «доверитель обязан уплатить поверенному вознаграждение, если в соответствии со ст. 972 настоящего Кодекса договор поручения является возмездным».

Существуют нормы, которые не могут быть написаны другим способом, нежели бланкетным, то есть когда прямая ссылка не указывается, а подразумевается. Например, без бланкетных норм нельзя обойтись законодателю, когда он делает ссылку на другой нормативный правовой акт, но четко не указывает его реквизиты. Такое изложение норм права обусловлено прежде всего тем, что, если изменится название федерального органа исполнительной власти либо иного органа власти, то федеральному законодателю в срочном порядке понадобится вносить изменение в федеральный закон, что не всегда можно сделать быстро.

Данные примеры свидетельствуют о том, что называть коррупционным и помещать в Методику такой фактор, как наличие бланкетных и ссылочных норм, просто некорректно, поскольку в большинстве случаев это прием нормотворческой юридической техники: ссылки, как правило, придают большую компактность законам и другим нормативным правовым актам, предохраняя текст от ненужных повторений. Тем самым достигаются разумная, вполне оправданная краткость, экономия в изложении нормативного правового материала. Кроме того, с помощью ссылочных и бланкетных норм реально устанавливается общеправовой принцип системности права, то есть нормы права увязываются между собой.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что данная Методика нуждается не просто в серьезной доработке, а в новой редакции. Причем при ее подготовке следует использовать положительный опыт, накопленный в регионах, а также опыт подготовки методик Центром стратегических разработок, Генеральной прокуратурой РФ, торгово-промышленными палатами, зарубежную практику, теоретические и методические рекомендации современных отечественных ученых в области нормотворчества, юридической нормотворческой техники и правового мониторинга.



Антикоррупционную экспертизу, согласно указанным выше Правилам проведения антикоррупционной экспертизы, осуществляет Министерство юстиции РФ и независимые эксперты, аккредитованные Министерством юстиции. Такими экспертами могут быть и юридические, и физические лица. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов и других федеральных нормативных правовых актов разработчики размещают проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Теперь обратимся к лингвистической экспертизе. Важную роль при ее проведении играет оценка проекта нормативного акта с точки зрения обоснованности использования терминологии. Например, в ФРГ, где большинство законопроектов разрабатывается правительством, экспертиза «единства языка законов» возложена с 21 октября 1949 г. на федеральное Министерство юстиции и осуществляется одновременно с предварительной экспертизой правового оформления законопроектов. По нашему мнению, в России также следует ввести обязательную терминологическую экспертизу, что позволит избежать дублирования юридических терминов, ненужных заимствований из иностранных языков и т.п. В этой связи особая роль выпадает тезаурусу и «досье закона».

Между тем важность приобретает научная экспертиза проектов нормативных правовых актов, которая иной раз должна осуществляться в сочетании со специализированными видами экспертиз. При этом научная экспертиза должна находиться впереди других экспертиз. Данный вид экспертизы, по нашему мнению, следует проводить не только по наиболее сложным проектам нормативных правовых актов, когда необходим более высокий уровень профессиональных знаний, но по всем проектам нормативных правовых актов.

Считаем, что на региональном уровне в обязательном порядке следует нормативно закрепить обязательность проведения научной экспертизы всех законопроектов. Государственная Дума уже сделала определенный шаг в данном направлении. Такая экспертиза проектов регламентирована п. 1 ст. 112 Регламента Государственной Думы ФС РФ. Следует отметить, что в последнее время все чаще к услугам ученых прибегают представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации, которые направляют в вузы и НИИ проекты своих законов для получения экспертных заключений.

Не стоит сбрасывать со счетов идею о создании Центра мониторинга законодательства при российском парламенте. Центр должен быть структурным подразделением при Федеральном Собрании РФ. Такой его статус способствует консолидации правотворческих усилий палат российского парламента, скоординирует его основные направления деятельности, в результате это будет отражаться на качестве федеральных и региональных законов, а самое главное, на эффективности правового регулирования. Центр мониторинга также обязан стать площадкой координации научных трудов, теоретических и прикладных исследований проблем правового мониторинга. Помимо этого он должен осуществлять полноценный **анализ современного законодательства**, то есть действия нормативных актов, как федеральных, так и региональных законов, а также нормативных правовых актов главы государства и Правительства России. Он должен осуществлять также функции обеспечения правовой информацией заинтересо-

ванных субъектов. Одной из важнейших функций центра должны стать разработка методов правового мониторинга и их грамотное апробирование. И конечно, центр должен взять на себя функции повышения квалификации государственных служащих, занимающихся вопросами нормотворчества, нормотворческой юридической техники и правовой аналитики и содействовать организации и преподаванию данных проблем в высшей школе.

Если, рассматривая данную проблему, провести сравнительный анализ, становится видно, что только у российского парламента нет своих НИИ и учебных заведений. Сегодня у каждого высшего органа государственной власти, а также у многих других федеральных органов власти есть свои учебные заведения, которые планомерно, с использованием современных учебных программ готовят кадры, а Федеральное Собрание РФ такой научной и учебной базы не имеет. Так, например, у Президента есть РАНХиГС, у Правительства — ИЗиСП. А почему же российский парламент остается «обделенным» в решении данного вопроса?

По нашему мнению, всесторонне изучив положительный опыт отдельных регионов, где созданы центры и департаменты правового мониторинга, следует как можно быстрее решить данную проблему, что, несомненно, скажется на качестве и эффективности правового регулирования. Всероссийский центр правового мониторинга может реально стать научной и методической базой для создания учебного заведения при Федеральном Собрании РФ. Причем во всех субъектах Федерации при региональных законодательных (представительных) органах следует создать его филиалы.

Общее руководство этим центром должен осуществлять аппарат Совета Федерации Федерального Собрания РФ, поэтому сотрудники данного учреждения должны иметь статус государственных гражданских служащих, которые будут работать профессионально на постоянной основе. В отдельных случаях для анализа и прогнозирования развития законодательства, его отраслей и т.п. на договорной основе могут привлекаться ученые-юристы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. — М., 2013. — 480 с.
2. Арзамасов Ю. Г. Тенденции развития юридических наук. Становление новой науки — нормографии // Государство и право. — 2007. — № 10. — С. 101—104.
3. Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1999. — 343 с.
4. Никитский В. И. Эффективность норм трудового права. — М., 1971. — 247 с.
5. Розачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. — Воронеж, 2011. — 356 с.
6. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. — М., 2007. — 484 с.

