

Экспертиза нормативного правового акта

А. Г. Хабибулин

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экономических и финансовых расследований Высшей школы государственного аудита, профессор кафедры теории государства и права и политологии Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова», 119234, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 13
E-mail: khabibulin-ag@mail.ru

В. В. Круглов,

магистрант кафедры экономических и финансовых расследований Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова», 119234, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 13
E-mail: Vladimirkrugloff@yandex.ru

Expert review of a regulatory legal act

A. G. Khabibulin

Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Economic and Financial Investigations of the Higher School of State Audit, Professor of the Department of Theory of State and Law and Political Science of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University

Address: Lomonosov Moscow State University, 1, build. 13 Leninskie Gory, Moscow, 119234, Russian Federation.
E-mail: habibulin-ag@mail.ru

V. V. Kruglov

magister's student of the Department Economic and Financial Investigations of the Higher School of State Audit of the Lomonosov Moscow State University

Address: Lomonosov Moscow State University, 1, build. 13 Leninskie Gory, Moscow, 119234, Russian Federation.
E-mail: VladimirKrugloff@yandex.ru

Поступила 23.12.2025 Принята к печати 01.03.2026

Аннотация

Экспертиза нормативных правовых актов представляет собой важнейший инструмент повышения эффективности правового регулирования и предотвращения принятия некачественных, противоречивых или коррупциогенных норм. Особую актуальность данная тема приобретает в контексте проводимой в Российской Федерации работы по совершенствованию правовой системы и повышению качества нормотворческой деятельности, а также возрастающей ролью экспертизы нормативно-правовых актов в обеспечении качества правового регулирования общественных отношений. В современных условиях интенсивного развития законодательства особую значимость приобретает проблема обеспечения высокого качества принимаемых нормативно-правовых актов, их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, а также требованиям юридической техники.

Ключевые слова: Нормативный правовой акт, законодательство, нормотворчество, лексика, экспертиза, анализ, структура, правовое развитие.

Abstract

Expert review of regulatory legal acts is an essential tool for improving the effectiveness of legal regulation and preventing the adoption of poor-quality, contradictory, or corruption-prone norms. This topic becomes particularly relevant in the context of the work carried out in the Russian Federation to improve the legal system and enhance the quality of legislative activity, as well as the growing role of expert review of regulatory legal acts in ensuring the quality of legal regulation of public relations. In the current conditions of rapid legislative development, the issue of ensuring the high quality of adopted regulatory legal acts, their compliance with the Constitution of the Russian Federation, federal legislation, as well as the requirements of legal drafting, becomes especially important.

Keywords: Normative legal act, legislation, rule-making, vocabulary, expertise, analysis, structure, legal development.

Экспертиза нормативных правовых актов представляет собой специализированное исследование проектов нормативных правовых актов или действующих нормативных правовых актов, проводимое уполномоченными субъектами с целью оценки их качества, законности, обоснованности и эффективности. Данный институт является неотъемлемым элементом современного правотворческого процесса и важнейшим инструментом обеспечения качества правового регулирования [7].

В научной литературе экспертиза нормативных правовых актов рассматривается в нескольких аспектах. В узком смысле под экспертизой понимается деятельность специально уполномоченных субъектов по оценке соответствия нормативного правового акта определенным критериям. В широком смысле экспертиза охватывает весь комплекс мероприятий по анализу и оценке качества нормативных правовых актов на всех стадиях их подготовки, принятия и применения [9]. Сущ-

ностные признаки экспертизы нормативных правовых актов позволяют отграничить данный институт от смежных правовых явлений. К числу таких признаков относятся: специализированный характер исследования, наличие установленных критериев оценки, процессуальная форма проведения, обязательность или рекомендательность выводов, документальное оформление результатов.

Цели экспертизы нормативных правовых актов определяют направленность данной деятельности, а также обеспечивают соответствие нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, повышают качество правового регулирования, предотвращают принятие коррупциогенных норм, обеспечивают согласованность правовой системы.

Основные цели и задачи экспертизы систематизированы в табл. 1

Т а б л и ц а 1

Цели и задачи экспертизы нормативных правовых актов

Цель экспертизы	Основные задачи	Ожидаемый результат
Обеспечение законности	Проверка соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам	Устранение противоречий в законодательстве
Повышение качества	Анализ юридико-технического оформления, логической структуры	Совершенствование текста акта
Предотвращение коррупции	Выявление коррупциогенных факторов	Исключение норм, способствующих коррупции
Оценка эффективности	Прогнозирование социально-экономических последствий	Повышение регулятивного воздействия
Обеспечение согласованности	Проверка соответствия отраслевому законодательству	Системность правового регулирования

Анализ данных табл. 1 свидетельствует о многоаспектности целей и задач экспертизы нормативных правовых актов. Каждая из выделенных целей предполагает решение комплекса взаимосвязанных задач, направленных на достижение определенного результата в сфере правового регулирования.

Функции экспертизы нормативных правовых актов раскрывают ее роль в механизме правового регулирования. К числу основных функций относятся:

— контрольная функция, выражающаяся в проверке соответствия нормативного правового акта установленным требованиям;

- превентивная функция, направленная на предотвращение принятия некачественных актов;
- информационная функция, обеспечивающая правотворческие органы необходимой информацией;
- корректирующая функция, связанная с выработкой рекомендаций по совершенствованию акта [10].

Принципы экспертизы нормативных правовых актов определяют основные начала организации

и проведения экспертной деятельности. К числу таких принципов относятся: законность, объективность, независимость экспертов, научная обоснованность, комплексность, гласность. Соблюдение этих принципов является необходимым условием эффективности экспертизы.

Структура экспертизы нормативного правового акта как процесса может быть представлена в виде схемы. На рис. 1 показаны основные элементы и этапы проведения экспертизы.

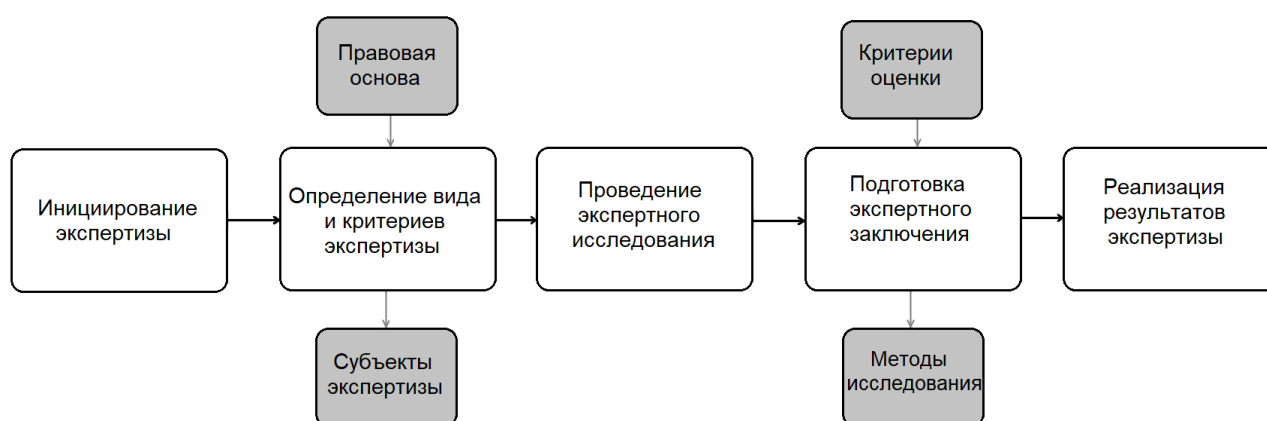


Рис. 1. Структура экспертизы нормативного правового акта

Как показано на рис. 1, экспертиза нормативно-правового акта представляет собой последовательный процесс, включающий пять основных этапов. На каждом этапе задействуются различные элементы: правовая основа, субъекты экспертизы, критерии оценки и методы исследования. Системное взаимодействие этих элементов обеспечивает эффективность экспертной деятельности.

Классификация видов экспертизы нормативных правовых актов имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку позволяет систематизировать экспертную деятельность и определить особенности проведения различных видов экспертизы. В современной правовой системе Российской Федерации сложилась развитая система экспертизы, включающая множество ее видов.

По предмету исследования выделяются следующие виды экспертизы:

- правовая экспертиза, направленная на оценку соответствия акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- антикоррупционная экспертиза, имеющая целью выявление коррупциогенных факторов;
- лингвистическая экспертиза, оценивающая качество языкового оформления акта;
- финансово-экономическая экспертиза, анализирующая экономические последствия принятия акта [10].

По субъекту проведения различается государственная экспертиза, осуществляемая уполномоченными органами государственной власти, и независимая экспертиза, проводимая институтами гражданского общества, научными и экспертными организациями, отдельными специалистами. Каждый из этих видов имеет свои особенности правового регулирования и практической реализации [7].

Классификация видов экспертизы нормативных правовых актов представлена в табл. 2.

Таблица 2

Классификация видов экспертизы нормативных правовых актов

Критерий классификации	Виды экспертизы	Характеристика
По предмету	Правовая, антикоррупционная, лингвистическая, финансово-экономическая	Определяется объектом исследования
По субъекту	Государственная, независимая, общественная	Зависит от статуса эксперта
По стадии	Предварительная, текущая, последующая	Связана с этапом правотворчества
По обязательности	Обязательная, факультативная	Определяется законодательством
По форме	Документальная, устная	Способ оформления результатов
По объекту	Экспертиза проектов, экспертиза действующих актов	Зависит от статуса акта

Данные в табл. 2 демонстрируют многообразие видов экспертизы нормативных правовых актов. Использование различных критериев классификации позволяет выделить специфику каждого вида экспертизы и определить его место в системе обеспечения качества правового регулирования.

Антикоррупционная экспертиза занимает особое место в системе экспертизы нормативных правовых актов. Правовую основу данного вида экспертизы составляет Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 30 сентября 2024 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Целью антикоррупционной экс-

пертизы является выявление в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Оценка регулирующего воздействия представляет собой относительно новый вид экспертизы, направленный на анализ социально-экономических последствий принятия нормативных правовых актов. Данный вид экспертизы позволяет на стадии разработки проекта оценить издержки и выгоды предлагаемого регулирования для различных групп субъектов.

Взаимосвязь различных видов экспертизы нормативных правовых актов представлена на рис. 2.

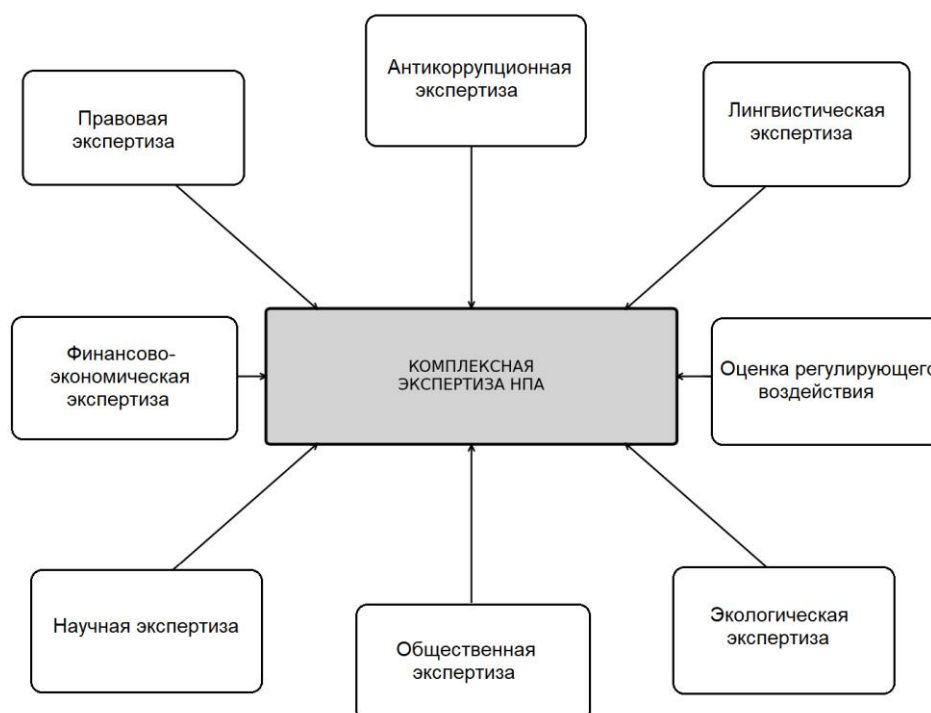


Рис. 2. Система видов экспертизы нормативных правовых актов

Как следует из рис. 2, различные виды экспертизы нормативных правовых актов образуют

единую систему, в центре которой находится комплексная экспертиза. Каждый вид эксперти-

зы вносит свой вклад в обеспечение качества нормативного правового акта, исследуя его с определенной точки зрения.

Таким образом, многообразие видов экспертизы нормативных правовых актов отражает сложность и многоаспектность требований, предъявляемых к качеству правового регулирования. Эффективное обеспечение качества нормативных правовых актов требует комплексного применения различных видов экспертизы.

Субъекты экспертизы нормативных правовых актов представляют собой органы, организации и лица, уполномоченные на проведение экспертного исследования. Правовой статус субъектов экспертизы определяется законодательством Российской Федерации и зависит от вида проводимой экспертизы. В системе субъектов экспертизы можно выделить государственные органы, институты гражданского общества и индивидуальных экспертов [3].

Среди государственных органов, осуществляющих экспертизу нормативных правовых актов,

ключевую роль играет Министерство юстиции Российской Федерации. Данный орган проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того, Минюст России осуществляет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Прокуратура Российской Федерации является важным субъектом антикоррупционной экспертизы. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов и должностных лиц, указанных в законе.

Характеристика основных субъектов экспертизы нормативных правовых актов представлена в табл. 3.

Таблица 3

Субъекты экспертизы нормативных правовых актов

Субъект экспертизы	Виды проводимой экспертизы	Правовая основа деятельности
Министерство юстиции Российской Федерации	Правовая, антикоррупционная экспертиза	Положение о Минюсте России
Прокуратура Российской Федерации	Антикоррупционная экспертиза	ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»
Минэкономразвития России	Оценка регулирующего воздействия	Постановление Правительства Российской Федерации
Общественная палата Российской Федерации	Общественная экспертиза	ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»
Независимые эксперты	Антикоррупционная, научная экспертиза	Аккредитация Минюстом России

Анализ данных таблицы 3 позволяет выявить дифференциацию полномочий различных субъектов экспертизы нормативных правовых актов. Каждый субъект действует в пределах своей компетенции, определенной соответствующими нормативными правовыми актами.

Процедура проведения экспертизы нормативных правовых актов включает несколько последовательных стадий. На первой стадии осуществляется подготовка к проведению экспертизы: определяется предмет экспертизы, формулируются вопросы, подлежащие исследованию, определяется состав экспертов. На второй стадии проводится непосредственное экспертное исследование: анализируется текст нормативного правового акта, выявляются дефекты и недостатки. На третьей стадии оформляется экспертное за-

ключение, содержащее выводы и рекомендации [3].

Экспертное заключение является итоговым документом, оформляющим результаты экспертизы. Заключение должно содержать:

- 1) наименование органа или лица, проводившего экспертизу;
- 2) реквизиты исследуемого нормативного правового акта;
- 3) описание проведенного исследования;
- 4) выводы о соответствии или несоответствии акта установленным критериям;
- 5) рекомендации по устранению выявленных недостатков.

Схема процедуры проведения экспертизы нормативно-правового акта представлена на рис. 3.

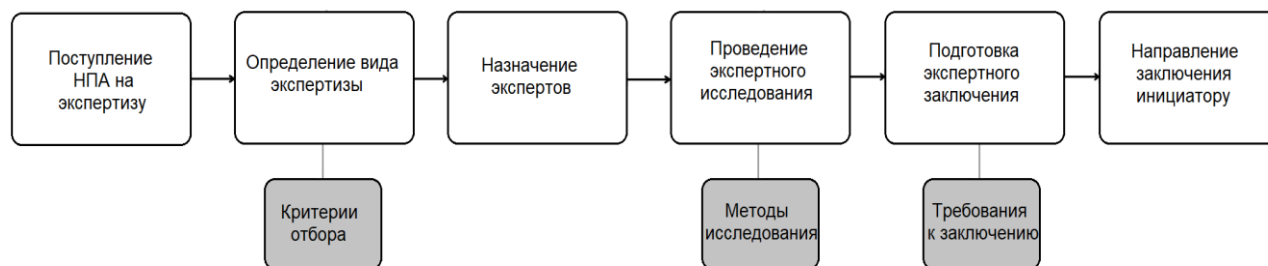


Рис. 3. Процедура проведения экспертизы нормативного правового акта

Как показано на рис. 3, процедура проведения экспертизы включает шесть последовательных этапов, каждый из которых имеет свое содержание и значение. На различных этапах учитываются критерии отбора, применяются соответствующие методы исследования, соблюдаются требования к оформлению экспертного заключения.

Развитие института экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации сопряжено с рядом проблем теоретического и практического характера. Анализ правоприменительной практики позволяет выявить основные проблемы в данной сфере и определить пути их решения.

Одной из основных проблем является недостаточная координация деятельности различных субъектов экспертизы. В настоящее время экспертизу нормативных правовых актов проводят раз-

личные органы и организации, однако механизм координации их деятельности не всегда эффективен. Это приводит к дублированию функций, противоречивости экспертных заключений, неоптимальному использованию ресурсов [4].

Проблемой является также недостаточное методическое обеспечение экспертной деятельности. Несмотря на наличие методических рекомендаций по проведению отдельных видов экспертизы, единая методология экспертного исследования нормативных правовых актов отсутствует. Это создает предпосылки для субъективизма в оценках экспертов и снижает качество экспертных заключений [6].

Основные проблемы и пути совершенствования экспертизы нормативных правовых актов систематизированы в табл. 4.

Таблица 4

Проблемы и пути совершенствования экспертизы нормативных правовых актов

Проблема	Причины возникновения	Пути решения
Недостаточная координация субъектов	Отсутствие единого центра управления	Создание координационного механизма
Слабое методическое обеспечение	Фрагментарность методических документов	Разработка единой методологии
Низкая эффективность независимой экспертизы	Необязательность учета заключений	Повышение статуса заключений
Формализм при проведении экспертизы	Недостаток квалифицированных кадров	Подготовка экспертов, повышение ответственности
Отсутствие обратной связи	Неразвитость мониторинга	Внедрение системы мониторинга результатов

Данные табл. 4 демонстрируют комплексный характер проблем в сфере экспертизы нормативных правовых актов. Решение выявленных проблем требует системного подхода и реализации комплекса мер организационного, методического и правового характера.

Перспективы развития экспертизы нормативных правовых актов связаны с несколькими направлениями. Первое направление предполагает совершенствование правовой основы экспертной деятельности путем принятия комплекс-

ного федерального закона об экспертизе нормативных правовых актов. Второе направление связано с внедрением цифровых технологий в экспертную деятельность: использование систем искусственного интеллекта для выявления дефектов нормативных правовых актов, создание единых баз данных экспертных заключений.

Третье направление предполагает развитие институтов общественной и независимой экспертизы как важнейших элементов гражданского общества. Повышение роли общественной эксперти-

зы будет способствовать демократизации правотворческого процесса и учету интересов различных социальных групп при подготовке нормативных правовых актов.

Переход от текущего состояния экспертизы нормативных правовых актов, характеризующегося фрагментарностью и недостаточной координацией, к целевому состоянию системности и эффективности предполагает реализацию комплекса мер по четырем основным направлениям [9. – 262 с.].

Таким образом, развитие института экспертизы нормативных правовых актов является необходимым условием повышения качества правового регулирования в Российской Федерации. Решение существующих проблем и реализация обозначенных перспективных направлений позволят создать эффективную систему экспертизы, отвечающую современным требованиям.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы об экспертизе нормативных правовых актов.

Экспертиза нормативных правовых актов представляет собой специализированное исследование, проводимое уполномоченными субъектами с целью оценки качества, законности, обоснованности и эффективности нормативных правовых актов. Данный институт выполняет важнейшие функции в механизме правового регулирования: контрольную, превентивную, информационную и корректирующую. Основными целями экспертизы являются обеспечение законности, повышение качества, предотвращение коррупции, оценка эффективности и обеспечение согласованности правового регулирования.

Виды экспертизы нормативных правовых актов классифицируются по различным критериям:

- а) по предмету исследования:
 - правовая;
 - антикоррупционная;
 - лингвистическая;
 - финансово-экономическая;
 - иные виды экспертизы;

б) по субъекту проведения:

- государственная;
- независимая;
- общественная;

в) по стадии правотворческого процесса:

- предварительная;
- текущая;
- последующая.

Многообразие видов экспертизы обусловлено сложностью и многоаспектностью требований к качеству нормативных правовых актов.

Субъектами экспертизы нормативных правовых актов выступают государственные органы, институты гражданского общества и индивидуальные эксперты. Ключевую роль в системе субъектов играют Министерство юстиции Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации. Процедура проведения экспертизы включает стадии подготовки, непосредственного исследования и оформления экспертного заключения.

Развитие института экспертизы нормативных правовых актов сопряжено с рядом проблем: недостаточная координация субъектов экспертизы, слабое методическое обеспечение, низкая эффективность независимой экспертизы, формализм при проведении экспертизы, отсутствие эффективной системы обратной связи. Решение данных проблем требует реализации комплекса мер по совершенствованию правовой основы, внедрению цифровых технологий, развитию общественной экспертизы и подготовке квалифицированных кадров.

Перспективы развития экспертизы нормативных правовых актов связаны с формированием системной модели экспертной деятельности, интеграцией различных видов экспертизы, использованием современных информационных технологий и повышением роли институтов гражданского общества в правотворческом процессе. Реализация данных направлений позволит обеспечить высокое качество нормативно-правового регулирования общественных отношений.

Список литературы

1. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 477 с.
2. Власенко Н. А. Законодательная технология: Теория. Опыт. Правила / Н. А. Власенко; Законодат. собр. Иркут. обл. Гос. ин-т регион. законодательства администрации Иркут. обл. – Иркутск : Вост.-Сиб. изд. компания, 2001. – 142 с.

3. Воробьева М. О., Букарina В. А. Субъекты проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук.* – 2023. – №6–1 (81). – С. 39–42.
4. Горохов Д. Б. Механизм правового мониторинга. / Д. Б. Горохов, А. А. Каширкина, А. Н. Морозов [и др.] ; отв. ред. А. В. Павлушкин. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2017. – 160 с.
5. Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: понятие, правовые основы, назначение, проведение и оформление (научно-практический комментарий регионального законодательства) // *Актуальные вопросы права и правоприменительной практики: материалы «круглого стола»* / Под ред. А. А. Юнусова. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ. – 2007. – С. 37–46.
6. Колдин В. Я. Актуальные проблемы методологии правоприменения и экспертизы // *Вестник Московского университета.* – Серия 11. Право. – 2011. – № 5. – С. 44–56.
7. Маликова Н. В., Ямалетдинова Н. В. Юридическая природа института правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // *Правовое государство: теория и практика.* – 2023. – №4 (74). – С. 20 – 26.
8. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество. – Москва : Проспект, 2014. – 446 с.
9. Нестеров А. В. Экспертика: общая теория экспертизы. – Москва, 2014. – 262 с.
10. Титов Н. С. Цели, задачи и функции экспертизы нормативных правовых актов // *Russian Journal of Economics and Law.* – 2015. – №3 (35). – С. 216–223.
11. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. Москва : Формула права, 2010. – 398 с.
12. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права.* – 2018. – №1 (253). – С. 85–102