

Муталлимов А.Н.,
Сулейманов Д.И.*

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.67.114-119

УДК: 340.12

Концептуальные основы правовой экспертизы нормативных актов и актов правоприменения

Аннотация: В целом цели, задачи и функции Центра, изложенные в его Уставе, определяют понятие, суть, принципы и методические основы проведения правовых экспертиз нормативных актов и актов правоприменения, однако, с нашей точки зрения, ряд вопросов требует конкретизации и дополнительного освещения.

Так, возникает вопрос о последовательности (технике) выполнения указанных предписаний.

Кроме того, если исходить из требований ст. 49 Конституционного Закона, то получается, что Центру правовых экспертиз придется проводить повторные экспертизы нормативных правовых актов, по которым уже будут иметься заключения ведомств, руководимых членами Наблюдательного Совета.

Ключевые слова: правовая экспертиза; нормативный акт; Конституционный закон; юридическая техника; толкование закона.

Проблема правовой экспертизы нормативных актов и актов правоприменения актуализировалась в Азербайджане с принятием Указа Президента Азербайджанской Республики И.Г. Алиева от 19.05.2022 г. о создании Центра правовой экспертизы и законодательных инициатив и утверждением «Национального плана деятельности по усилению борьбы с коррупцией на 2022-2026 гг.».

В целом цели, задачи и функции Центра, изложенные в его Уставе, определяют понятие, суть, принципы и методические основы проведения правовых экспертиз нормативных актов и актов правоприменения, однако, с нашей точки зрения, ряд вопросов требует конкретизации и дополнительного освещения.

Правовая (юридическая) экспертиза – понятие общее, охватывает несколько институтов, в том числе криминалистические экспертизы, экспертизы договоров и т.п., а применительно к рассматриваемой проблеме является видом комплексного исследования конкретного нормативного правового акта либо акта правоприменения на предмет его соответствия законодательству Азербайджанской Республики, предназначению и отсутствию коррупционных факторов.

Под актом правоприменения в теории государства и права понимается выраженное в установленной форме официальное решение компетентного органа, уполномоченного госу-

* Муталлимов Абузар Немат оглы – директор Центрального Филиала по делам о судебных спорах Государственного Фонда Социальной Защиты (Азербайджан). E-mail: abuzar.mutallimov@social.gov.az

Сулейманов Джаваншир Ислам оглы – доктор юридических наук, профессор, зав. отделом «Уголовное право и уголовный процесс» Института права и прав человека (Азербайджан). E-mail: mori_sid@yahoo.com

дарством, содержащее властное предписание от лица государства по индивидуальному урегулированию общественных отношений [1].

История института правовой экспертизы в виде таких его элементов как толкование закона, систематизация права, юридическая техника и др. восходит к письмам Плиния [10], дигестам Юстиниана [13], трудам Марка Фабия Квинтилиана [4], Цицерона [16] нашла своё развитие в работах Френсиса Бэкона [3], Ш.Л. Монтескье [9], Иеремии Бентама [2], Рудольфа фон Иеринга [5] и других ученых.

В настоящее время институт правовой экспертизы в различных интерпретациях существует практически во всех странах мира.

В связи с историческими условиями развития относительно одинаковая тональность его применения наблюдалась в странах постсоветского пространства, числящихся в СНГ, где на первых этапах правовое регулирование получили только антикоррупционная и экологическая экспертизы правовых актов и их проектов.

Так, постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 22-15 «О модельном законе “Основы законодательства об антикоррупционной политике”», принятое в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г., устанавливало, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является видом криминологической экспертизы [7].

Модельный закон СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предложил государствам – участникам СНГ проведение антикоррупционной экспертизы в качестве одной из мер предупреждения коррупционных правонарушений.

Указанный модельный закон закреплял принципы, цель экспертизы, коррупциогенные факторы, предусматривал перечень нормативных правовых актов, которые в первоочередном порядке должны проходить процедуру антикоррупционной экспертизы; определял субъектов проведения экспертизы (прокуратура; парламент; министерство юстиции; иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц; специально уполномоченный президентом или правительством государства орган); закреплял статус независимых экспертов (аккредитованные юридические и физические лица, которые могут по своей инициативе и за счет собственных средств проводить антикоррупционную экспертизу) [8].

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 38-18 «О Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятым в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 г., были даны рекомендации по примерному содержанию правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы, установлены основания и стадии проведения, требования к проведению, признаки коррупциогенных факторов и способы их выявления, содержание работы по проведению антикоррупционной экспертизы, порядок оформления результатов антикоррупционной экспертизы [11].

В постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 44-10 «О новой редакции модельного закона “Об экологической экспертизе”», принятом в г. Санкт-Петербурге 20.05.2016 г., было указано, что проекты национальных нормативных правовых актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе [12].

Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 г. за № 21-IVKQ «О нормативно-правовых актах» в целом освещает все вопросы проведения правовых экспертиз.

Согласно ст. 37 Закона, изменение нормативного правового акта ранее, чем через 6 месяцев после его принятия, допускается только на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, или мнения юридической, лингвистической, экономической, экологической, криминологической или финансовой экспертизы нормативного правового акта, если иное не предусмотрено законами или указами.

Согласно ст. 47 Закона, по решению нормотворческого органа, или другого государственного органа, полномочного в соответствии с законодательными актами Азербайджанской Республики, проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т.д.), за исключением случаев, когда настоящим Конституционным Законом предусмотрено проведение экспертизы в обязательном порядке.

Согласно ст. 49 Закона, проект нормативного правового акта и закон, представленный Президенту Азербайджанской Республики на подпись, подлежат обязательной юридической экспертизе; в зависимости от вида нормативного правового акта проводится обязательная юридическая экспертиза:

- законопроектов - уполномоченным структурным подразделением ведомства, осуществляющего организационное обеспечение работы Милли Меджлиса Азербайджанской Республики;

- проектов нормативных правовых актов, вносимых Президенту Азербайджанской Республики, и законов, представленных на подпись, - уполномоченным структурным подразделением Администрации Президента Азербайджанской Республики;

- проекты постановлений Кабинета Министров Азербайджанской Республики - уполномоченным структурным подразделением ведомства, осуществляющего организационное обеспечение работы Кабинета Министров Азербайджанской Республики;

- проектов нормативных правовых актов органов центральной исполнительной власти – юридической службой данных органов.

В главе 10 Закона определены случаи и порядок проведения обязательной лингвистической экспертизы проекта нормативного акта [6, с. 16-17].

Глава 11 Закона посвящена вопросам проведения правовых экспертиз на предмет выявления коррупциогенных факторов [6, с. 17-22].

Согласно Устава Центра правовых экспертиз и законодательных инициатив, помимо весьма обширного комплекса иных обязанностей, новое учреждение должно будет участвовать в осуществлении контроля за принятием нормативных актов центральными органами исполнительной власти (ст. 3.1.9), участвовать в подготовке и проведении их правовых экспертиз, согласно логике давать предложения (заключения) об их законности.

Здесь возникает вопрос о последовательности (технике) выполнения указанных предписаний.

Как известно, для вывода о законности того или иного нормативного акта, необходимо исследование на предмет его соответствия Конституции Азербайджанской Республики, Конституционному Закону «О нормативных правовых актах», действующему законодательству по всем отраслям права, постановлениям Конституционного Суда Азербайджанской Респуб-

лики, международным договорам, участником которых является Азербайджан, прецедентному праву Европейского суда (что весьма спорно), наличие лингвистических, криминологических, экономических и др. экспертиз, а это весьма объемный и кропотливый труд.

Между тем, в ряде случаев динамика общественного развития и международных отношений будет требовать незамедлительного принятия нормативного акта.

Кроме того, если исходить из требований ст. 49 Конституционного Закона, то получается, что Центру правовых экспертиз придется проводить повторные экспертизы нормативных правовых актов, по которым уже будут иметься заключения ведомств, руководимых членами Наблюдательного Совета.

Библиография

1. Акт применения права, понятие, структура и виды. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://nprcise.ru/novosti/pravovoe-regulirovanie/471/>.
2. Бентам И. Тактика законодательных собраний. – М.: Социум, 2006. -208 с.
3. Бэкон Ф. Сочинения в двух томах. Т.1. – М.: Мысль, 1971. – 590 с.
4. Двенадцать книг риторических наставлений Марка Фабия Квинтилиана. – С. Петербург: Типография императорской Российской Академии, 1834. – 1002 с.
5. Иеринг Р. Юридическая техника. – М.: Статут, 2008. – 232 с.
6. Конституционный Закон Азербайджанской Республики «О нормативных правовых актах» от 21.12. 2010 г. (по сост. на 30.09.2021 г.). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.e-qanun.az/framework/21300> (на азерб. яз.).
7. Модельный Закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» от 15.11.2003 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=64250
8. Модельный закон. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.05.2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31226625&pos=11;39#pos=11;39
9. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. – 803 с.
10. Письма Плиния Младшего: Кн. I-X. [Перевод] / Изд. подгот. М.Е. Сергеевко, А.И. Доватур. - 2-е изд., перераб. - М.: Наука, 1982. - 407 с.
11. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 23.11.2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/72079244/>
12. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О новой редакции модельного закона “Об экологической экспертизе”» от 20.05.2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://energo-cis.ru/wyswyg/file/Zakon/SNG/8.%20№44-10.pdf>
13. Суды и судьи в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана / пер. с лат.; предисл. Л.Л. Кофанова. – М.: Статут, 2006. – 734 с.
14. Указ Президента Азербайджанской Республики И.Г. Алиева от 19.05.2022 г. о создании Центра правовой экспертизы и законодательных инициатив [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://president.az/az/articles/view/56082/> (на азерб. яз.).

15. Указ Президента Азербайджанской Республики И.Г. Алиева от 04.04.2022 г. об утверждении «Национального плана деятельности по усилению борьбы с коррупцией на 2022-2026 г.». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://president.az/az/articles/view/55718> (на азерб. яз.).

16. Цицерон. Диалоги о государстве, о законах. – М.: Наука, 1966. – 224 с.

**Mutallimov A.N.,
Suleymanov J.I.***

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.67.114-119

UDC: 340.12

Conceptual framework of legal examination of the normative acts and acts of law enforcement

Abstract: In general, the goals, objectives and functions of the Center, set out in its Charter, predetermine the concept, essence, principles and methodological foundations for conducting legal examinations of normative acts and law enforcement acts, however, from our point of view, a number of issues require specification and additional coverage.

So, the question arises about the sequence (technique) of the implementation of these requirements.

In addition, based on the requirements of Article 49 of the Constitutional Law, it turns out that the Center for Legal Expertise will have to conduct repeated examinations of normative legal acts, on which there will already be to have the conclusions of departments led by members of the Supervisory Board.

Keywords: legal examination; normative act; Constitutional law; legal technique; interpretation of the law.

References

1. *Akt primeneniya prava, ponyatie, struktura i vidy* [Act of law enforcement, concept, structure and kinds]. Available at: <https://nprcise.ru/novosti/pravovoe-regulirovanie/471/>.
2. Bentham I. *Taktika zakonodatel'nyh sobraniy* [Tactics of legislative assemblies]. Moscow, Sotsium Publ., 2006, 208 p.
3. Bacon F. *Sochineniya v dvuh tomah. T. 1.* [Works in two volumes. V. 1]. Moscow, Mysl' Publ., 1971, 590 p.
4. *Dvenadtsat' knig ritoricheskikh nastavleniy Marka Fabiya Kvintiliana* [Twelve Books of Rhetorical Instructions by Marcus Fabius Quintilian]. S. Petersburg, Tipografiya Imperatorskoy Rossiyskoy Akademii, 1834, 1002 p.
5. Jhering R. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique]. Moscow, Statut Publ., 2008, 232 p.

* **Mutallimov Abuzar Nemat oglu** – Head of the Department for Court Disputes under the State Social Protection Fund (Azerbaijan). E-mail: abuzar.mutallimov@sosial.gov.az

Suleymanov Javanshir Islam oglu – Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chief of Department for Criminal Law and Criminal Process of the Institute on Law and Human Rights (Azerbaijan). E-mail: mopi_sid@yahoo.com

6. *Konstitutsionnyi zakon Azerbajdzhanskoy Respubliki "O normativnykh pravovykh aktah"* po sost. na 30.09.2021 g. [Constitutional Law of the Republic of Azerbaijan "On normative legal acts" as of 30.09.2021]. Available at: <https://www.e-qanun.az/framework/21300> (in Azerbaijani).
7. *Model'nyi zakon "Osnovy zakonodatel'stva ob antikorrupsionnyi politike"*. ot 15.11.2003 g. [Model Law "Fundamentals of Legislation on Anti-Corruption Policy" dated on 15.11.2003]. Available at. Режим доступа: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=64250
8. *Model'nyi zakon "Ob antikorrupsionnoyi ekspertize pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov"* ot 17.05.2012 g. [Model lae "On anti-corruption examination of the normative legal acts and the drafts of the normative legal acts" dated on 17.05.2012]. Available at: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31226625&pos=11;39#pos=11;39
9. Montesquieu Sh. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1955, 803 p.
10. *Pis'ma Pliniya Mladshego: Kn. I-IX* [Letters from Pliny the Younger: books I-IX]. Ed. by M.E. Sergeenko, A.I. Dovatur. Moscow, Nauka Publ., 1982, 407 p.
11. *Postanovlenie Mezhpardamentskoy Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG "O rekomendatsiyah po provedeniyu antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov I proektov normativnykh aktov"* ot 23.11.2012 g. [Resolution of the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS Member States "On Recommendations for Conducting Anti-Corruption Expertise of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts" dated 23.11.2012]. Available at: <https://base.garant.ru/72079244/>
12. *Postanovlenie Mezhpardamentskoy Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG "O novoy redaktsii model'nogo zakona 'Ob ekologicheskoy ekspertize'"* ot 20.05.2016 g. [Resolution of the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS Member States 'On new edition of the model law 'On ecological examination' dated on 23.05.2016]. Available at: <http://energo-cis.ru/wyswyg/file/Zakon/SNG/8.%20№44-10.pdf>
13. *Sudy i sud'yi v izbrannykh fragmentah iz Digest Yustiniana* [Courts and Judges in selected fragments from Justinian's Digest]. transl. from latin; foreword of L.L. Kofanov. Moscow, Statut Publ., 2006, 734 p.
14. Decree of the President of the Republic of Azerbaijan I.H. Aliyev dated May 19, 2022 on the establishment of the Center for Legal Expertise and Legislative Initiatives. Available at: <https://president.az/az/articles/view/56082/> (in Azerbaijani).
15. Decree of the President of the Republic of Azerbaijan I.H. Aliyev dated April 4, 2022 on the approval of the "National Action Plan to Strengthen the Fight against Corruption for 2022-2026". Available at: <https://president.az/az/articles/view/55718> (in Azerbaijani).
16. Cicero. *Dialogi o gosudarstvah, o zakonah*. [Dialogues about the state, about laws]. Moscow, Nauka Publ., 1966, 224 p.