

На правах рукописи



КИМ Александра Владимировна

**ПРАВОВАЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ
В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Работа выполнена в отделе административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель

Ноздрачёв Александр Филиппович

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты:

Михеева Ирина Вячеславовна

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Лебедева Екатерина Алексеевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ведущая организация

ФГБОУ ВО Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

Защита состоится «05» марта 2018 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан «__» января 2018 года.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сегодня экспертному анализу законодательных инициатив уделяется пристальное внимание. По мнению Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. Володина, законопроекты, разработанные региональными парламентами, должны перед подачей в Госдуму направляться на экспертизу¹. Зачастую в регионах и муниципальных образованиях принимаемые нормативно-правовые акты противоречат положениям Конституции РФ. Ошибки технического характера, недостаточная четкость и ясность в выражении законодательной мысли вызывают сложность в восприятии текста закона, неоднозначность в толковании нормативных положений. Это усложняет правоприменительную практику, влечет за собой появление правовых коллизий, нарушает единство правового пространства.

Одним из инструментов улучшения качества законодательства является экспертиза нормативных правовых актов органов власти. Она является эффективным профилактическим средством, препятствующим нарушению принципов законности, установленных конституционными положениями. Полномочия по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы возложены на Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы (далее – территориальные органы Минюста России). Территориальные органы Минюста России проводят правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на их соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также антикоррупционную экспертизу актов для выявления коррупциогенных факторов. Помимо этого, территориальные органы Минюста России осуществляют государственную регистрацию уставов муниципальных образований, муниципальных актов, вносящих изменения в устав, и проводят их антикоррупционную экспертизу.

Исследование нормативной правовой базы и правоприменительной практики в деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

¹ Володин выступил за экспертизу инициатив местных депутатов // Электронная газета «Век» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://vek.ru/volodin-vystupil-za-yejspertizu-iniciativ-mestnyx-deputatov> (дата обращения: 20.03.2017) .

нормативных правовых актов показало, что не все вопросы в этой сфере урегулированы в полной мере.

Не закреплена компетенция территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, проектов уставов муниципальных образований. До сих пор в законодательстве не определены правовые последствия правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, проводимой экспертами территориальных органов Минюста России.

Из-за «текучки кадров» в территориальных органах Минюста России дает о себе знать проблема квалификации специалистов – экспертов. На сегодняшний день отсутствует единый эффективный механизм подготовки экспертов, не урегулирован процесс их обучения.

Нуждается в совершенствовании организация взаимодействия территориальных органов Минюста России с такими институтами гражданского общества, наделенными полномочиями по проведению независимой антикоррупционной экспертизы, как независимые эксперты. К сожалению, имеющиеся способы взаимодействия нельзя назвать налаженными и результативными.

Таким образом, актуальность предпринятого научного исследования обусловлена следующими обстоятельствами:

1) потребностью теоретического осмысления компетенции Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов);

2) необходимостью комплексного и всестороннего анализа действующего законодательства, регламентирующего полномочия органов юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

3) существующими организационно-правовыми проблемами эффективного обеспечения деятельности территориальных органов Минюста России по реализации возложенных полномочий: при выполнении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации; муниципальных актов

органов местного самоуправления (уставов, актов о внесении изменений в устав); при взаимодействии с институтами гражданского общества – независимыми экспертами, которые наделены полномочиями по проведению независимой антикоррупционной экспертизы.

Степень разработанности темы исследования. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных специалистов в области конституционного, административного и муниципального права: Г. В. Атаманчука, Ю. Е. Аврутина, Д. Н. Бахраха, Ю. М. Козлова, Т. К. Ковалевой, Н. М. Кониная, Е. Ю. Киреевой, В. Г. Манохина, С. М. Петрова, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, О. А. Ястребова и др.

Государственный контроль над законностью правовых актов в сравнительно-историческом контексте рассмотрен в работах И. В. Михеевой.

К исследованию коррупции как правовой проблемы обращались О. А. Александрова, Л. В. Андриченко, В. П. Кашепов, А. В. Кудашкин, Л. М. Колодкин, А. В. Куракин, Е. А. Лебедева, В. Н. Найденко, А. Ф. Ноздрачев, А. В. Федоров, Т. Я. Хабриева, А. Н. Савенков, А. В. Сороко, С. В. Степашин и др.

Вопросы правового регулирования и организации антикоррупционной экспертизы были освещены в работах Э. Д. Дымберовой, М. П. Клейменова, О. С. Ростовской, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, А. М. Цирина и др.

Анализ некоторых аспектов организации деятельности, правового статуса органов юстиции, содержания правовых категорий «экспертиза» и «экспертная деятельность» дан в диссертациях В. А. Бушкова, А. Ю. Гулягина, Е. А. Егошиной, Н. С. Ельцова, Н. С. Котовой, А. Ф. Шестакова, С. В. Филипчука, а также в научных публикациях Н. С. Ельцова, А. В. Кудашкина, А. А. Разуваева, Е. В. Журкиной, Ю. В. Сидельникова, В. Ф. Степанищева, Е. С. Черновой.

Отдельные вопросы организации проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов рассмотрены в диссертационных исследованиях А. К. Балдина, Ю. И. Ворониной, А. В. Ермаковой, Е. В. Журкиной, И. А. Закирова, Ю. М. Ланцевича, Н. В. Ломакиной, Е.-Д. С. Третьяковой, О. Л. Чечко, Е. И. Юлегиной.

Несмотря на наличие исследований, комплексное изучение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) в

территориальных органах Минюста России с позиции административного права не проводилось.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе экспертной деятельности территориальных органов Минюста России в рамках государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований (муниципальных актов о внесении изменений в устав).

Предметом диссертационного исследования является соотношение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в деятельности территориальных органов Минюста России; механизм взаимодействия органов юстиции с другими органами власти и независимыми экспертами; особенности реализации экспертных полномочий.

Цель исследования заключается в комплексном изучении деятельности территориальных органов Минюста России по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как компетенции органов юстиции, разграничению понятий правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, выявлении проблем, влияющих на эффективность экспертной работы по исследованию нормативных правовых актов (проектов), разработке конкретных мер, направленных на совершенствование процедурно-экспертной деятельности территориальных органов Минюста России.

Задачи диссертационного исследования:

1) изучение полномочий Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

2) исследование нормативно-правовых основ экспертной деятельности территориальных органов Минюста России и выявление недостатков;

3) соотнесение содержания понятий правовой и антикоррупционной экспертизы, осуществляемой территориальными органами Минюста России, определение их объекта и предмета;

4) установление административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов;

5) обозначение роли правовой экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в ходе государственной регистрации этих актов территориальными органами Минюста России;

6) разработка авторской концепции проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

7) выявление проблем проведения антикоррупционной экспертизы в деятельности территориальных органов Минюста России;

8) анализ полномочий независимых экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов);

9) представление форм взаимодействия органов юстиции с независимыми экспертами и разработка положения об их взаимодействии.

Научная новизна. В диссертации проведено комплексное административно-правовое исследование малоизученных вопросов деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов с точки зрения содержания деятельности, её административно-процедурной организации, анализа результатов выполненных экспертиз, проводимых в отношении нормативных правовых актов (регионального и муниципального уровня). Правовая и антикоррупционная экспертиза актов рассмотрены как разные виды экспертиз, осуществляемые территориальными органами Минюста России и иными уполномоченными субъектами.

Предложена научно-правовая концепция и разработаны основные положения проекта федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации». Разработан и предложен механизм вступления региональных нормативных правовых актов в законную силу по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России посредством регистрационного производства. Впервые предложено обеспечить административно-правовое регулирование организации деятельности территориальных органов Минюста

России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы административными регламентами.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что диссертантом расширен круг научных знаний в теории административного права. В рамках исследования раскрыто содержание деятельности органов юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). Правовая экспертиза территориальных органов Минюста России рассмотрена в контексте административно-процедурного производства.

Практическая значимость исследования заключается в разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения по проведению органами юстиции правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Положения диссертационного исследования могут найти практическое применение в ходе преподавания дисциплины «Административное право» в высших учебных заведениях, в нормотворческой деятельности и практической работе органов власти, наделенных полномочиями по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении исследования использовался комплекс методологии научного познания, в частности, всеобщие методы познания: системный, диалектический (в т.ч. идеи развития и историзма); общенаучные подходы: структурно-функциональный, приемы анализа и синтеза, теоретического моделирования и др. В работе использован также специальный метод – формально-юридический.

Положения, выносимые на защиту.

1. Формулируется авторское определение понятия правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, выполняемой территориальными органами Минюста России, как организованной деятельности, состоящей из последовательных административных процедур и имеющей определенную специфику. Эта специфика предопределяется необходимостью выполнения определенных нормативно закрепленных административных действий по изучению и установлению нормативности правового акта, его действия в пространстве, формы нормативного правового акта и компетенции органа, принявшего акт, а также

действий по проверке положений нормативного правового акта (проекта) на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, правилам юридической техники.

2. Имеется существенное различие между правовой и антикоррупционной экспертизами нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Минюста России. Это различие состоит, во-первых, в правовом основании проведения этих экспертиз. Если правовая экспертиза актов и их проектов проводится должностными лицами в рамках компетенции, определенной подзаконными актами – указами Президента РФ, приказами Минюста России, то антикоррупционная экспертиза актов (проектов) проводится в соответствии с предписаниями, предусмотренными Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ.

Во-вторых, различаются сроки, установленные для выполнения таких экспертиз. И правовая, и антикоррупционная экспертиза актов органов власти субъектов РФ осуществляется в срок до 30 дней. Однако если срок при проведении правовой экспертизы нормативного правового акта может быть продлен не более чем на месяц, то для антикоррупционной экспертизы актов процедуры продления срока не предусмотрено.

В-третьих, задачи, которые решаются экспертами в ходе проведения экспертиз, разные. При правовой экспертизе актов, эксперты определяют нормы, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. При антикоррупционной экспертизе актов выявляют коррупциогенные факторы.

В-четвертых, различается содержание выводов, которые формулируются в результате изучения правового акта экспертами. По итогам проведения правовой экспертизы делается вывод о соответствии (либо несоответствии) нормативного правового акта положениям Конституции РФ, федеральным законам и региональным актам. При антикоррупционной экспертизе формулируется вывод о наличии (либо отсутствии) коррупциогенных факторов.

Наконец, различаются предложения, изложенные в экспертном заключении по результатам экспертиз. При обнаружении в акте противоречий законодательству в рамках правовой экспертизы, эксперт предлагает скорректировать незаконную

норму и тем самым, привести нормативный правовой акт либо проект в соответствие с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством. При выявлении коррупционной нормы по результатам антикоррупционной экспертизы акта предлагается исключить коррупциогенный фактор.

3. Правовые отношения, которые складываются в рамках проведения, в одном случае, различных видов судебных экспертиз, в другом – правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, имеют разную правовую природу. Выявлены отличия правовой и антикоррупционной экспертиз территориальных органов Минюста России от «классической» судебной экспертизы. Эти отличия проявляются в уровнях (законодательный и подзаконный) и содержании правовой регламентации экспертных отношений, статусе экспертов (наличие или отсутствие процессуальных полномочий в судебном процессе, наличие или отсутствие государственно-должностных полномочий и т.п.), правовых последствиях экспертных заключений (обязательный или рекомендательный характер), разных видах юридической ответственности экспертов (уголовная или дисциплинарная) и т.д.

4. Совокупность административных процедур, осуществляемых территориальными органами Минюста России при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, представлена как определенный нормами административного права порядок, предусматривающий последовательный алгоритм принимаемых решений и совершаемых экспертами административных действий, направленных на достижение цели по обеспечению единства правового пространства на территории субъектов Российской Федерации и на решение задач по выявлению незаконных правовых норм в нормативном правовом акте (его проекте) в рамках установленных административно-властных полномочий.

5. Подготовлена и представлена концепция Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации». Концепция содержит теоретическое и практическое обоснование необходимости принятия закона. Проект закона направлен на совершенствование правового регулирования деятельности по выполнению

правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации.

6. Для совершенствования правовой регламентации проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов Минюстом России и его территориальными органами предложен проект унифицированного административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации «Об исполнении государственной функции по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования».

7. В целях предупреждения вступления в силу незаконных нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации предлагается дополнить механизм приобретения ими юридической силы административными процедурами государственной регистрации этих актов. Эти регистрационные процедуры должны будут проводиться после получения заключения по итогам правовой и антикоррупционной экспертиз. Для этого на законодательном уровне предлагаем закрепить полномочия по регистрации этих актов за территориальными органами Минюста России. В качестве оснований для отказа в регистрации по результатам правовой и антикоррупционной экспертиз определить наличие в нормативном правовом акте противоречий федеральному законодательству, коррупциогенных факторов.

8. Выявлены недостатки Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Так, введенное для глав муниципальных образований требование обязательного представления на регистрацию устава муниципального образования пакета документов на магнитном носителе является обременительным и затягивает саму процедуру государственной регистрации. Для исправления этого недостатка и совершенствования положений Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» предлагается

исключить в части 2 и 4 статьи 3 данного закона требование представлять документы на магнитном носителе.

9. Предложено закрепить в утверждаемом Правительством РФ специальном положении процедуру преодоления разногласий, возникающих между всеми субъектами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы: территориальными органами Минюста России, должностными лицами нормотворческих органов (в субъекте РФ, муниципальном образовании), независимыми экспертами, органами прокуратуры – в результате выполнения антикоррупционной экспертизы. В этом положении предлагается определить порядок обсуждения разногласий, сроки и результаты принимаемых решений при обсуждении выводов, изложенных в экспертных заключениях.

10. На основе исследования деятельности независимых экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов показана целесообразность организации взаимодействия Минюста России и его территориальных органов с институтами гражданского общества по следующим направлениям: проведение рабочих встреч для обмена опытом, результатами проведения антикоррупционной экспертизы; организация совместных мероприятий, направленных на повышение профессиональных знаний и навыков независимых экспертов; проведение совместных мероприятий по популяризации и информатизации деятельности независимых экспертов. В случае выявления неэффективной работы независимых экспертов необходимо расширить перечень оснований для аннулирования их аккредитации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена в отделе административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные положения диссертационной работы нашли апробацию в публикациях и выступлениях на научно-практических конференциях различного уровня.

Структура диссертационного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического

списка и шести приложений, в которых представлены проекты нормативных правовых актов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** изложена актуальность темы диссертационного исследования, освещена степень научной разработанности темы, определен объект, предмет, цель и задачи научного исследования, раскрывается научная новизна, описываются эмпирические и методологические основы диссертационного исследования, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, изложены положения, выносимые на защиту, и данные об апробации результатов исследования.

Глава первая диссертации «Экспертная деятельность как элемент компетенции территориальных органов Минюста России: понятие, виды, этапы реализации» состоит из трех параграфов, где исследуется компетенция органов юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), объект и предмет экспертной деятельности органов юстиции. Раскрывается содержание понятий «правовая» и «антикоррупционная экспертиза» нормативных правовых актов (их проектов).

В первом параграфе «Полномочия Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как элемент его компетенции» проведен анализ полномочий Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Минюст России и его территориальные органы имеют общую компетенцию по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Полномочия в этом сегменте представлены правами и обязанностями должностных лиц Минюста России и его территориальных органов по совершению действий при изучении нормативных правовых актов и их проектов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Реализация закрепленных полномочий при выполнении экспертного исследования нормативного правового акта (проекта) зависит от сферы приложения, а точнее от установленного предмета ведения.

Практическая деятельность экспертов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ завершается экспертным заключением, которое не имеет решающего правового значения. Оно носит лишь рекомендательный характер. Даже в том случае, если в нем отражены выявленные в правовом акте противоречия положениям федерального законодательства. Возможно, это связано с тем, что процедура государственной регистрации в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ не предусмотрена.

На результативность деятельности территориальных органов Минюста России могло бы повлиять дополнение механизма приобретения юридической силы нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации административными процедурами государственной регистрации этих актов. Это сможет воспрепятствовать вступлению в силу незаконных региональных нормативных актов. Чтобы усилить значимость юридических последствий правовой экспертизы, предлагается на законодательном уровне в статье 3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установить полномочия территориальных органов Минюста России по государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выполнение должностных обязанностей по исследованию правовых норм на соответствие положениям действующего законодательства предъявляет высокие требования к профессиональной подготовке специалистов, связанные с необходимостью соответствовать критериям эксперта в данной области. Обучение сотрудников территориальных органов Минюста России, деятельность которых в последующем будет связана с экспертной работой, сегодня осуществляется в форме наставничества. Единого системного подхода к процессу обучения экспертов нет.

Для создания правовой основы подготовки экспертов, организации приема экзаменов, повышения квалификации и переподготовки целесообразно разработать Методику подготовки экспертов в области проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и утвердить ее Министерством юстиции Российской Федерации. Проект методики представлен в приложении № 1 диссертации.

Во втором параграфе «Нормативно-правовые основы экспертной деятельности территориальных органов Минюста России» содержится развернутый анализ норм международного и национального законодательства Российской Федерации, предусматривающего экспертные полномочия территориальных органов Минюста России. Это нормативные правовые акты, устанавливающие компетенцию территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, определяющие экспертные полномочия территориальных органов Минюста России при выполнении государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, регламентирующие деятельность территориальных органов Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Очевидным оказался целый ряд недостатков правовой регламентации экспертной деятельности территориальных органов Минюста России. Законодатель не установил, что следует понимать под правовой экспертизой правовых актов, какие конкретно органы власти исполняют данную функцию и какими контрольными полномочиями они наделены, в какие сроки должна выполняться правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, каковы субъекты и формы взаимодействия в ходе осуществления правовой экспертизы актов.

Нормативно не определены полномочия по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, муниципальных актов (уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в устав). Из-за отсутствия порядка проведения правовой экспертизы проектов не регламентирована и процедура продления срока экспертизы в том случае, когда требуется более детальное исследование акта.

В заключении параграфа сделан вывод о том, что наличие обозначенных проблем свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования организации и проведения правовой экспертизы нормативных

правовых актов за счет внесения предложенных нами изменений в действующее федеральное законодательство.

В третьем параграфе «Правовая и антикоррупционная экспертизы территориальных органов Минюста России. Соотношение содержания понятий. Объект и предмет» проводится анализ научных дефиниций правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Раскрывается содержание правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России, обозначается различие этих экспертиз. Различие видится в правовом регулировании полномочий по выполнению таких экспертиз; в сроках, установленных для выполнения таких экспертиз; в задачах, которые решают эксперты во время проведения экспертиз; в выводах, которые делают эксперты в результате изучения правового акта; в предложениях эксперта, изложенных в экспертном заключении по результатам экспертиз, и в содержании каждого вида деятельности.

В одном случае деятельность территориальных органов Минюста России по проведению *правовой экспертизы* нормативных правовых актов и их проектов представлена совокупностью экспертно-исследовательских административных процедур, которые включают анализ и оценку содержания нормативного правового акта и его проекта; подготовку выводов по результатам проведенной экспертизы; оформление экспертного заключения. В другом случае деятельность территориальных органов Минюста России по проведению *антикоррупционной экспертизы* нормативных правовых актов и их проектов представлена совокупностью экспертно-исследовательских административных процедур, включающих анализ и оценку положений нормативного правового акта и его проекта на наличие коррупциогенных факторов; выявление коррупционной нормы; оформление выводов в экспертном заключении по результатам проведенной экспертизы.

Объектом правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России являются:

– нормативные правовые акты и их проекты, принятые (разработанные) уполномоченными органами власти субъектов РФ, направленные на изменение, отмену, прекращение правоотношений, содержащие правовые нормы, входящие в

систему нормативных правовых актов субъектов РФ. Это акты, обладающие высшей юридической силой на территории субъекта РФ [конституции (основные законы) субъектов РФ, законы субъектов РФ]; подзаконные акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; подзаконные акты высшего должностного лица региона, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также иные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ;

– нормативные правовые акты и их проекты, обладающие высшей юридической силой на территории муниципального образования, принятые (разработанные) уполномоченными (представительными) органами муниципального образования (сходом граждан), направленные на изменение, отмену, прекращение правоотношений, содержащие правовые нормы, входящие в систему муниципальных правовых актов (уставы муниципальных образований, муниципальные акты, вносящие изменения в уставы муниципальных образований).

При сходстве объекта правовая и антикоррупционная экспертиза территориальных органов Минюста России имеет разный предмет исследования. *Предметом правовой* экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России является выявление соответствия (несоответствия) правовых норм нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, а также правовых норм уставов муниципальных образований, муниципальных актов, вносящих изменения в устав положениям Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства и установление таких фактических данных, как нормативность правового акта и его действие в пространстве; определение формы нормативного правового акта и компетенции органа, принявшего акт; выявление норм, противоречащих федеральному законодательству и правилам юридической техники.

Предметом антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России является выявление в нормативных правовых актах правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих

правил и неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Показана различная природа отношений, возникающих при выполнении правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов территориальными органами Минюста России, и правоотношений при проведении экспертами «классической» судебной экспертизы.

Проведён сравнительный анализ деятельности Минюста России и его территориальных органов, органов прокуратуры, органов власти субъектов РФ, муниципальных органов (в отношении принятых ими нормативных правовых актов, разработанных проектов нормативных правовых актов) по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы. При совпадении объекта экспертизы (нормативные правовые акты и их проекты), цели, задач экспертного исследования и результатов экспертной деятельности наличие нескольких уполномоченных в этой сфере субъектов приводит к дублированию их экспертной деятельности.

Глава вторая диссертации «Процедуры проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, правовых актов муниципальных образований и их проектов: векторы совершенствования» состоит из трех параграфов. В главе рассмотрена административно-процедурная деятельность территориальных органов Минюста России в рамках проведения правовой экспертизы региональных и муниципальных актов. Показаны проблемы правового регулирования правоотношений в этой области и предложены пути их законодательного решения.

В первом параграфе «Совершенствование административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов» показано, что правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и проектов нормативных правовых актов в работе территориальных органов Минюста России состоит из нескольких стадий экспертного производства, включающих административные процедуры. Каждая из этих стадий предусматривает последовательность определенных действий.

Серьезным упущением в организации деятельности структурных подразделений Минюста России и его территориальных органов является

отсутствие единого унифицированного акта, закрепляющего административные процедуры по проведению этими органами правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов. Представляется логичным принятие единого акта, где могут быть определены все процедуры, связанные с проведением правовой экспертизы как Министерством юстиции Российской Федерации в отношении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, так и его территориальными органами в отношении проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в уставы. Кроме того, подобный унифицированный процессуальный (процедурный) акт может касаться и антикоррупционной экспертизы. Таким актом может стать административный регламент по исполнению государственной функции.

С учетом перспективы законодательного закрепления регистрационного производства нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, предлагается разработать и принять единый унифицированный административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования. Проекты административных регламентов представлены в приложениях № 2 и № 3 диссертационного исследования².

Во втором параграфе «Правовая экспертиза муниципальных актов при их государственной регистрации» описывается значение правовой экспертизы устава муниципального образования, акта о внесении изменений в устав в государственной регистрации этих муниципальных актов. Правовая экспертиза уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении

² В проекты административных регламентов включены положения разделов II и III Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2013. – № 1, а также положения Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, утвержденных приказом Минюста России от 01.02.2017 № 9 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

изменений в уставы муниципальных образований представляет собой стадию административно-процедурного производства государственной регистрации муниципальных актов. Эта стадия состоит из последовательных административных процедур исследования, предусматривающих выполнение определенных административных действий. Правовая экспертиза играет ключевую роль во вступлении муниципальных актов (уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований) в юридическую силу. Ее результаты влияют на принятие решения территориального органа Минюста России о государственной регистрации этих актов, когда осуществляется контроль государства за законностью муниципальных актов.

Показаны практические проблемы, связанные с несовершенством Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Обязательное требование представлять документы на государственную регистрацию на магнитном носителе предполагает дополнительные финансовые расходы, на что часто обращают внимание главы муниципальных образований. Нарушение этих правил является основанием к возврату актов органов местного самоуправления без рассмотрения. Решить эту проблему предлагается путем использования современных информационных технологий и сети Интернет. В связи с этим считаем целесообразным внести изменения в пункт 1 части 2 статьи 3 и пункт 1 части 4 статьи 3 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» изложить их в новой редакции, исключив слова «а также на магнитном носителе».

Параллельно предлагается дополнить статью 3 частью 3.1. данного закона, изложив в следующей редакции: «3.1. Документы, предусмотренные частью 2 и 4 статьи 3 настоящего федерального закона, направляются в регистрирующий орган в электронном виде на электронный адрес регистрирующего органа. При невозможности направления документов по электронной почте, указанные документы направляются на магнитном носителе почтой».

В параграфе сделан вывод о том, что существует объективная необходимость совершенствования законодательных норм, регламентирующих правовую экспертизу уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении

изменений в устав в рамках государственной регистрации. Предложенные изменения в законодательство внесут четкость и ясность в работу экспертов территориальных органов Минюста России.

В третьем параграфе «Концепция проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» отмечается, что урегулирование вопросов организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) на уровне федерального закона обусловлено несовершенством существующей многовариантной системы правовых предписаний, регулирующих эту сферу деятельности, и возникшими в связи с этим практическими проблемами. Правовая экспертиза является ключевым элементом в системе государственного контроля, обеспечивая легитимность принимаемых законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Однако институту правовой экспертизы не уделяется должное внимание, в отличие от антикоррупционной экспертизы. Несмотря на равнозначный вклад этих экспертиз в совершенствование действующего законодательства, значение правовой экспертизы умалается перед антикоррупционной экспертизой, которая имеет законодательную регламентацию. В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях гораздо чаще встречаются правовые акты, регулирующие вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Концепция проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» отражает идею совершенствования правотворчества и экспертной деятельности субъектов, обладающих компетенцией по выполнению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Замысел концепции – показать потребность в законодательном урегулировании общественных отношений в сфере организации и проведения правовой экспертизы уполномоченными субъектами.

В концепции предлагаемого законопроекта представлена попытка систематизировать материальные и процессуальные нормы, регламентирующие деятельность субъектов, реализующих полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в

Российской Федерации. Принятие Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» будет способствовать модернизации правового регулирования общественных отношений в области проведения правовой экспертизы, поможет решить актуальные проблемы в экспертной работе уполномоченных субъектов. Проект федерального закона представлен в приложении № 4 диссертации.

Глава третья диссертации «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в деятельности территориальных органов Минюста России» состоит из двух параграфов. В ней представлены полномочия территориальных органов Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Затронуты вопросы организации взаимодействия территориальных органов Минюста России и независимых экспертов при осуществлении экспертной работы по изучению актов на коррупциогенность.

В первом параграфе «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая территориальными органами Минюста России» рассмотрена деятельность территориальных органов Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Повышение результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определяется как основное направление Национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 гг.³. Если говорить о результативности такой экспертизы как предупредительной антикоррупционной меры в функциональной деятельности территориальных органов Минюста России, то законодатель не усмотрел необходимых рычагов воздействия для этих органов.

Между тем, думается, что на эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России может повлиять такая предупредительная антикоррупционная мера, предпринятая по итогам экспертизы, как «представление об устранении коррупциогенных факторов»,

³ О национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 годы : Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

адресованное принявшему акт органу. На законодательном уровне предлагается закрепить десятидневный срок рассмотрения представления нормотворческим органом и принятия по нему решения. Данное дополнение может повысить ответственность регионального нормотворческого органа за незаконное нормативное управленческое решение.

На практике возникают ситуации, когда мнение экспертов территориальных органов Минюста России относительно наличия коррупциогенных факторов в акте не совпадает с мнением нормотворческого органа, независимых экспертов, либо органов прокуратуры. Для решения этой проблемы предлагается установить Положение о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов между названными субъектами антикоррупционной экспертизы. Проект изложен в приложении № 5 диссертационного исследования.

Введение в действие правовых норм, обеспечивающих обязательный характер экспертного заключения, позволит повысить значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в деятельности территориальных органов Минюста России по предупреждению коррупции.

Во втором параграфе «Правовые аспекты взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в ходе проведения антикоррупционной экспертизы» исследуются организационные и практические вопросы взаимодействия независимых экспертов и органов юстиции при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. На практике механизм такого взаимодействия не отлажен. Нет упорядоченности, согласованности действий со стороны органов юстиции и независимых экспертов. Наиболее приемлемыми видятся следующие формы взаимодействия:

1. Направление независимому эксперту нормативно-правового акта субъекта РФ или муниципального образования при выявлении противоречий Конституции РФ и нормам федерального законодательства в ходе проведения правовой и антикоррупционной экспертизы, а также в случае, если возникли сомнения в объективности позиции эксперта территориального органа Минюста России.

2. Проведение рабочих встреч между представителями органов юстиции и независимыми экспертами для обмена опытом, анализа результатов проведения антикоррупционной экспертизы, обсуждения вопросов, проблем, возникших при

осуществлении экспертной деятельности, выработки предложений по совершенствованию законодательства, а также для выявления экспертов, не проводящих экспертизы.

3. Организация совместных мероприятий (круглых столов, совещаний, семинаров, конференций), направленных на повышение профессиональных знаний и навыков независимых экспертов и должностных лиц территориальных органов Минюста России, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

4. Проведение совместных мероприятий по популяризации деятельности независимых экспертов. Следует обеспечить доступность информации о деятельности институтов гражданского общества для граждан, должностных лиц, заинтересованных в такой информации органов. На сайтах территориальных органов Минюста России полезно размещать информацию о нормативных правовых актах, в отношении которых независимыми экспертами была проведена антикоррупционная экспертиза.

5. Обеспечение доступа независимых экспертов к федеральному регистру нормативных правовых актов субъектов РФ, государственных реестров уставов муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде. Такая мера необходима, чтобы дать возможность независимым экспертам осуществлять экспертную деятельность в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ, а также уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в эти уставы, которые не содержатся на официальных сайтах нормотворческих органов.

Для организации сотрудничества по указанным направлениям необходимы правовые основы его обеспечения, которые можно определить в Положении «О взаимодействии Главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации с независимыми экспертами». В Положении следует обозначить принципы, формы, сферы сотрудничества, полномочия органов юстиции по взаимодействию с независимыми экспертами. Проект помещен в приложение № 6 диссертации.

Необходимо расширить перечень оснований для аннулирования аккредитации независимых экспертов, в случае если они не проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, и предусмотреть такие основания как: ненаправление в течение одного года копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в Минюст России, территориальные органы Минюста России; невыполнение более трех раз обязательств по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов по инициативе Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов.

В итоге сделан вывод о том, что для формирования слаженного механизма организации сотрудничества органов юстиции и представителей гражданского общества необходимо наладить взаимодействие с независимыми экспертами по вопросам осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) путем принятия соответствующего Положения.

В Заключении подводятся итоги, формулируются основные выводы проведенного исследования.

По итогам диссертационного исследования соискателем опубликованы следующие работы:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Ким А. В. Экспертиза уставов муниципальных образований. Актуальные проблемы и пути их решения // Закон и право. – 2014. – № 4. – С. 131–133. – 0,25 п.л.

2. Ким А. В. О сроках проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальными органами Минюста России // Закон и право. – 2014. – № 6. С. 129–130. – 0,25 п.л.

3. Ким А. В., Степенко В. Е. Понятие и юридическая сущность административно-правового регулирования экспертной деятельности территориальных органов юстиции // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 48–51. – 0,31 п.л.

4. Ким А. В., Ким Е. В. Экспертные полномочия территориальных органов Минюста России в рамках государственной регистрации уставов муниципальных

образований // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 13–16. – 0,37 п.л.

5. Ким А. В., Степенко В. Е. Правовые основы деятельности территориальных органов Минюста России по проведению экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: проблемы правоприменения и пути решения // Проблемы права. – 2015. – № 2 (50). – С. 71–74. – 0,22 п.л.

6. Ким А. В., Степенко В. Е. О полномочиях территориальных органов Минюста России по оценке соответствия нормативных правовых актов правилам юридической техники // Проблемы права. – 2016. – № 1 (55). – С. 43–45. – 0,18 п.л.

7. Ким А. В., Ким Е. В. Актуальные вопросы государственной регистрации нормативных правовых актов, осуществляемой Минюстом России и его территориальными органами // Российская юстиция. – 2016. – № 7. – С. 49–52. – 0,4 п.л.

8. Ким А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, выполняемая территориальными органами Минюста России: сущее и должное в юридической практике // Законодательство и экономика. – 2016. – № 12. – С. 45–49. – 0,5 п.л.

9. Ким А. В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 78–85. – 0,62 п.л.

10. Ким А. В. Концепция федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 30–35. – 0,68 п.л.

Публикации в иных изданиях:

1. Ким А.В., Ким Е. В. Актуальные проблемы взаимодействия территориальных органов юстиции с независимыми экспертами при проведении экспертизы нормативных правовых актов Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. - Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2013. – С. 109–113. – 0,31 п.л.

2. Ким А. В., Ким Е. В. Нормативно-правовое регулирование деятельности территориальных органов юстиции по осуществлению экспертизы нормативных

правовых актов // Проблемы российского и международного права: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 19 февраля 2014 г.) / отв. ред. А.А. Сукиасян. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2014. – С. 39–43. – 0,31 п.л.

3. Ким А. В., Ким Е. В. Предмет экспертной деятельности территориальных органов юстиции // Материали за 10-а международна научна практична конференция. «Бъдешите изследвания». – 2014. Том 12. Закон. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД. – С.76–81. – 0,34 п.л.

4. Ким А. В. Стадии проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов территориальными органами Минюста России // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: сборник научных трудов по материалам IX международной научной конференции. – Тамбов. – 22 апреля 2014. – С. 140–142. – 0,18 п.л.

5. Ким А. В. О методике обучения экспертов территориальных органов Минюста России // Materiály X mezinárodní vědecko – conference «Dny vědy». – Díl 10. Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o – 104 stran. – Прага. – 2014. – С. 48–50. – 0,12 п.л.

6. Ким А. В. Об унификации порядка проведения Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. - Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2015. – С. 39–43. – 0,31 п.л.

7. Ким А. В. Понятие и содержание экспертной деятельности органов юстиции // Пути науки. – 2016. – № 2 (24). – С. 97–98. – 0,5 п.л.

8. Ким А. В. Экспертная деятельность территориальных органов Минюста России: роль в выявлении правовых коллизий // ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА «Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления» // Ежегодник. – Н. Новгород. – 2017. – № 11. – С.642–642. – 0,12 п.л.

Общий объем опубликованных работ около 5,97 п.л.