Ким Александра Владимировна. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Ким Александра Владимировна;[Место защиты: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

***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: (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. Конина, 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. Ростовой, 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, разграничении 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 Российский 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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.

1. 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».
2. 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.
3. 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.